

Resumen

Este artículo analiza el marco regulatorio y la estructura de los mercados minoristas de electricidad y gas en España, con particular atención a los aspectos que pueden afectar su evolución hacia una mayor competencia y «capacitación» de los consumidores. Tras casi una década desde la liberalización total en enero de 2003, se han registrado avances en las medidas de transparencia y acceso a la información sobre puntos de suministro, pero quedan aspectos críticos relacionados con la estructura verticalmente integrada de ambos sectores (distribución-comercialización y venta mayorista-comercialización) y la implementación del sistema de suministro de último recurso.

Palabras clave: electricidad, gas, mercados minoristas, consumidores, competencia, regulación.

Abstract

This article analyses the structure and regulation of Spanish gas and electricity retail markets, focusing on features that may affect its evolution towards more competition and customer empowerment. Since January 2003, after about a decade of full liberalization, progress has been made regarding transparency and access to supply points information. However, critical issues remain in relation with the vertically integrated structure of both sectors (retailing-distribution and retailing-wholesale supply), as well as with the implementation of the last resort supply system.

Key words: gas, electricity, retail markets, customers, competition, regulation.

JEL classification: D18, L51, L94, L95.

LA EVOLUCIÓN DE LA COMPETENCIA EN LOS MERCADOS MINORISTAS DE GAS Y ELECTRICIDAD EN ESPAÑA

Mónica GANDOLFI (*)

Autoridad reguladora de gas y electricidad inglesa (OFGEM)

Yolanda SICILIA ALADRÉN

Comisión Nacional de Energía

I. INTRODUCCIÓN

EL modelo de liberalización del sector eléctrico y gasista en España contempla, de forma coherente con la normativa comunitaria (1), la apertura a la competencia de los mercados minoristas. Desde el 1 de enero de 2003 todos los consumidores finales de gas y electricidad pueden elegir libremente su suministrador. Estos mercados han ido desarrollándose paulatinamente, condicionados en gran medida por tres factores: 1) el marco regulatorio, tanto nacional como europeo; 2) el desarrollo de los mercados mayoristas y de las infraestructuras necesarias para la adquisición de la energía; y 3) la estructura de mercado anterior a la liberalización, modificada posteriormente por operaciones empresariales (2) y la entrada de nuevos agentes.

La situación resultante en ambos sectores se caracteriza, aun con importantes diferencias, por una mayor presión competitiva en el segmento de los consumidores industriales y por un grado de competencia incipiente en el segmento de los consumidores domésticos y comerciales, que en su mayoría pueden elegir entre suministro a precio libre y regulado (la tarifa de último recurso). Asimismo, la principal dinámica competitiva se circunscribe a los grupos empresariales establecidos, con un grado de integración vertical elevado entre comerciali-

zación, aprovisionamiento de energía y distribución de gas y/o de electricidad.

A nivel europeo se registra también un avance insuficiente en el desarrollo de los mercados energéticos minoristas de consumidores de menor tamaño, lo que se ha puesto de manifiesto en sucesivos informes de la Comisión Europea (CE) sobre los progresos del mercado interior (véase, por ejemplo, Comisión Europea, 2011, y ECME Consortium, 2009). De hecho, las Directivas de gas y electricidad de 2009, que se han traspuesto en el ordenamiento legal español mediante el Real Decreto Ley 13/2012, incorporan medidas que pretenden superar esta situación, aumentando la protección de los consumidores en su relación (contractual y precontractual) con las empresas energéticas, y reforzando las funciones de supervisión de los reguladores. Por su parte, el Consejo de Reguladores Europeos (CEER) ha emitido recientemente recomendaciones para fomentar la respuesta de la demanda, tanto a través de medidas regulatorias como mediante la potencialidad de aplicaciones que pueden resultar de la implementación de redes inteligentes (véase CEER, 2011, y ERGEG, 2011).

El desarrollo futuro de la competencia en los mercados minoristas se enfrenta en España, como en muchos otros países europeos,

a retos importantes. Entre ellos, destacan, por una parte, la desaparición de los precios finales regulados, manteniendo a la vez un sistema eficaz de protección para los consumidores vulnerables (3), y, por otra, el establecimiento de un diseño de mercado que sea lo más favorable posible a la participación activa de los consumidores. A este fin, tal y como se ha puesto de manifiesto en las conclusiones del Citizens' Energy Forum de Londres de 2011 (4), es crítico que el papel de comercializadores y distribuidores, así como el sistema de intercambio de información entre ambos, estén claramente definidos. Se trata, en particular, de que los comercializadores actúen como principal punto de contacto de los consumidores para los procesos relacionados con el suministro (por ejemplo en los cambios de suministrador y la facturación) y de que los distribuidores, como operadores neutrales de las redes, proporcionen toda la información y ejecuten de manera eficiente las operaciones necesarias para facilitar la realización de dichos procesos.

El objeto de este artículo es analizar el marco regulatorio vigente y la estructura de los mercados minoristas de electricidad y gas en España, con particular atención a los aspectos que pueden afectar su evolución hacia un modelo más orientado a la competencia y «capacitación» de los consumidores.

Tras esta introducción, el artículo se estructura de la siguiente forma: en la sección II se presentan las características de la demanda final de gas y electricidad; en las secciones III y IV, respectivamente, se aborda el contexto regulatorio y los mercados mayoristas. En la sección V se muestra la estructura que caracteriza

tanto al mercado de electricidad como al de gas, para posteriormente en la VI profundizar en el funcionamiento de dichos mercados. Por último, la sección VII resume las principales conclusiones.

II. CARACTERÍSTICAS DE LA DEMANDA FINAL DE GAS Y ELECTRICIDAD

Por su naturaleza, el gas y la electricidad son productos relativamente homogéneos, aunque en ambos sectores existe una segmentación determinada por las características y preferencias de los distintos tipos de consumidores (domésticos, industriales, etcétera) y por las diferentes opciones de suministro que estos pueden tener, en términos de precios regulados y de suministradores. Desde una perspectiva geográfica, estos mercados suelen tener una dimensión nacional, debido a que las comercializadoras generalmente ejercen su actividad sobre la base de requisitos legales que abarcan a todo el territorio nacional y a que las transacciones transfronterizas son casi inexistentes y, en todo caso, limitadas a grandes consumidores.

En cuanto a su tamaño, los mercados de electricidad y gas en España se sitúan entre los principales a nivel europeo. Con una demanda final de 240.396 GWh en 2011, en términos de consumo, el mercado eléctrico es el quinto más grande en la UE-27, tras Alemania, Francia, Inglaterra e Italia. Dada la naturaleza esencial de las actividades de suministro eléctrico, se trata de un mercado muy desarrollado, con un alto grado de penetración en los hogares, que contaba con 28,2 millones de consumidores a 31 de diciembre de 2011. La composición de la demanda de electricidad en términos de energía revela

un reparto de aproximadamente el 50 por 100 entre consumo en alta tensión, principalmente de tipo industrial, y consumo en baja tensión, principalmente de pymes y consumidores doméstico-comerciales.

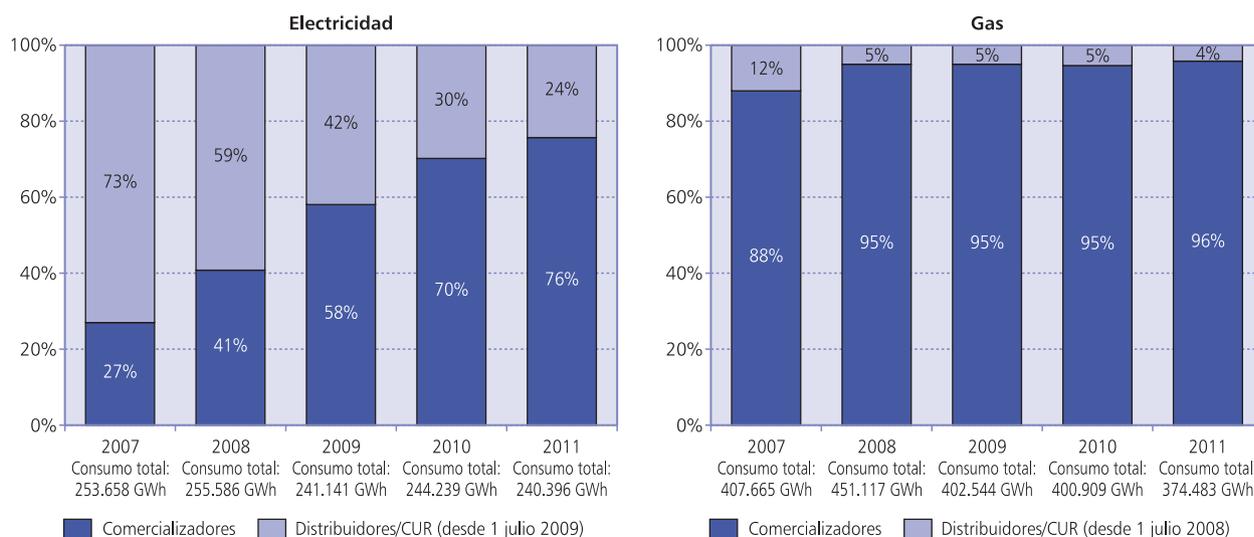
Con una demanda final de 374.483 GWh en 2011, en términos de consumo, el mercado del gas natural es el sexto en la UE-27, tras Alemania, Inglaterra, Italia, Francia y Holanda. Se encuentra todavía en fase de expansión, especialmente en cuanto a penetración en los hogares se refiere, contando, a finales de 2011, con 7,28 millones de clientes. La composición de la demanda final de gas en términos de energía revela el predominio del consumo industrial y de generación eléctrica, que representaron, respectivamente, el 54,7 y el 29,5 por 100 del total en 2011. El consumo doméstico-comercial representó el 14,1 por 100 y el consumo para uso no energético el restante 1,7 por 100.

Entre 2007 y 2011 ambos mercados han registrado una reducción de la demanda, en parte debida a la coyuntura de crisis económica. El descenso ha sido del 5,2 por 100 en electricidad y del 8,1 por 100 en gas. En este último sector, al efecto de la crisis se ha sumado la mayor producción de energía eléctrica con energías renovables, que ha desplazado la generación con ciclos combinados de gas, y el hecho de que 2011 fue un año atípicamente cálido.

III. EL CONTEXTO REGULATORIO

A pesar de sus especificidades estructurales, los mercados minoristas de gas y electricidad han registrado una evolución similar en

GRÁFICO 1
SUMINISTRO EN MERCADO LIBRE Y REGULADO (GWh)



los últimos años, estrechamente relacionada con el contexto regulatorio.

1. Precios libres y tarifas reguladas

En ambos mercados, donde para todos los consumidores el suministro a precio libre coexistía con el suministro a precio regulado (5), se ha asistido a la progresiva eliminación de las tradicionales tarifas de venta reguladas. El 1 de julio de 2008 en el sector del gas, y el 1 de julio de 2009 en el sector eléctrico, se eliminó el suministro a tarifa por parte de los distribuidores y se introdujo el suministro de último recurso (6), aplicable solo a los consumidores que se encuentren en determinadas circunstancias: los consumidores de gas con consumo anual igual o inferior a 50.000 kWh y los consumidores de electricidad con potencia contratada igual o inferior a 10 kW. Ambos grupos de consumidores

tienen la posibilidad de ser suministrados a tarifa de último recurso (TUR) por empresas comercializadoras autorizadas expresamente para ello, denominadas comercializadores de último recurso (CUR). Además, los CUR tienen la obligación de atender, durante un periodo establecido por la normativa, a todos los consumidores que transitoriamente no dispongan de un contrato con un comercializador.

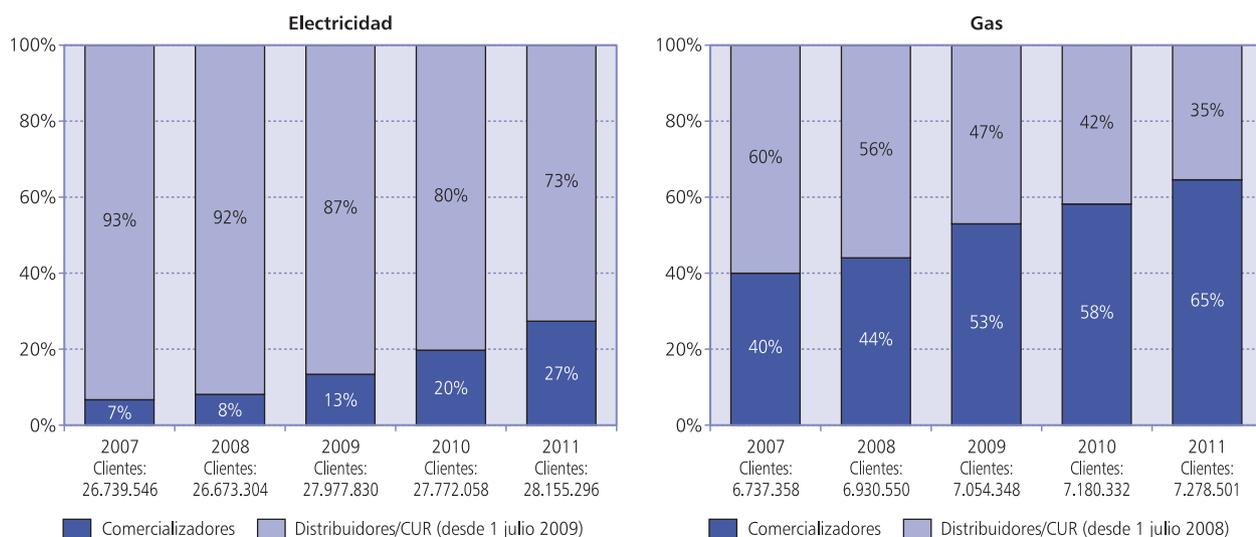
Sobre todo en el sector eléctrico, la comercialización a precio libre ha ido desarrollándose a medida que se han suprimido las tarifas reguladas. En el sector gasista este desarrollo, al menos en el segmento de consumidores industriales, se ha adelantado a la supresión de las tarifas reguladas, debido a que estas se han caracterizado tradicionalmente por un mayor grado de suficiencia con respecto a los costes subyacentes. Como muestra el gráfico 1, el porcentaje de demanda suministrada en el mercado libre ha pa-

sado del 27 por 100 en 2007 al 76 por 100 en 2011 para el sector eléctrico, y del 88 por 100 en 2007 al 96 por 100 en 2011 para el sector gasista.

En términos de número de consumidores, se observa que un porcentaje más elevado sigue acogiéndose a la tarifa regulada de último recurso, aunque muestra una tendencia al descenso (ver gráfico 2).

En el caso del sector eléctrico cabe mencionar el problema del déficit tarifario, que además de minar la sostenibilidad económico-financiera del sector, constituye un lastre para el desarrollo del mercado minorista (véase CNE, 2012a). Debido a la insuficiencia de los peajes de acceso para cubrir los costes de las actividades reguladas y, sobre todo, a la incertidumbre regulatoria que caracteriza su evolución, el déficit afecta negativamente a la actividad de los comercializadores, ya que en sus ofertas a los consumi-

GRÁFICO 2
SUMINISTRO EN MERCADO LIBRE Y REGULADO (N.º DE CONSUMIDORES)



dores finales deben tener en cuenta variaciones futuras en los peajes que son de difícil previsión.

2. La designación de los comercializadores de último recurso y el mecanismo de traspaso automático de los consumidores

Tanto en electricidad como en gas, la normativa estableció que los comercializadores de último recurso fueran designados por el Gobierno, coincidiendo con empresas asociadas a los principales grupos empresariales, y que los consumidores que, en la fecha de entrada en vigor de la TUR, no hubiesen elegido un comercializador en el mercado libre, se traspasaran, con carácter general, de forma automática, a los comercializadores de último recurso pertenecientes al mismo grupo empresarial del distribuidor (7). Como consecuencia, alrededor del 1 de julio de 2008 se

traspasaron automáticamente unos 4 millones de consumidores de gas a los CUR. Análogamente, alrededor del 1 de julio de 2009, se traspasaron de manera automática a los CUR aproximadamente 24 millones de consumidores eléctricos.

De esta manera se contribuyó a mantener la relación histórica entre consumidores (principalmente domésticos) y grupos empresariales establecidos y se perdió una ocasión importante para facilitar a nuevos comercializadores (por ejemplo mediante concurso o subasta) el acceso a un volumen importante de pequeños consumidores, típicamente con un coste elevado de cambio de suministrador, y alcanzar así la escala mínima necesaria para operar en este segmento de mercado.

Asimismo, la implementación del citado mecanismo de traspaso automático fue el origen de una sanción de la Comisión Nacional de Competencia (CNC) a la

patronal de las principales empresas eléctricas (UNESA). El 13 de mayo de 2011 la CNC resolvió que existieron conductas colusorias de UNESA para obstaculizar los cambios de suministrador en el mercado de comercialización de energía eléctrica a pequeños clientes entre mayo de 2007 y junio de 2009. Entre dichas conductas se incluyó la supuesta coordinación de las empresas de UNESA para suspender, sin aviso explícito al regulador y a otros comercializadores, la tramitación de las solicitudes de cambio de suministrador en fechas cercanas a la entrada en vigor de la TUR. Los distribuidores involucrados motivaron esta conducta por la necesidad de adaptar, en muy poco tiempo, sus sistemas informáticos al traspaso masivo de clientes (8).

La normativa también estableció que los CUR «acogieran», de manera automática y durante un periodo transitorio, que se ha prorrogado hasta la actualidad,

a todos los clientes sin derecho a TUR de la zona del distribuidor afiliado, que pagarían un recargo (liquidable al sistema) como mecanismo para motivar su salida al mercado libre (9). Esta situación generó un incentivo para los CUR, a trasladar clientes sin derecho a TUR al mercado libre, a un precio referenciado a dicho recargo. A este respecto, recientemente la CNC ha establecido multas en relación con dos denuncias por el traspaso de clientes sin derecho a tarifa de último recurso, suministrados por un CUR, al mercado libre sin recabar su consentimiento expreso (10).

3. El acceso a las bases de datos de puntos de suministro de los distribuidores

Desde los comienzos de la liberalización, el acceso a la información sobre los puntos de suministro (esencialmente su localización y características técnicas) se ha considerado como un aspecto clave para fomentar la competencia. Sin embargo, la normativa (11) presentaba inicialmente lagunas y, a raíz de su aplicación, surgieron denuncias por parte de nuevos comercializadores. En particular, la CNC estableció que durante el periodo 2007-2009 algunas distribuidoras actuaron en contra de la competencia, denegando o condicionando de manera injustificada el acceso de nuevos entrantes a esta información, mientras sí que permitían los accesos a sus filiales comercializadoras (12).

En parte como resultado de estos casos, la regulación se fue definiendo con mayor precisión y alcance. Finalmente, el Real Decreto 1011/2009 estableció el derecho de acceso gratuito e incondicional por parte de comer-

cializadores y consumidores al sistema de información de puntos de suministro (SIPS) de los distribuidores de gas y electricidad, especificando además requisitos comunes de acceso, mantenimiento y contenido mínimo (este último abarca no solo aspectos técnicos y contractuales, como la ubicación, la potencia contratada, la tarifa de acceso, etc., sino también datos identificativos del titular del contrato y datos históricos de consumo mensual de los últimos dos años). Por tanto, se trata de información valiosa para el desarrollo de la competencia en el mercado minorista, que puede contribuir a reducir las posibles asimetrías entre comercializadores independientes y comercializadores integrados en los grupos de sociedades que desarrollan actividades de distribución. No obstante, en la actualidad la gestión de dicha información depende de la diligencia de cada distribuidor y no existe todavía un sistema estándar de acceso homogéneo, sujeto a regulación o control por parte de una entidad independiente. El establecimiento de un modelo eficaz de gestión de esta información es especialmente importante a la vista de la implementación de contadores inteligentes, que por normativa debe completarse en España a 31 de diciembre de 2017, ya que la información disponible sobre puntos de suministro aumentará significativamente, así como la variedad de agentes y usos de dicha información (13).

4. La creación de la Oficina de Cambio de Suministrador (OCSUM)

Mediante las Leyes 12/2007 y 17/2007 se creó la Oficina de Cambio de Suministrador (OCSUM), como sociedad mercantil en cuyo accionariado participan comer-

cializadores (70 por 100) y distribuidores (30 por 100) en medida proporcional a sus cuotas de mercado, con el objeto exclusivo de garantizar que los cambios de suministrador se realicen de manera conforme a los principios de transparencia, objetividad e independencia. A este fin OCSUM tiene asignadas, por el Real Decreto 1011/2009, entre otras, las funciones específicas de solicitar información a distribuidores y comercializadores, de realizar informes periódicos que permitan conocer el funcionamiento real de los procesos de cambio de suministrador, de proponer mejoras en los mismos y de verificar que los consumidores han otorgado su efectivo consentimiento al cambio de suministrador.

Hasta la fecha, este organismo ha contribuido positivamente a fomentar el consenso entre los distintos agentes sobre procedimientos de cambio de suministrador, de altas, bajas y cortes de suministros, y flujos de información relacionados, lo que está redundando en una mayor agilidad y homogeneidad de los procesos y, en la medida de lo posible, en una mayor simetría entre gas y electricidad.

Sin embargo, dada su estructura accionarial, la principal limitación de OCSUM es la dificultad de garantizar su actuación neutral y objetiva, en beneficio de los consumidores y de todos los agentes del sistema. En este sentido, la CNE ha reclamado un papel de supervisión más proactivo sobre este organismo incluyendo la potestad de dictar instrucciones vinculantes, encaminadas a establecer pautas para asegurar un ejercicio efectivo de las funciones de OCSUM, especialmente a la hora de poner de manifiesto posibles incidencias y problemas en los cambios de suministrador.

5. Protección y «capacitación» de los consumidores

Los consumidores, especialmente los domésticos y las pequeñas empresas, carecen todavía de toda la protección legal e información que serían necesarias para poder ejercer de manera efectiva su derecho a elegir un suministrador de gas y electricidad. Entre las principales medidas que se han introducido recientemente para mejorar la transparencia informativa para el consumidor, se destaca que la Orden ITC/3520/2009 de gas, así como la Orden ITC/ 3519/2009 de electricidad, asignan a la CNE la responsabilidad de gestionar un sistema de comparación de precios sobre la base de las ofertas que, para colectivos o grupos de consumidores, realicen las empresas comercializadoras. Dicho sistema se puso oficialmente en marcha el 27 de abril de 2011. Se trata de una aplicación, disponible en el sitio web de la CNE (www.cne.es) o en el acceso directo (www.comparador.cne.es), que permite obtener en tiempo real toda la información sobre las alternativas más económicas y que mejor se adapten a las necesidades de los consumidores, según su perfil específico de suministro. El comparador está orientado especialmente al consumidor de pequeño/mediano tamaño e incluye ofertas para consumidores con y sin derecho a TUR.

Finalmente, el citado Real Decreto Ley 13/2012 introduce mejoras relacionadas con el cambio de suministrador (en particular el establecimiento del plazo máximo de tres semanas para la realización del cambio de suministrador y de seis semanas para la liquidación de la cuenta final tras el cambio) y la protección de los consumidores (por ejemplo, se ha obligado a los comerciali-

zadores a disponer de un servicio gratuito de atención al cliente cuyo incumplimiento se sanciona expresamente). Asimismo, en la función trigésima segunda se establece que la CNE sea responsable de tener a disposición de los consumidores toda la información necesaria relativa a sus derechos, a la legislación en vigor y a las vías de solución de conflictos de que disponen en caso de litigio. No obstante, el Real Decreto Ley 13/2012 deja pendientes de definición muchos aspectos relevantes y regula de forma asimétrica la electricidad y el gas (por ejemplo, los derechos del consumidor contenidos en el Anexo I de las directivas se reproducen casi de manera literal para el sector del gas, mientras se indica que se desarrollarán en normativa futura para el sector eléctrico).

IV. LOS MERCADOS MAYORISTAS

En ambos sectores existe un modelo regulatorio basado en la separación de propiedad entre las actividades de compraventa y las de transporte/operación del sistema, con acceso de terceros regulado. Además, ha ido creciendo el margen de la capacidad de producción/importación en las infraestructuras con respecto a la demanda punta (en 2011 el margen ha sido del 161 por 100 en el caso del gas, considerando la capacidad de emisión conjunta de regasificación, gasoductos y almacenamientos, y del 133 por 100 en el caso de la electricidad, considerando toda la potencia disponible y las interconexiones internacionales).

Sin embargo, el desarrollo de los mercados mayoristas, crucial para determinar las condiciones de adquisición de la energía por parte de comercializadores y

grandes consumidores, ha sido diferente en cuanto a organización y marco regulatorio.

En el sector eléctrico, desde el 1 de enero de 1998, la regulación prevé la existencia de un mercado de contado organizado, en el cual en la actualidad comercializadores y grandes consumidores adquieren en torno al 60 por 100 de la energía generada en España (el restante 40 por 100 se obtiene mediante contratos bilaterales físicos con los productores). Adicionalmente, desde 2007, se ha asistido a un importante desarrollo de los mercados a plazo (véase CNE, 2011a), organizados (mercado de futuros gestionado por OMIP-OMICLEAR) y no organizados (mercado OTC bilateral en el que las partes negocian contratos a plazo con liquidación financiera, normalmente a través de una agencia de intermediación). El mayor volumen de negociación se registra en el mercado no organizado, que en 2011 alcanzó los 284 TWh, superando la demanda de energía eléctrica peninsular. Cabe en todo caso subrayar que la cobertura de riesgo que estos mercados pueden aportar, especialmente a nuevos entrantes que a diferencia de los grupos empresariales establecidos no tienen una estructura verticalmente integrada entre generación y comercialización, presenta costes en términos de garantías financieras y se limita a plazos relativamente cortos, ya que la liquidez del mercado OTC se concentra en contratos con vencimiento igual o inferior a un año, que no necesariamente coinciden con las coberturas deseadas por los agentes (14).

En el sector del gas natural, desde 2006 se registra un volumen creciente de intercambios bilaterales que responden esencialmente a las necesidades de

los agentes de corregir desajustes y mantener sus posiciones equilibradas en el corto plazo, mientras la gran mayoría de contratos de importación de gas natural son de largo plazo, con vencimiento superior a diez años. El volumen total intercambiado en 2011 fue de 565.664 GWh, un 44 por 100 por encima de la demanda del año. A pesar de su importante tamaño, este mercado no se ha desarrollado todavía hacia un formato organizado con precios transparentes y contratos estándares o con agencias de intermediación que publiquen estimaciones de precios. Esta situación está limitando el atractivo del mercado gasista español para nuevos entrantes, así como la capacidad de comparación de ofertas de los consumidores industriales, constituyendo un grave obstáculo al pleno desarrollo de la competencia en el sector del gas (15).

Finalmente, cabe señalar que, en ambos sectores, existen mecanismos de mercado (subastas), sujetos a la supervisión de la CNE, con el objeto de determinar el coste de adquisición de la energía que se incorpora en las tarifas reguladas de último recurso. Estos mecanismos no están exentos de problemas y requieren mejoras, que la CNE ha puesto de manifiesto en varias ocasiones. En el caso eléctrico, se precisa una supervisión más amplia, que abarque al mercado OTC, de naturaleza financiera, ya que las negociaciones influyen inevitablemente en los resultados de las subastas CESUR para la determinación de la TUR eléctrica (esta interrelación se ve reforzada por el hecho de que la gran mayoría de los agentes participan tanto en el mercado OTC, como en OMIP y en CESUR) (16).

En el caso del gas, la problemática de la supervisión de las subastas es más grave, ya que la ausencia

de un mercado *spot* organizado, con precios transparentes, dificulta el análisis de los precios de equilibrio resultantes de las subastas, y, más en general, el análisis del estado real de la competencia en los mercados minoristas.

V. LA ESTRUCTURA DE MERCADO

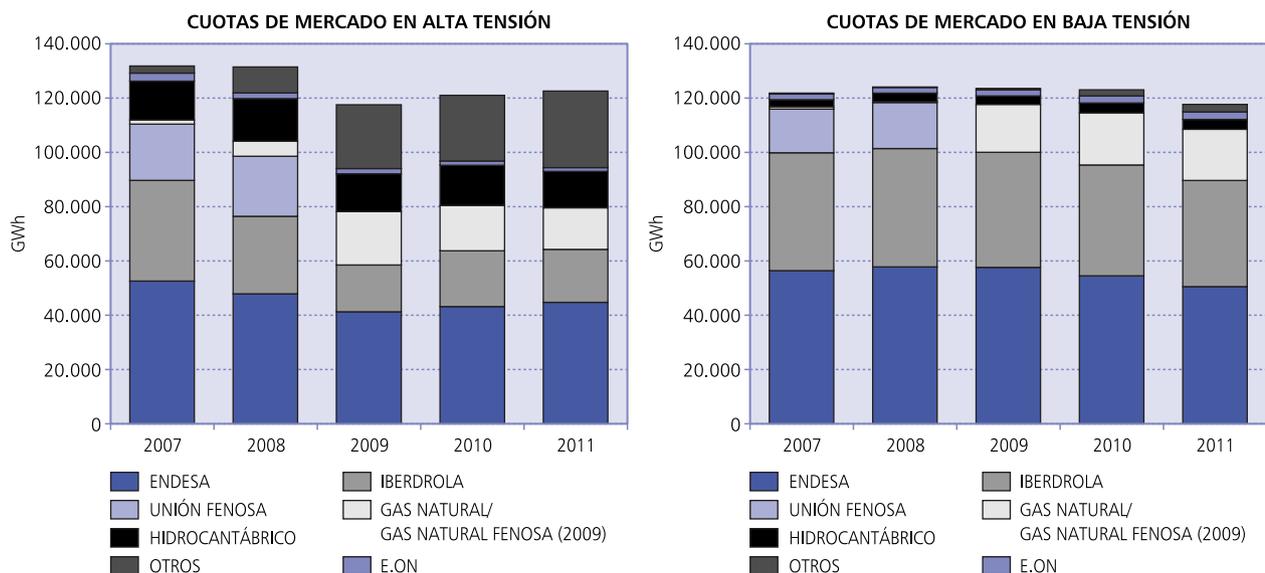
En cuanto a la estructura de mercado, en ambos sectores el mayor número de comercializadores activos se está observando en el segmento de los consumidores de gran tamaño, con elevada elasticidad al precio y sin posibilidad de acogerse a una tarifa regulada. Por otra parte, se registra una menor presión competitiva en el segmento de consumidores domésticos, con demanda menos elástica y mayores costes de cambio de suministrador, donde la entrada de nuevos competidores ha sido reducida y la referencia de precio prácticamente coincide con la tarifa de último recurso. En todos los segmentos de mercado analizados, tanto de gas como de electricidad, los indicadores de concentración muestran una tendencia decreciente en el periodo considerado, también afectada por el impacto de la fusión, que se concluyó en 2009, entre Unión Fenosa y Gas Natural, autorizada por la CNC con condiciones, mediante Resolución del 11 de febrero de 2009.

En el sector eléctrico, en el segmento de alta tensión, que incluye esencialmente a los consumidores industriales, el HHI (17) descendió hasta 1.971 en 2011. La cuota conjunta de las principales empresas comercializadoras, Iberdrola y Endesa, que en 2007 se situaba en el 68 por 100, se redujo al 58 por 100 en 2008, cayendo hasta el 52,3 por 100 en 2011. Correspondientemente,

como se muestra en el gráfico 3, se ha observado un crecimiento de la cuota de otros grupos verticalmente integrados y de comercializadores independientes —agrupados en «Otros» (18)—, pasando estos últimos del 2 por 100 en 2007 al 23 por 100 en 2011. En contraste, en el segmento de baja tensión, donde coexisten consumidores doméstico-comerciales y pymes, las cuotas son más estables y el nivel de concentración más elevado, con un HHI del 3.221 en 2011. Con respecto a 2007, en 2011 Endesa e Iberdrola han reducido sus cuotas en un 3,5 y un 2,3 por 100 respectivamente, alcanzando Endesa una cuota del 43 por 100 (24,2 por 100 a través de su filial de comercialización de último recurso) e Iberdrola del 33,3 por 100 (16,2 por 100 a través de su filial CUR).

En gas (ver gráfico 4), el segmento que presenta menor grado de concentración es el del suministro a centrales de generación eléctrica, principalmente centrales de ciclo combinado (CCGT), con un HHI de 1.854 en 2011. En el segmento industrial se registra un HHI de 2.007 en 2011, con una cuota de Gas Natural Fenosa del 37 por 100. Por otra parte, en el segmento doméstico-comercial, a pesar de mostrar una reducción de casi 2.400 puntos entre 2007 y 2011, el HHI sigue situándose en un valor elevado, de 3.839 en 2011, debido principalmente a la cuota del 58 por 100 de Gas Natural Fenosa. En este segmento cabe destacar, en el periodo 2007-2011, el aumento del 7 por 100 de la cuota de Iberdrola (que alcanza el 8,7 por 100), del 6 por 100 de la cuota de Endesa (que alcanza el 14,7 por 100) y del 6,4 por 100 de GALP, que adquirió clientes de Gas Natural Fenosa a raíz de la Resolución de la CNC de 11 de febrero de 2009.

GRÁFICO 3
CUOTAS DEL MERCADO MINORISTA DE ELECTRICIDAD



La propiedad de redes de distribución, tanto de gas como de electricidad, ha sido hasta la actualidad el principal factor explicativo de la estructura de mercado observada, ya que los principales grupos empresariales han desarrollado su actividad de comercialización, en particular a consumidores domésticos, en sus zonas tradicionales de distribución, utilizando la ventaja de una infraestructura capilar y una masa crítica de clientes anterior a la liberalización.

La información disponible en 2010 (ver gráfico 5) muestra que alrededor del 90 por 100 de los consumidores de gas y electricidad son suministrados por comercializadores que pertenecen a grupos empresariales con actividades de distribución de gas y/o de electricidad.

La relación entre redes de distribución y comercialización es principalmente de tipo vertical. Tanto en gas como en electricidad,

el grado de fidelización de los consumidores más pequeños, medido como el porcentaje medio de ventas de un comercializador en el área del distribuidor del mismo grupo empresarial, se sitúa por encima del 70 por 100. Por otra parte, existe también evidencia que indica la posible importancia de un efecto de conglomerado, al menos en algunas Comunidades Autónomas, entre distribución de gas y comercialización eléctrica, y distribución de electricidad y comercialización de gas (véase CNE, 2012c).

No obstante, cabe resaltar el creciente dinamismo observado en la actividad de comercialización en los últimos dos años, debido en parte a la reducción de la demanda, a la creciente captación de clientes por algunas empresas fuera de sus áreas de distribución y a otros factores específicos. Como consecuencia, el porcentaje de clientes de gas en zonas con redes propias (de gas o electricidad) se ha reducido del

94,1 por 100 en 2008 al 86,4 por 100 en 2010. La entrada de GALP, como consecuencia de la desinversión impuesta por la citada Resolución de la CNC de febrero de 2009, con 368.500 clientes en zonas sin redes propias (esencialmente Madrid) es responsable de casi el 5 por 100 de la reducción de dicho porcentaje. En electricidad, el porcentaje medio pasa del 93,9 por 100 en 2009 al 90,6 por 100 en 2010, y es especialmente relevante en el caso de E.ON, que pasa de tener el 72 por 100 de sus clientes en zonas con redes propias al 57 por 100, y el de Iberdrola, que pasa del 97 al 93 por 100 en el periodo 2008-2010.

VI. EL FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS MINORISTAS

1. Grado de satisfacción de los consumidores

El grado de satisfacción de los consumidores constituye un pri-

GRÁFICO 4
CUOTAS DEL MERCADO MINORISTA DE GAS

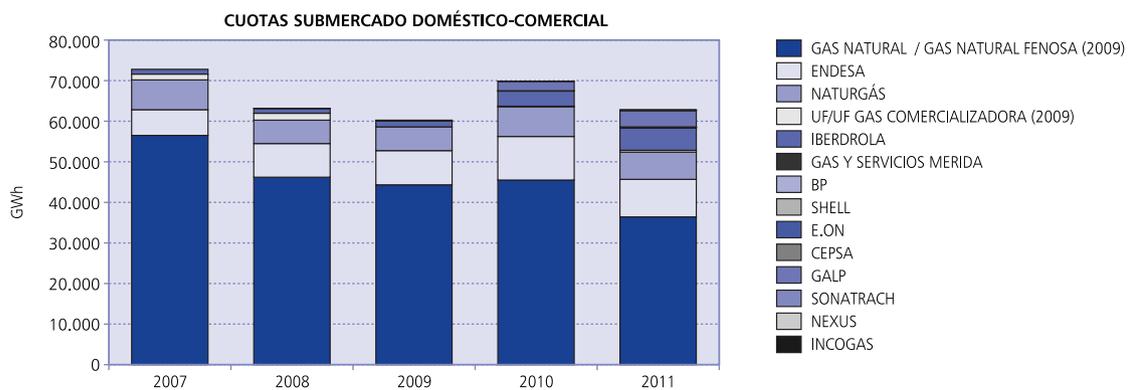
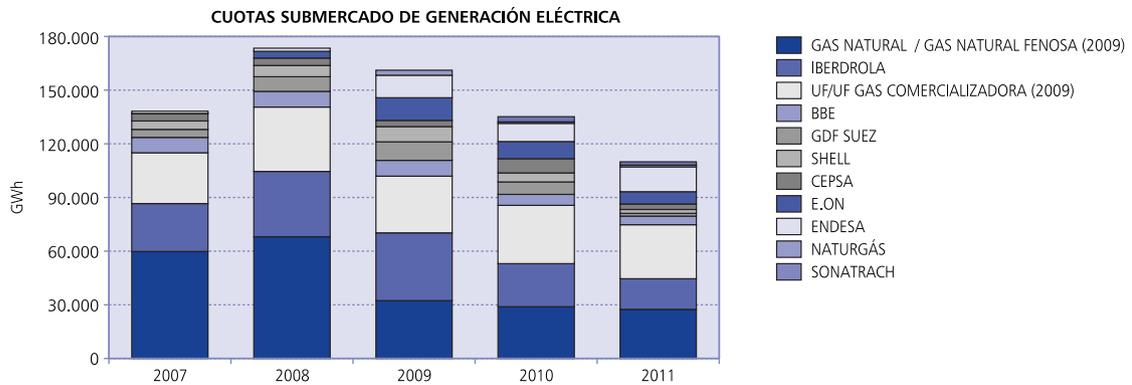
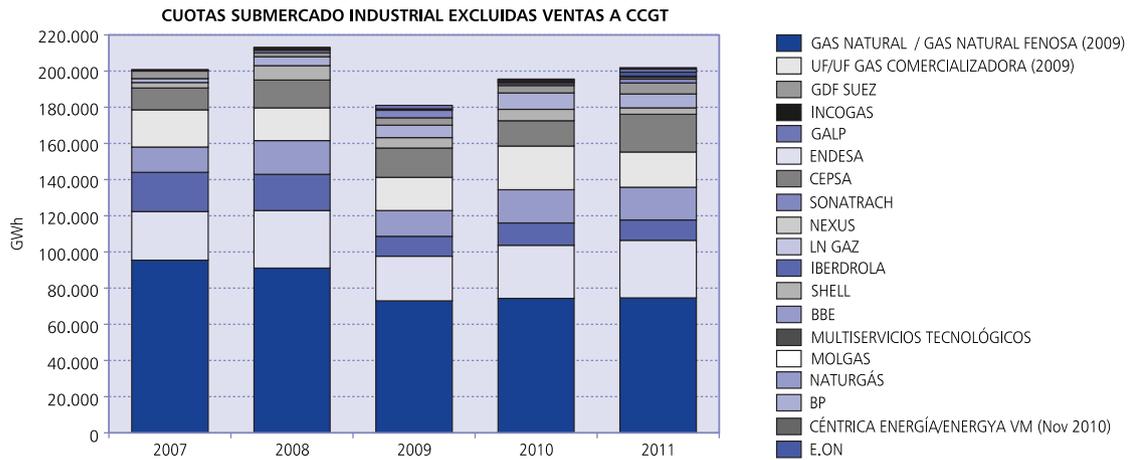
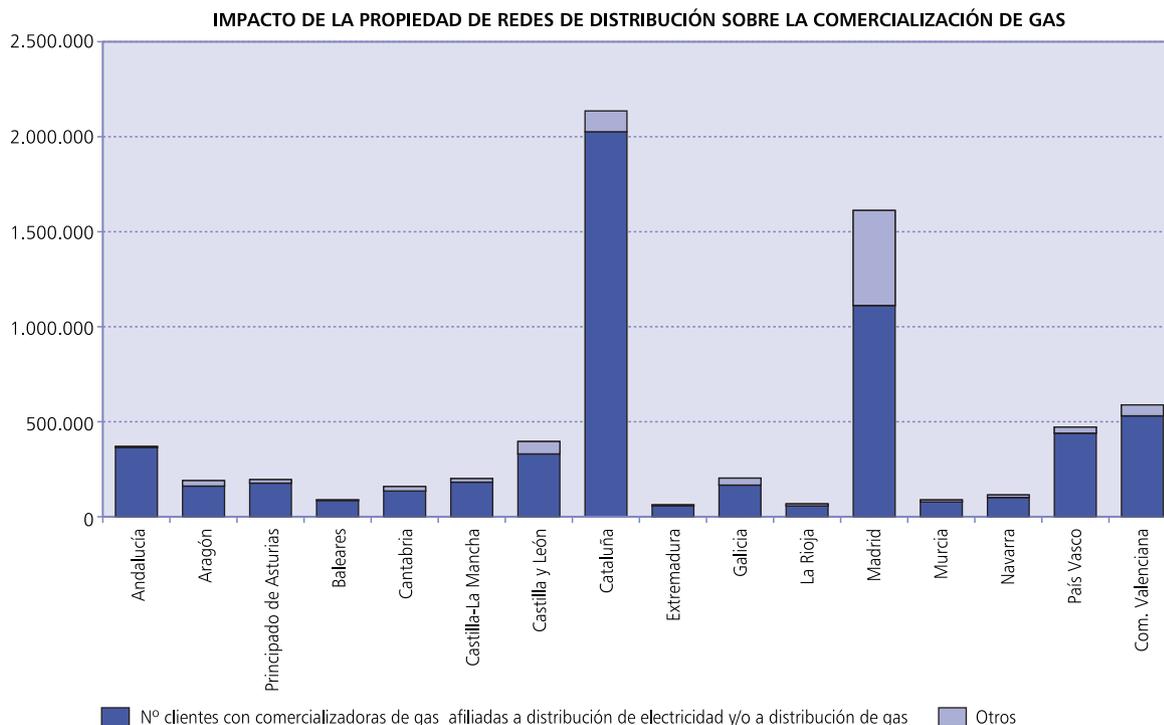
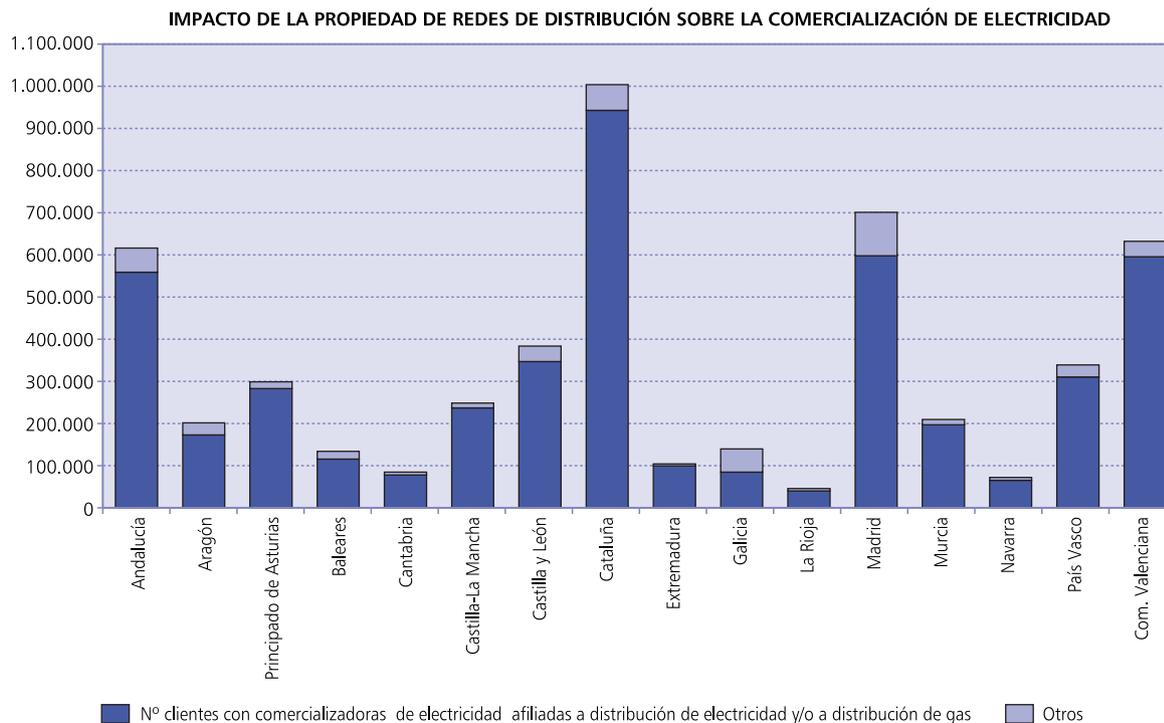


GRÁFICO 5
NÚMERO DE CLIENTES Y REDES DE DISTRIBUCIÓN DE GAS Y ELECTRICIDAD



mer indicador del funcionamiento de los mercados minoristas. En este sentido, el *Consumer Market Scoreboard* (CMS) publicado por la Comisión Europea en octubre de 2011, indica la existencia de un grado elevado de descontento y desconfianza de los consumidores europeos en general, más acusado en el caso del servicio eléctrico con respecto a otros servicios (19). Un análisis más pormenorizado revela que los mercados de gas y electricidad en España se sitúan entre los peor valorados por los consumidores.

En lo que concierne al servicio eléctrico, la percepción de los consumidores considerados en el CMS sitúa a España en la penúltima posición, con un resultado de 84,9 respecto a la media normalizada (100) de la Unión Europea (27 países). Esto se explica porque España tiene el porcentaje más elevado de consumidores eléctricos en toda la Unión que afirman encontrar graves dificultades de comparación entre servicios ofrecidos por diferentes suministradores y haber tenido algún problema con su suministrador. Asimismo, España muestra el segundo porcentaje más elevado (tras Bulgaria) de consumidores que afirman no tener confianza en el cumplimiento de las normas de protección de los consumidores por parte de los suministradores y no estar en absoluto satisfechos con el servicio prestado por los suministradores. Cabe por otra parte reseñar que el resultado del CMS de 2011 presenta un empeoramiento significativo, de más de 12 puntos, con respecto al resultado del CMS de 2010, y que la propia CE considera que podría atribuirse a la situación de crisis económica prolongada en España.

En cuanto al servicio de gas, la percepción de los consumidores

en España es mejor, aun cuando España se sitúa en la antepenúltima posición, con una puntuación de 96,3 respecto de la media normalizada (100) de la Unión Europea (23 países). Este resultado también se debe a bajas valoraciones de los consumidores en las áreas de comparabilidad, confianza, problemas y satisfacción global. En gas el resultado del CMS de 2011 también ha empeorado con respecto a 2010, aun cuando el descenso ha sido solo de 3 puntos.

Por otra parte, cabe destacar que, en ambos sectores, el porcentaje de consumidores españoles que se muestran activos en presentar una reclamación tras experimentar un problema con su suministrador es entre los más altos en la Unión Europea: 95 por 100 en electricidad (con respecto a una media europea del 81 por 100) y 88 por 100 en gas (con respecto a una media europea del 83 por 100).

2. Comparativa de precios

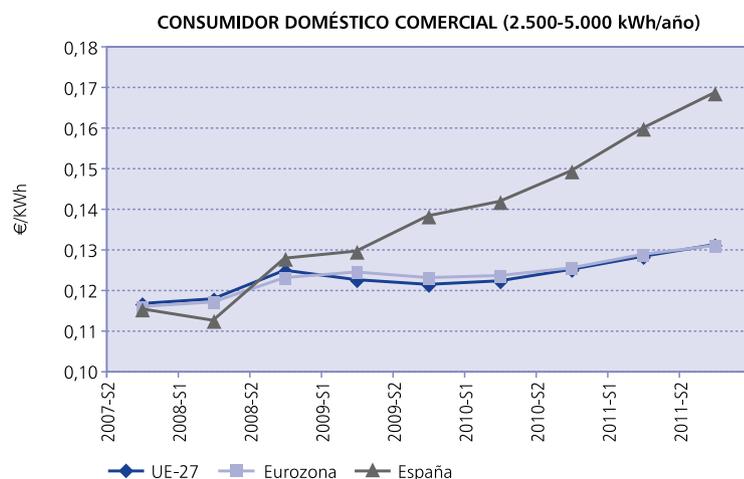
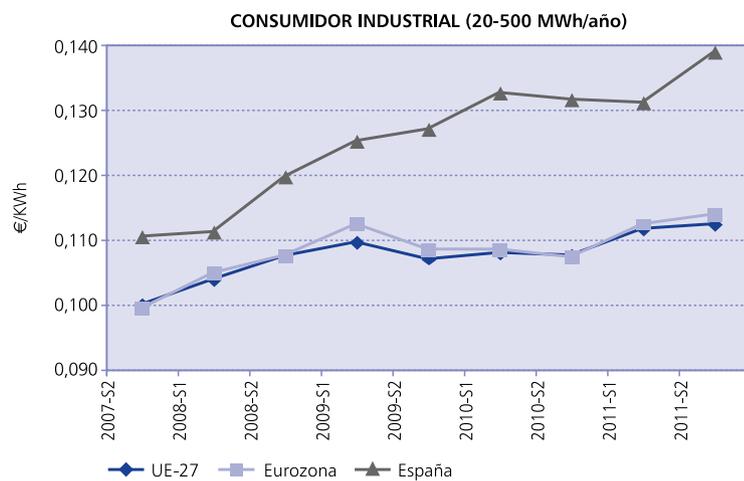
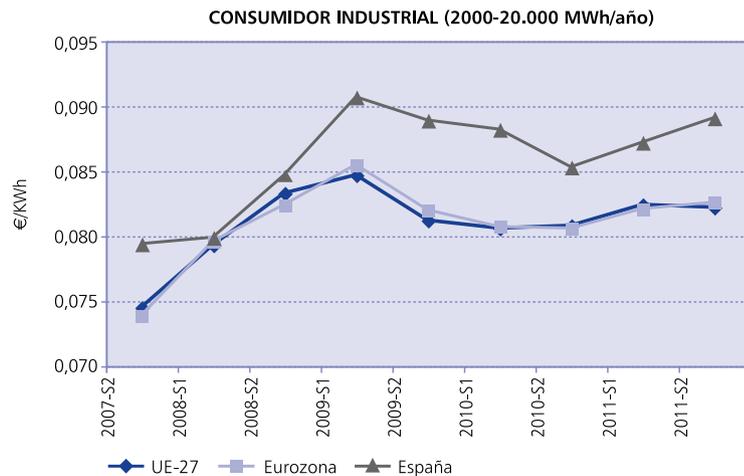
En el periodo considerado, la evolución de los precios finales de electricidad sin impuestos en España ha seguido generalmente la tendencia de la media del resto de países europeos, aunque el precio de la electricidad pagado por los consumidores domésticos e industriales son superiores a los correspondientes precios medios de los países de la UE, lo que contribuye a explicar, al menos parcialmente, el elevado grado de descontento de los consumidores que revela el CSM. Hasta el año 2009, los precios de la electricidad en España, para los consumidores doméstico-comerciales y para los consumidores industriales más grandes, con un consumo mayor a 2.000 MWh/año, se situaban más cerca

de la media europea. A partir del primer semestre de 2009 se registran incrementos mucho mayores en España que en la media europea, especialmente en el segmento de los consumidores doméstico-comerciales, como se muestra en el gráfico 6 (20).

En lo que concierne a los precios de gas, entre 2008 y 2011 han seguido una tendencia generalmente en línea con la del resto de países europeos, aun con algunas diferencias en función del tipo de consumidor analizado, como se muestra en el gráfico 7.

Así, para los consumidores industriales, tanto grandes (278-1.112 GWh/año) como de menor tamaño (2,78-27,8 GWh/año), desde el segundo semestre de 2007 hasta el segundo semestre de 2011, el precio del gas ha seguido las mismas tendencias observadas en el resto de Europa y se ha situado por debajo del precio de la eurozona y de la UE-27. Sin embargo, para el consumidor doméstico-comercial español, se ha observado un precio por encima de la media de la eurozona y de la UE-27 hasta el primer semestre de 2011. En el segundo semestre de 2011 el precio para estos consumidores ha pasado a ser significativamente inferior a las medias europeas. A este respecto cabe recordar que se trata en gran parte de consumidores con suministro a tarifa de último recurso o con un precio de mercado libre referenciado a dicha tarifa, y que, en el segundo semestre de 2011, sus peajes fueron congelados y el precio del gas, determinado parcialmente por la subasta TUR de gas y también por la evolución de las cotizaciones internacionales, del Brent y de los futuros de gas, apenas se incrementó con respecto al periodo anterior.

**GRÁFICO 6
COMPARATIVA DE PRECIOS FINALES DE ELECTRICIDAD ANTES DE IMPUESTO**



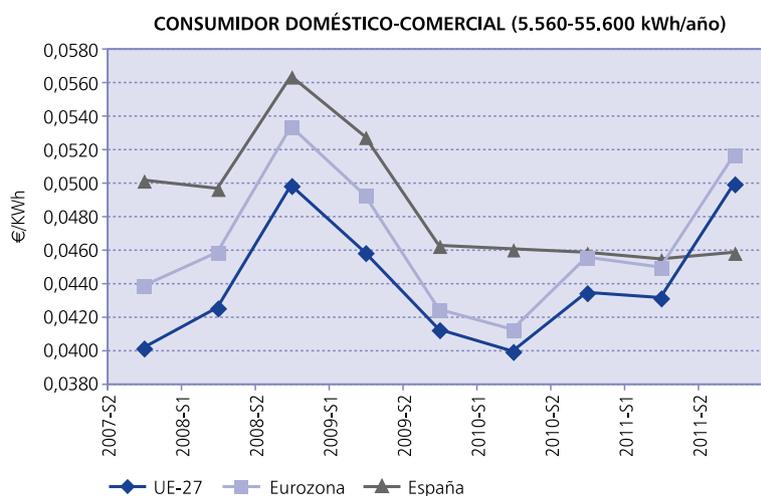
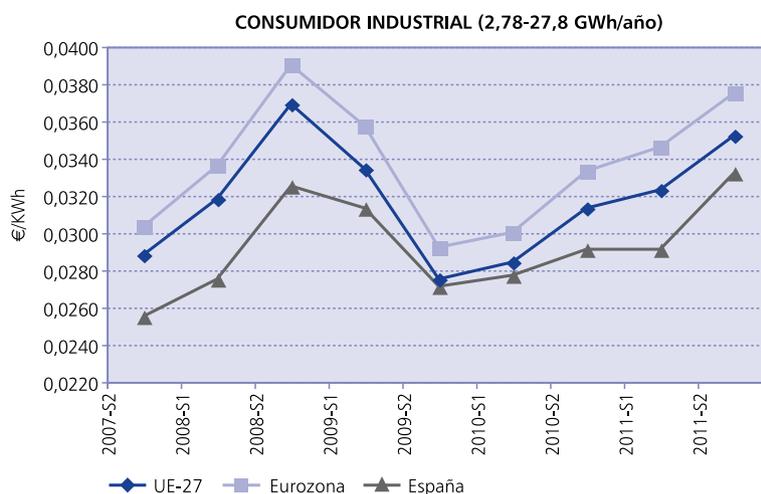
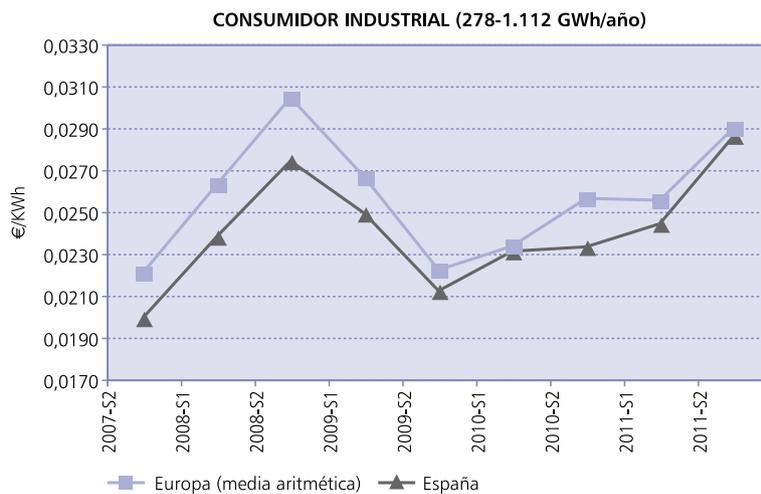
3. Tasas de switching

En los últimos años se destaca el aumento significativo, en ambos sectores, de la tasa de cambio de suministrador (tasa de *switching*), calculada como la ratio entre el número total de cambios de suministrador realizados y el número promedio de consumidores en el año considerado. En 2011, en electricidad se alcanzó una tasa de *switching* del 10 por 100 (con respecto al 7,4 por 100 en 2010 y al 5,23 por 100 en 2009) y en gas del 19,5 por 100 (con respecto al 12 por 100 en 2010 y al 5,6 por 100 en 2009). Se trata de tasas muy en línea, o incluso superiores en el caso del gas, a la media europea de los mercados de gas y electricidad (en 2009-2010 se registraron tasas en torno al 10 por 100).

En todo caso, cabe recordar que la tasa de *switching* es un indicador que debe valorarse conjuntamente con otros indicadores de la estructura y del grado de satisfacción de los consumidores. Por tanto, si bien una tasa de *switching* elevada indica el buen funcionamiento de los procedimientos de cambio de suministrador, no necesariamente refleja condiciones de elevada competencia y calidad del suministro. En este caso no se puede descartar que, en ausencia de cambios estructurales y de variaciones significativas entre precios ofertados para servicios básicos de gas y electricidad (21), el considerable crecimiento de las tasas de *switching* pueda explicarse, al menos en parte, por el elevado grado de descontento de los consumidores y que este, a su vez, esté muy relacionado con la situación de crisis y con el aumento generalizado de los precios finales entre 2008 y 2011.

Los datos de los cuadros n.ºs 1 y 2 indican también que los pro-

GRÁFICO 7
COMPARATIVA DE PRECIOS FINALES DE GAS ANTES DE IMPUESTO



cesos operativos de cambio de suministrador no están condicionando de forma significativa el funcionamiento de los mercados minoristas, ya que en ambos sectores la tasa de *switching* realizado es cercana al porcentaje de cambios solicitados por los consumidores (tasa de *switching* «solicitado»). Asimismo, se observa una reducción de la tasa de solicitudes rechazadas y se mantiene el alto porcentaje de solicitudes gestionadas sin retrasos. No obstante, estos indicadores no son homogéneos entre agentes y existen situaciones específicas que requieren mejoras. Este es el caso, por ejemplo, de pequeños distribuidores eléctricos que no disponen todavía de sistemas informáticos adecuados para la gestión de los cambios de suministrador o de las actuaciones de algunos distribuidores de gas en materia de validación de las solicitudes de cambio; concretamente, en una reciente Resolución la CNC consideró que un distribuidor abusaba de su posición de dominio a través de esta función (22).

Por otra parte, siguen existiendo diferencias entre electricidad y gas: en el primero existe un mayor porcentaje de cambios entre comercializadores de último recurso y otros comercializadores (paso de suministro regulado a suministro libre) y en el segundo dominan los cambios entre grupos empresariales distintos y entre comercializadores en el mercado libre. Lo anterior está relacionado con el mayor porcentaje de consumidores acogidos a tarifa de último recurso en el sector eléctrico, como muestran los gráficos 1 y 2.

VII. CONCLUSIONES

Tras casi una década desde la liberalización total en enero de

CUADRO N.º 1

INDICADORES DE SWITCHING PARA EL SECTOR ELÉCTRICO (En porcentaje)

		MERCADO ELÉCTRICO		
		2009	2010	2011
Dinámica de mercado	Tasa de <i>switching</i> «solicitado»	6,37	8,22	11,66
Posibles obstáculos al cambio	Ratio de solicitudes rechazadas	8,79	8,20	5,98
Agilidad de los procesos	Porcentaje de solicitudes activadas en plazo	98,32	97,15	98,43
Resultados de los procesos	Tasa de <i>switching</i>	5,23	7,42	10,61
Cambios realizados según el tipo de suministro*	CUR-CUR	0,04	0,16	0,09
	CUR-NOCUR	60,89	78,95	70,50
	NOCUR-CUR	2,79	3,00	2,12
	NOCUR-NOCUR	5,14	17,89	27,29

Nota: (*) El 31,15 por 100 de los cambios realizados en el mercado eléctrico en 2009 corresponde a clientes suministrados a tarifa por los distribuidores que pasan al mercado libre durante el primer semestre de 2009 (a partir del 1 de julio de 2009 se introduce la comercialización de último recurso y los distribuidores pierden su anterior función de suministradores a tarifa regulada).

2003, el balance que puede extraerse sobre la evolución de la competencia en los mercados minoristas de gas y electricidad contiene sin duda elementos positivos, pero presenta también aspectos estructurales y regulatorios problemáticos que pueden condicionar la evolución futura hacia un diseño de mercado más

favorable a la competencia y a la participación activa de los consumidores.

En lo que concierne a los elementos positivos, se resaltan: el derecho de acceso incondicionado a la información de los distribuidores sobre puntos de suministro, el marco (en parte regulado

y en parte consensuado entre agentes) para los procedimientos de cambio de suministrador y el comparador de precios gestionado por la CNE. Todos ellos se sitúan en la línea indicada por la Comisión Europea y por el CEER, como medidas que fomentan el intercambio de información entre comercializadores y distribuido-

CUADRO N.º 2

INDICADORES DE SWITCHING PARA EL SECTOR GASISTA (En porcentaje)

		MERCADO DE GAS		
		2009	2010	2011
Dinámica de mercado	Tasa de <i>switching</i> «solicitado»	6,37	14,73	20,75
Posibles obstáculos al cambio	Ratio de solicitudes rechazadas	7,85	9,14	6,72
Agilidad de los procesos	Porcentaje de solicitudes activadas en plazo	99,99	99,99	99,99
Resultados de los procesos	Tasa de <i>switching</i>	5,61	12,28	19,54
Cambios realizados según el tipo de suministro	CUR-CUR	0,00	0,00	0,00
	CUR-NOCUR	18,42	35,33	27,69
	NOCUR-CUR	1,83	0,16	0,13
	NOCUR-NOCUR	79,75	64,51	72,18

res, la respuesta de la demanda y la transparencia informativa sobre ofertas, respectivamente (23).

En cuanto a los aspectos problemáticos, cabe destacar dos: 1) el mantenimiento de la tarifa de último recurso para un sector amplio de consumidores, en la medida en que actúa como una barrera a la entrada de nuevos comercializadores y, por lo tanto, puede perjudicar al consumidor en el medio-largo plazo; y 2) las ventajas que la doble integración vertical (distribución-comercialización y aprovisionamiento de energía-comercialización) sigue otorgando a los grupos empresariales establecidos con respecto a otros agentes. En este contexto, la designación de los comercializadores de último recurso y el mecanismo de traspaso automático de clientes a los mismos no han contribuido a disminuir el grado elevado de fidelización de los clientes más pequeños a los grupos establecidos, creando incluso un contexto en el que se han originado conductas sancionadas por parte de la Comisión Nacional de Competencia. Sería deseable que en el futuro, la transición a un modelo sin precios regulados (junto con un mecanismo de protección de consumidores vulnerables) fuera acompañada por una serie de medidas regulatorias (véase CNE, 2012a) que incluyeran la designación de los CUR mediante un mecanismo de concurso o subasta; la promoción de procesos de *switching* colectivos (24), teniendo en cuenta que el primer cambio de suministrador tiende a ser el más importante para el cliente, y una mayor concreción de la capacidad de supervisar y realizar investigaciones por parte de la autoridad reguladora.

Por otra parte, la ventaja relacionada con la integración entre aprovisionamiento/generación

y comercialización puede verse reducida en la medida en que se incrementa la liquidez y profundidad del mercado (mayorista) a plazo de electricidad, especialmente en el segmento de contratos con vencimiento anual o superior, y se desarrolle un mercado organizado (de contado y a plazo) en gas que la propia normativa debería facilitar.

NOTAS

(*) Comisión Nacional de Energía hasta agosto de 2012.

(1) Las Directivas europeas de 2003 para la creación del mercado interior de gas y electricidad establecieron por primera vez la obligación de los Estados miembros de garantizar que todos los consumidores finales pudieran elegir libremente su suministrador a partir del 1 de julio de 2007. Esta obligación permanece bajo las Directivas vigentes de 2007 (Directiva 2007/72/CE de electricidad y Directiva 2007/73/CE de gas). Existen otros países donde el modelo de liberalización solo abarca a los mercados mayoristas (este es el caso de la gran mayoría de estados en Estados Unidos).

(2) Tras los intentos frustrados de fusión entre Iberdrola y Endesa, Unión Fenosa e Hidrocarbónica, Gas Natural e Iberdrola, Gas Natural y Endesa, la principal operación empresarial del sector desde los comienzos de la liberalización ha sido la absorción de Unión Fenosa por parte de Gas Natural autorizada con condiciones por la Comisión Nacional de Competencia (Resolución del 11-2-2009), dando lugar al grupo Gas Natural Fenosa.

(3) La protección de los consumidores vulnerables se recoge en las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE, pero la caracterización exacta de dichos consumidores se deja a cada Estado miembro. De hecho, dentro de la Unión Europea existe una gran variedad de experiencias con respecto a la tipología de definición y medidas de protección de consumidores vulnerables (ERGEG, 2009).

(4) Desde 2008, la Comisión Europea, junto con CEER, las autoridades reguladoras nacionales, los gobiernos, las asociaciones de los consumidores, los representantes de organismos de mediación y resolución extrajudicial de conflictos y de las empresas europeas de gas y electricidad, establecen el Foro de Londres como proceso de debate permanente para avanzar en la liberalización de los mercados minoristas de gas y electricidad y en la defensa de los consumidores. El Foro se reúne cada año en otoño, con el objeto de analizar los estudios elaborados por sus participantes y realizar nuevas propuestas de trabajo para el año siguiente.

(5) Tanto el precio libre como el regulado incluyen un componente de peajes de acceso

a las redes que está fijado administrativamente. En el caso del precio libre el componente de energía y los costes de comercialización se determinan en el mercado, mientras en el precio regulado están fijados reglamentariamente.

(6) El sistema del suministro de último recurso se introdujo a través de la Ley 17/2007 y la Ley 12/2007, que transpusieron en el Ordenamiento español, respectivamente, la Directiva 2003/54/CE de electricidad y la Directiva 2003/55/CE de gas.

(7) En la actualidad, las siguientes empresas operan como comercializadores de último recurso: Endesa Energía XXI, S.L.U. (gas y electricidad), Gas Natural Sur SDG, S.A. (gas y electricidad), HC-Naturgás Comercializadora de Último Recurso, S.A. (gas y electricidad), E.ON Comercializadora de Último Recurso, S.A. (electricidad) y Madrileña Suministro de Gas Sur, S.L. (gas).

(8) La Orden ITC/1659/2009, que definía los detalles del mecanismo de traspaso de los consumidores a los CUR, se aprobó tan solo una semana antes de la entrada en vigor del suministro de último recurso.

(9) El número de consumidores sin derecho a TUR que siguen siendo suministrados por un CUR a un precio disuasorio se ha reducido desde 354.636 en febrero de 2010 a 55.452 en mayo de 2012. La problemática de estos consumidores se ha analizado en CNE (2010).

(10) Tras una denuncia presentada por Gas Natural en diciembre de 2009, el 24 de febrero de 2012, la Comisión Nacional de Competencia (CNC) impuso a Iberdrola Comercialización de Último Recurso, S.A.U. e Iberdrola Generación S.A.U. una multa de 10.685.000 euros por el falseamiento de la libre competencia mediante actos desleales. La CNC consideró acreditado que, desde agosto de 2009 a marzo de 2010, Iberdrola procedió a traspasar clientes (unos 268.000) sin su consentimiento desde la comercializadora de último recurso de su grupo hasta la comercializadora en mercado libre, en contra de la Disposición Adicional Primera de la Orden ITC/1659/2009, que requiere el consentimiento expreso de los consumidores en todos los cambios de suministrador. En un caso similar, el 11 de junio de 2012, la CNC impuso a Endesa Energía XXI, S.L., una multa de 5.475.000 euros, también por el falseamiento de la libre competencia mediante actos desleales. La conducta sancionada consistió en que la comercializadora de último recurso de Endesa realizó, desde noviembre de 2009 a octubre de 2010, mediante una modificación contractual, el traspaso al mercado libre de clientes sin derecho a TUR (más de 300.000 clientes), a los que estaba suministrando transitoriamente a tarifa regulada con penalización, sin recabar su consentimiento expreso.

(11) El Real Decreto 1435/2002 regula por primera vez el sistema de información de puntos de suministro (SIPS) de los distribuidores, indicando que los comercializadores po-

drán acceder a ello según requisitos que se establezcan de forma reglamentaria. Posteriormente, el Real Decreto 1454/2005 amplía el alcance de la información accesible y elimina la necesidad de desarrollos reglamentarios. La Orden ITC/3860/2007 indica explícitamente que los distribuidores no podrán establecer condición alguna para el acceso al SIPS.

(12) En abril de 2009 la CNC estableció multas sancionadoras, de distintos niveles, para Iberdrola, Endesa, Unión Fenosa, Hidroeléctrica del Cantábrico y Viesgo por considerar que habían incurrido en prácticas abusivas de la competencia, consistentes en negar el acceso al SIPS a Centrica, y en transmitir de manera discriminatoria información a empresas comercializadoras de sus propios grupos empresariales.

(13) En el punto núm. 11 de las conclusiones del Foro de Londres de 2011 se hace referencia explícita a la importancia de estudiar un modelo de *data hub* que facilite la gestión de la información sobre puntos de suministro. Los primeros resultados de dicho trabajo, actualmente en curso, se presentarán en el Foro de Londres de 2012.

(14) No obstante, el porcentaje de contratos negociados en el mercado OTC eléctrico, con horizonte igual o superior al año, se ha incrementado del 30 por 100 en 2010 al 37 por 100 en 2011.

(15) En abril de 2010 la CNE propuso al Gobierno una hoja de ruta para el desarrollo de un mercado organizado del gas, en línea con el modelo objetivo de mercado europeo del gas, conocido como *gas target model* (véase la parte IV de CNE, 2012a).

(16) La supervisión coordinada del mercado OTC eléctrico español entre la CNE y la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) es objeto del convenio firmado entre las dos instituciones el pasado 3 de julio de 2012, relacionado también con el proceso de colaboración entre entidades financieras y energéticas bajo el Reglamento Europeo sobre Transparencia de Mercado (REMIT).

(17) El HHI (índice de Hirschmann-Herfindahl) se define como la suma de las cuotas de mercado al cuadrado de las empresas que operan en el mercado relevante objeto de análisis. Puede asumir valores entre 0 (para un mercado con un número de empresas que tiende al infinito) y 10.000 (para un mercado en régimen de monopolio, donde opera una empresa con una cuota del 100 por 100).

(18) En 2011 los principales comercializadores incluidos en el grupo de «Otros» en el segmento de alta tensión fueron: Fortia (8,5 por 100), Atel (4,4 por 100), Nexus Energía (2,6 por 100), Grupo Villar Mir Energía (2,3 por 100), EGL (1,8 por 100), Factor Energía (1,1 por 100) y Acciona (0,88 por 100).

(19) Este indicador es un índice compuesto, construido a partir de cinco aspectos de la

experiencia del consumidor: comparabilidad, confianza, problemas encontrados en el servicio ofrecido, reclamaciones y satisfacción general. Entre los servicios analizados, además de gas y electricidad, se incluye la telefonía fija y móvil, los bancos, los servicios postales, varios tipos de transporte, etcétera.

(20) La comparativa depende tanto del componente de energía como del componente de peajes de acceso, sujeto a regulación. No se dispone de información homogénea sobre los costes imputados en los peajes de acceso ni sobre la suficiencia de los mismos para cubrir los costes, en distintos países de la UE. Cabe indicar que las tecnologías del régimen especial son financiadas directamente por los consumidores eléctricos en todos los países analizados, por medio de incentivos económicos, certificados verdes o mecanismos de subastas de capacidad, con la excepción de Finlandia, Noruega, Holanda y Luxemburgo, que han establecido mecanismos impositivos para el resto de las tecnologías. Entre los países europeos con precios más elevados se encuentran aquellos que incurrir en un mayor coste de financiación del régimen especial.

(21) No obstante, en el primer semestre de 2012 se observan diferencias no despreciables entre las ofertas (publicadas en el comparador de precios de la CNE) para el segmento de consumidores sin derecho a TUR, así como una gran variedad de ofertas ligadas a la contratación de servicios adicionales (véase CNE, 2012b).

(22) El 29 julio de 2011 el Consejo de la CNC, tras la denuncia formulada por Iberdrola, S.A., declaró que Gas Natural Distribución había infringido el artículo 2 de la LDC y el artículo 102 del TFUE, al denegar, entre julio de 2007 y mayo de 2009, solicitudes de cambio de suministrador (realizadas telefónicamente). Para dicha infracción se estableció una multa de 620.000 euros. En la misma Resolución, la CNC declaró que Gas Natural Comercial había infringido el artículo 3 de la LDC al realizar entre mayo y septiembre de 2009 una campaña de información a sus clientes, desleal con sus competidores (para dicha infracción estableció una multa de 2.650.000 euros).

(23) Esta medida está en línea con la Directiva 2009/72/CE, que establece el derecho del consumidor a recibir, gratuitamente, todos los datos de consumo en un formato armonizado fácilmente comprensible y a cederlos, también, sin costes a cualquier comercializador registrado.

(24) Se trata de procesos en los cuales grupos de consumidores de domésticos eligen un representante (típicamente una organización de consumidores) que se encarga de buscar/negociar ofertas en el mercado libre. Una vez seleccionada la mejor oferta (dicha selección puede incluso tomar la forma de una subasta), cada consumidor es libre de decidir si aceptarla o no. Experiencias de este tipo se han observado en Holanda, Bélgica y Alemania, y se están planteando en Reino Unido.

BIBLIOGRAFÍA

- CEER (2011), «Advice on the take-off of a demand response electricity market with smart meters», diciembre.
- (2012), «Electricity and gas retail market design, with a focus on supplier switching and billing», enero.
- CNE (2010), «Expediente informativo para analizar las causas que están provocando los retrasos surgidos para contratar el suministro con un comercializador en el mercado libre», julio.
- (2011a), «Informe sobre la evolución de la competencia en los mercados de gas y electricidad. Periodo 2007-2009», septiembre.
- (2011b), «Informe 32/2011 sobre la propuesta de Real Decreto por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de gas natural», octubre.
- (2011c), «Informe 34/2011 sobre el proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1955/2000, por el que se regulan las actividades de transporte, distribución, comercialización, suministro y procedimientos de autorización de instalaciones de energía eléctrica», octubre.
- (2012a), «Informe sobre el sector energético español», marzo.
- (2012b), «Informe de supervisión de las ofertas del mercado minorista de gas y electricidad recogidas en el comparador de ofertas de la CNE», julio.
- (2012c), «Informe sobre la evolución de la competencia en los mercados de gas y electricidad. Periodo 2008-2010 y Avance 2011», próxima publicación septiembre-octubre.
- COMISIÓN EUROPEA (2011), «2009-2010 Report on progress in creating the internal gas and electricity market», Commission Staff Working Document, junio.
- DURBÁN, R. (2011), «La liberalización del suministro de energía y su compatibilidad con un esquema de protección del consumidor. Diez consideraciones para el caso español», en ARIAE, *Electricidad e Hidrocarburos en Iberoamérica. Aspectos regulatorios y medioambientales*, Civitas-Thomson Reuters.
- ECME CONSORTIUM (2009), «The functioning of retail electricity markets for consumers in the European Union», Study for the Directorate-General for Health & Consumers.
- ERGEG (2009), «Status review of the definitions of vulnerable customers, default supplier and supplier of last resort», julio.
- (2011), «Guidelines of Good Practice on Regulatory Aspects of Smart Metering for Electricity and Gas», febrero.