

# Opciones para afrontar la crisis de los precios de la energía en Europa

**Christopher Jones**

Part-time Professor  
Florence School of Regulation, EUI

Fundación  
**Naturgy** 

Las opiniones expresadas en este artículo representan únicamente el punto de vista del autor y no deben atribuirse a la Florence School of Regulation.

## **Resumen ejecutivo**

*El pasado día 30 de septiembre de 2022, los Estados miembros de la UE acordaron un Reglamento sobre una “intervención de emergencia para hacer frente a los altos precios de la energía” que obliga a los Estados miembros a adoptar medidas específicas con respecto a:*

- (i) la reducción de la demanda de electricidad,*
- (ii) un tope obligatorio a los ingresos de mercado de la generación inframarginal (cuyo objetivo es limitar los ingresos “extraordinarios” a la generación de energía renovable o nuclear, que se benefician de los altos precios de la electricidad, pero no tienen que pagar los altos costos del gas), y*
- (iii) la recuperación de beneficios de las empresas de petróleo y gas.*

*Este Reglamento contiene elementos positivos en la medida en que aporta previsibilidad y transparencia al regulatoriamente fragmentado mercado de la electricidad de la UE resultado de las innumerables medidas adoptadas por parte de los diferentes Estados Miembros. No obstante, siguen vigentes muchos problemas:*

- Los Estados miembros pueden adoptar y seguramente adoptarán diferentes versiones de estos mecanismos ‘estandarizados’, y continuarán existiendo grandes diferencias en la capacidad de los países para subvencionar a los consumidores (tanto domésticos como industriales). El Mercado Interior de la Energía seguirá estando fracturado.*
- Aunque el mayor nivel de previsibilidad que resulta del Reglamento ayudará, el nivel de incertidumbre regulatoria que perdura dificultará la inversión de los generadores con energías renovables (RES), justo en un momento en el que es esencial un rápido aumento de la inversión en estas tecnologías, como la ‘primera línea de defensa’ para reemplazar el*

*gas ruso. Cualquier compañía suministradora o compradora de energía renovable seguirá estando preocupada ya que, sea cual sea el precio que acuerden en un contrato de compraventa de energía (PPA: power purchase agreement), más adelante podría modificarse a través de futuros cambios regulatorios.*

- *Las cantidades recaudadas por los mecanismos establecidos en el Reglamento proporcionarán, en el mejor de los casos, un pequeño porcentaje de los ingresos que necesitan los Estados Miembros para subvencionar a los ciudadanos y a la industria. No hacen frente, ni afectarán, al alto precio del gas, que es la causa fundamental de estos problemas. En la UE, los sectores industriales con un uso intensivo de energía están reduciendo o parando la producción dados los precios actuales del gas. Esto causará problemas crecientes en las cadenas de suministro y preocupaciones por la industria y el empleo a largo plazo.*

*Esto explica por qué trece o más Estados Miembros apoyan ahora la imposición de un tope de los precios del gas en el mercado mayorista en toda la UE. Se puede diseñar este tope basándose, por ejemplo, en la imposición de un precio máximo de 'oferta' en todos los mercados mayoristas de la UE en combinación con la obligación de que los gestores de redes de transporte (TSO: transmission system operator) de la UE ofrezcan volúmenes ilimitados de 'balance' a este precio máximo.*

*La introducción de este tope es compleja, tanto desde el punto de vista político como técnico. Los suministradores de gas a la UE mediante gasoductos pueden lamentar la pérdida de ingresos, pero seguirían recibiendo múltiples respecto a los precios anteriores, por lo que probablemente continuarían suministrando los máximos volúmenes disponibles. La gran cuestión es ¿cómo reaccionaría Rusia? Sin embargo, la preocupación sobre un posible corte total de sus suministros a la UE se reduce por el hecho de que actualmente está suministrando una muy pequeña proporción respecto a los valores anteriores y porque (racionalmente), en el caso de un tope al precio del gas, probablemente decidiría seguir manteniendo el suministro (o incluso aumentándolo) para sostener los ingresos. Es importante destacar que los Estados Miembros que están apoyando públicamente el tope al gas no son los que son dependientes de los suministros rusos.*

*Uno de los retos cruciales a la hora de diseñar un tope al precio del gas mayorista es que puede ayudar a aliviar el problema de los precios, es probable que cree o exacerbe un problema de escasez en ciertos países. Los precios más bajos dan lugar a una demanda mayor y, posiblemente los países que anteriormente dependían de los suministros rusos no podrían físicamente obtener suficiente gas a este precio máximo para satisfacer la demanda. Dado que no habría ninguna señal de precio y estos Estados miembros 'pobres en gas' no podrían competir en precio para atraer el suministro necesario, ¿cómo habría que distribuir los volúmenes escasos entre los Estados miembros?*

*El aspecto relativo a la solidaridad es central para un acuerdo sobre un tope a los precios del gas mayoristas. Un primer paso sería activar la alerta en la UE, que lleve a una reducción obligatoria de ahorro de un 15% de consumo de gas bajo la Regulación de la UE del 2022 sobre la reducción de la demanda de gas natural, pero esto sólo no sería suficiente. (La Península Ibérica tiene una exención parcial, dada su falta de capacidad de interconexión con el resto de la UE).*

*Existen varias opciones para introducir un límite al precio del gas mayorista a nivel europeo ninguna de las cuales es simple ni ideal:*

- *Un tope a los precios mayoristas de gas en la UE podría ser diseñado basándose en intervención regulatoria. Los TSO's podrían ser encargados de suministrar gas de balance ilimitado. Para conseguir que esto funcionara en la práctica, y para evitar que un mercado secundario se desarrollara de manera tal que los traders impulsaran el precio al alza mediante acuerdos OTC (Over The Counter), esto debería ser regulado o prohibido. Esto se dirigiría a limitar el precio al que todo el gas suministrado a través de gasoductos en la UE sería vendido.*

*Para afrontar el asunto de la solidaridad, se podría admitir la competencia entre Estados Miembro en el suministro de GNL (no como en los suministros por gasoducto), y se permitiría la aplicación de contratos por diferencias entre el precio global de GNL y el precio limitado para la venta de gas mayorista en cada Estado Miembro. Sin embargo, esto mantendría una competencia interna en la UE en cuanto al GNL, impulsando el alza de precios.*

*Igualmente, dado que no habría mecanismo para compartir la escasez del gas suministrado por gasoducto, permitir solamente la competencia en el GNL no sería suficiente para abordar el problema de solidaridad, especialmente para aquellos Estados Miembro que fueran dependientes del suministro ruso y con limitado acceso al GNL.*

- *Si se persiguiera una mayor ambición, se podría acordar un “mecanismo de solidaridad” activo podría ser acordado, proporcionando reglas comunes ante los cortes u otros mecanismos de solidaridad en la UE, de forma que todos los consumidores y países fueran tratados (más o menos) de la misma manera y el gas fluyera donde sea necesario. Esto sería requerido, por ejemplo, en el caso en el que el tope fuera definido como el precio global de GNL más un margen para atraer todo el GNL no contratado (sujeto a limitaciones por las infraestructuras).*

*Esta aproximación es atractiva, pero las dificultades políticas a la hora de acordar un protocolo común de corte de suministro en la UE y otros mecanismos de solidaridad efectivos (que serían en cualquier caso un mecanismo de corte indirecto), no deben ser subestimados.*

- *La aproximación más ambiciosa sería la anterior, añadiendo un único comprador de GNL europeo que comprara el GNL disponible en el mercado global y lo distribuyera de acuerdo a criterios consensuados (con los mismos problemas de distribución y la dificultad institucional añadida sobre quién debería desarrollar la tarea). Esto tendrá el efecto de reducir la competencia interna entre Estados Miembro para la adquisición de GNL, ayudando a aliviar los precios globales.*

*En términos prácticos, una opción podría ser implementar la primera de las medidas señaladas, mientras se trabaja en desarrollar mecanismos de solidaridad.*

*A pesar de estas dificultades, hay un consenso cada vez mayor de que un mecanismo de este tipo pueda ser inevitable. La Comisión está considerando medidas adicionales alternativas, como extender el ‘modelo ibérico’ a otros Estados miembros, pero esto no haría frente de verdad al problema fundamental de los altos precios del gas. Seguramente la UE tenga la capacidad de resolver estos problemas, pero representará una de las medidas legales y políticas más complejas y ambiciosas jamás negociadas y acordadas a nivel de la UE.*

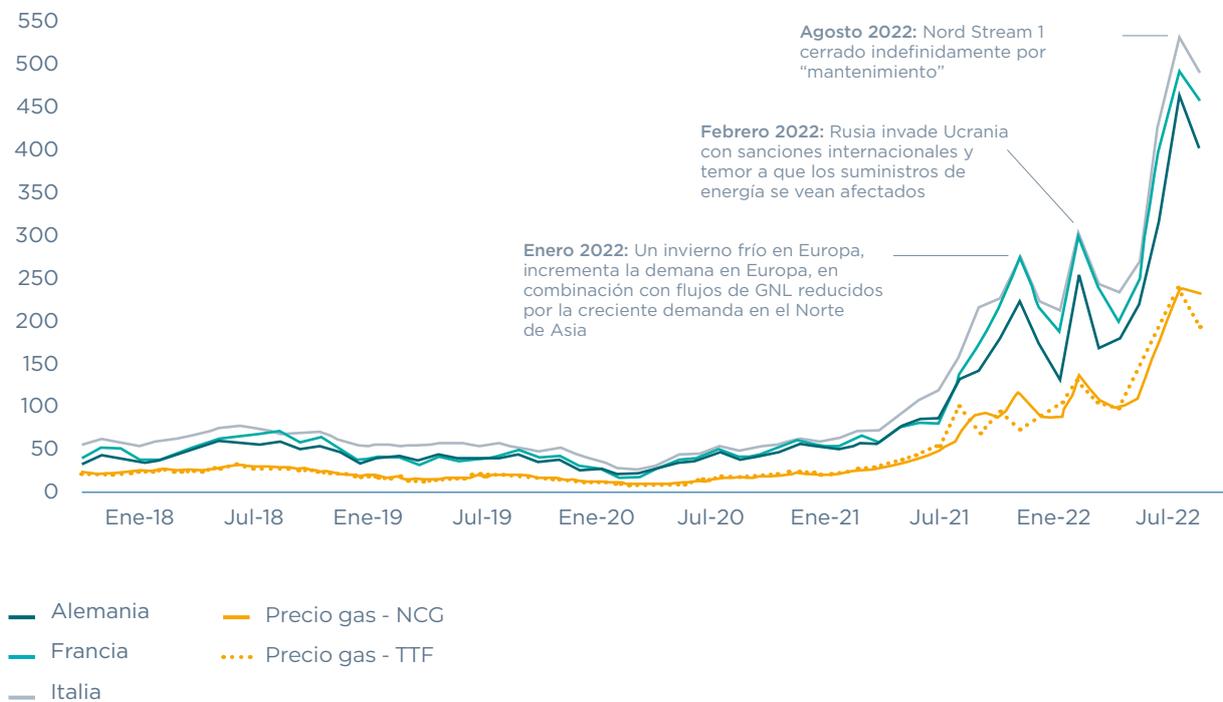
# 1. Introducción

Desde que los precios del gas y en consecuencia los precios de la electricidad (aunque otros factores han contribuido al aumento de los precios de la electricidad) se multiplicaran aproximadamente por 10, los Estados miembros y, por lo tanto la

Comisión, se han visto sometidos a una presión cada vez mayor para ‘encontrar una solución’ a las correspondientes consecuencias económicas y sociales. Como puede verse en el siguiente gráfico, los precios del gas natural en la UE se han multiplicado por 10 o más desde 2020, lo que da lugar a problemas evidentes para las empresas y los ciudadanos en términos de la calefacción de los edificios.

**Figura 1**

Evolución de los precios mayoristas



Los altos precios del gas también han tenido un gran efecto en los precios de la electricidad, como ya se ha indicado. En términos generales, el gas natural es la unidad de generación marginal en los Estados miembros de la UE y, por lo tanto, fija el precio en los intercambios de electricidad. Al mismo tiempo, el suministro de electricidad en la UE se ha visto limitado por la baja disponibilidad de agua para la producción hidroeléctrica y la reducción en la producción nuclear por razones de

mantenimiento y por cierres motivados políticamente. Esto ha provocado que los precios de la electricidad hayan seguido a los del gas, con aumentos similares en los precios de intercambio de un factor de hasta 10.

Los problemas a los que se enfrenta la UE derivados de esta 'tormenta perfecta' de precios de la energía son cada vez más claros:

- Problemas sociales, como resultado de la incapacidad de los ciudadanos para pagar las facturas de energía que se han multiplicado comparadas con los precios 'normales'. En términos de la proporción de la renta disponible que se gasta en energía, una mayor proporción de ciudadanos corre el riesgo de caer en la 'pobreza energética', lo que podría causar grandes dificultades económicas. Hasta hace poco, muchos consumidores han estado protegidos del aumento de los precios mayoristas de la electricidad al tener contratos de precio fijo. Sin embargo, ahora estos contratos están venciendo y los gobiernos están bajo una gran presión para encontrar soluciones. En España, donde el precio mayorista de la electricidad está directamente ligado a las facturas de los clientes 'protegidos', esta presión se sintió antes que en otros países.
- La industria y en particular los sectores con un uso intensivo de la energía tienen dificultades para hacer frente a los aumentos de precios existentes y previstos. Sus competidores (por ejemplo, en los EEUU) tienen costes de energía (y en particular del gas) que son mucho más bajos que en la UE y cada vez es más difícil competir con las importaciones. La industria de uso intensivo de energía de la UE gradualmente se ve obligada a reducir la capacidad en los casos en que los gobiernos no pueden aportar subvenciones masivas.

Esto da lugar al problema evidente de la pérdida de actividad económica y empleo en la UE y al hecho de que, una vez suspendida la producción, algunas plantas nunca vuelvan a abrir.

Además, da lugar al riesgo de escasez en la cadena de suministro. Por ejemplo, los costes de la energía (en particular, el gas natural) representan un porcentaje muy alto del coste de producción de fertilizantes. Más del 70% de la producción de fertilizantes de la UE ha cerrado; ya que no pueden competir con las importaciones y hay dudas serias sobre si será físicamente posible importar fertilizantes suficientes para compensar los volúmenes perdidos de la UE; los efectos potenciales sobre la inflación de los precios de los alimentos en la UE y de la reducción en la producción son evidentes. Este ejemplo de fertilizantes se puede trasladar a muchos otros sectores intensivos en energía, lo que explica las preocupaciones por los problemas generalizados de seguridad de la cadena de suministro y la presión inflacionaria. Aunque algunos sectores industriales con un uso intensivo de energía dependan predominantemente de la electricidad (como el del aluminio), la mayoría utiliza el gas como fuente de energía/materia prima y, por lo tanto, hacer frente sólo a los altos precios de la electricidad no resolverá los problemas.

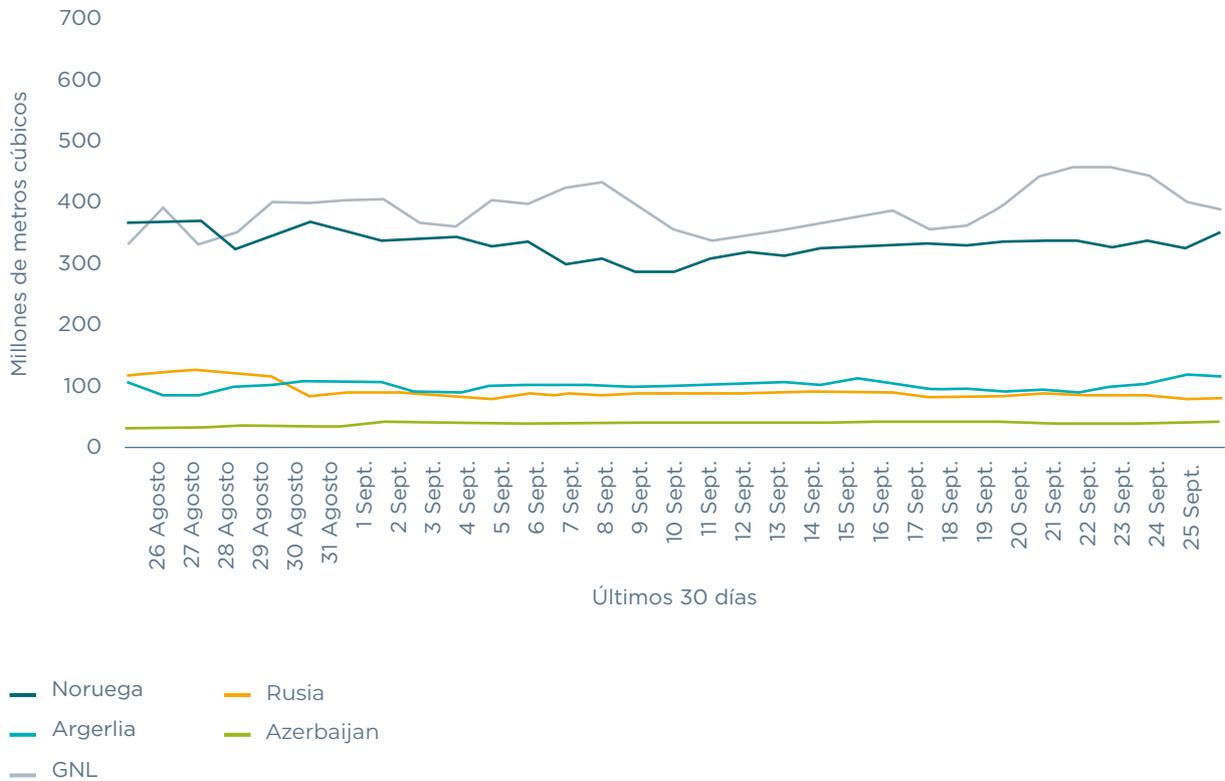
- Al determinar cómo abordar este desafío, es conveniente planificar pensando que es poco probable que se trate de un problema de corto plazo, (incluso teniendo en cuenta que no se puede predecir el futuro). El factor fundamental que empuja a los altos precios del gas no es que Rusia esté cobrando precios 'altos', sino la falta de moléculas. Rusia ha pasado de ser el mayor proveedor de gas de la UE a ser uno poco importante, con gas fluyendo solo a través de Turkstream 2 y de la ruta de Ucrania:<sup>2</sup>

<sup>1</sup> [https://www.fertilizerseurope.com/wp-content/uploads/2022/08/Fertilizers-Europe-Press-release\\_Europe-fert-industry-victim-of-EU-energy-chaos-1.pdf](https://www.fertilizerseurope.com/wp-content/uploads/2022/08/Fertilizers-Europe-Press-release_Europe-fert-industry-victim-of-EU-energy-chaos-1.pdf)

<sup>2</sup> Fuente: <https://www.bruegel.org/dataset/european-natural-gas-imports>

## Figura 2

Importaciones diarias de gas desde Rusia, Noruega, Argelia



Fuente: Entsog, <https://transparency.entsog.eu/#/map>  
 Nota: la mayor parte de los datos diarios sufrirán revisión

*La perspectiva de una reanudación de los suministros de Rusia a gran escala en los próximos tres años parece una posibilidad lejana.*

El reciente sabotaje a los gasoductos Nord Stream significa que en efecto estas infraestructuras no forman parte del panorama de suministro potencial de la UE en un futuro previsible. El anuncio del desacuerdo entre Ukrenergo y Gazprom tampoco da mucha esperanza para el suministro futuro a través de Ucrania. Es imposible valorar la probabilidad de que la guerra en Ucrania termine rápidamente, pero la perspectiva de una reanudación de los suministros de Rusia a gran escala en los próximos tres años parece una posibilidad lejana.



La UE importó alrededor del 40% de su consumo total de gas<sup>3</sup> de Rusia en 2020. En gran medida, el gas ruso suministrado a la UE no podrá ser evacuado a otros mercados a través de gasoductos ni GNL, y esto no parece que vaya a cambiar en los próximos años (en parte debido a las dificultades que Rusia tiene para construir terminales de regasificación de GNL como resultado de las sanciones occidentales). Según Keisuke Sadamori, director de Seguridad y Mercados Energéticos de la AIE, *“las perspectivas para los mercados del gas siguen siendo oscuras, en gran medida debido a la conducta imprudente e impredecible de Rusia, que ha destrozado su reputación como proveedor fiable. Pero todas las señales apuntan a que los mercados permanecerán muy difíciles hasta bien entrado 2023.”*<sup>4</sup>

En su reacción inicial a las consecuencias energéticas de la guerra, ‘REPowerEU’,<sup>5</sup> la Comisión propuso como acción prioritaria un aumento masivo y rápido de la inversión en eficiencia energética, energías renovables e hidrógeno. Obviamente, esto es correcto, pero esta aceleración no hará ninguna contribución significativa a reemplazar este gas ‘atrapado’ en los próximos años.

La Comisión también propuso centrarse en la diversificación del suministro de gas: aumentar el suministro por gasoductos desde Noruega, Argelia y Azerbaiyán y de las importaciones de GNL. Esto ha tenido cierto éxito, ya que los volúmenes de Noruega aumentaron y el presidente de la Comisión firmó un memorándum de entendimiento para

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/info/news/focus-reducing-eus-dependence-imported-fossil-fuels-2022-apr-20\\_en#:text=In%202021%2C%20the%20EU%20imported,of%20coal%20imports%20from%20Russia](https://ec.europa.eu/info/news/focus-reducing-eus-dependence-imported-fossil-fuels-2022-apr-20_en#:text=In%202021%2C%20the%20EU%20imported,of%20coal%20imports%20from%20Russia)

<sup>4</sup> Natural gas markets expected to remain tight into 2023 as Russia further reduces supplies to Europe - News - IEA

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_22\\_3131](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3131)

importar 10 bcm adicionales al año desde Azerbaiyán a medio plazo.<sup>6</sup> Alemania se ha comprometido a aumentar su capacidad de regasificación de GNL y actualmente la UE atrae casi todo el GNL no contratado a Europa (debido a los altos precios que está dispuesta a pagar).

Sin embargo, es un hecho desafortunado e inevitable que sin el gas ruso y sin soluciones regulatorias, al menos durante los próximos 2 o 3 años (y luego en menor medida, cuando se vea que las inversiones en fuentes de energía renovables y eficiencia energética dan frutos y que volúmenes de GNL adicionales están disponibles), sería muy probable que la UE continuase sufriendo precios de energía muy altos, causados básicamente por la reducción de los volúmenes de gas procedente de Rusia y sus continuas acciones para crear una percepción de riesgo de suministro futuro.

## 2. Medidas inicialmente adoptadas por los estados Miembro con la aprobación de la Comisión Europea: **topes al precio, ayudas de Estado y precios regulados.**

Inicialmente, el enfoque de la Comisión sobre este tema fue cauteloso. Debido a las limitaciones legales existentes en la UE en materia de libertad de acción

*Es un hecho desafortunado e inevitable que sin el gas ruso y sin soluciones regulatorias, al menos durante los próximos 2 o 3 años sería muy probable que la UE continuase sufriendo precios de energía muy altos.*

de los Estados Miembros en cuanto a regulación de precios, ayudas estatales y cambios normativos en el funcionamiento del mercado de la electricidad a nivel nacional, ha sido necesaria la aprobación por parte de la Comisión/UE de medidas para hacer frente a los altos precios del gas y la electricidad por parte de los Estados Miembros.

- En su Comunicación del pasado día 13 de octubre de 2021,<sup>7</sup> la Comisión presentó una ‘caja de herramientas’ conservadora con medidas que los Estados miembros podrían adoptar conforme a la legislación de la UE, en particular con respecto a los subsidios a clientes vulnerables.
- En su Comunicación del pasado día 8 de marzo de 2022,<sup>8</sup> la Comisión ofreció orientación sobre cómo los Estados miembros podrían introducir precios regulados en el mercado minorista de electricidad de manera compatible con la legislación de la UE. También proporcionó orientación, y condiciones estrictas, sobre cómo los Estados miembros podrían introducir medidas

<sup>6</sup> <https://www.euronews.com/my-europe/2022/07/18/von-der-leyen-heads-to-azerbaijan-to-secure-new-gas-import-deal>

<sup>7</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A660%3AFIN&qid=1634215984101>

<sup>8</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2022%3A108%3AFIN>

fiscales tales como las maneras de recuperar parte de los beneficios obtenidos por los productores de electricidad durante la crisis de los precios de la energía, para redistribuirlos ('*claw-back*' es el término adoptado en inglés). Desde entonces, varios Estados miembros han introducido tales sistemas de recuperación.

- En su Comunicación del pasado día 23 de marzo de 2022,<sup>9</sup> la Comisión analizó las ventajas y desventajas de varias opciones relacionadas con políticas para hacer frente al aumento de los precios en el mercado de la electricidad. La Comisión abogó por continuar minimizando los efectos nocivos de los precios altos a través de medidas a nivel minorista, y así implícitamente argumentó a favor de mantener el '*status quo*' del mercado mayorista de electricidad (es decir, no realizar ningún cambio en su diseño).

Al dar estos pasos, la Comisión ha defendido de manera consistente y enérgica el sistema de precios marginalista en el que se basa el Mercado Interior de la Energía. Este ha sido también el enfoque sistemático de la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER: *European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators*). La legislación de la UE requiere el uso no distorsionado del sistema de precios marginalista como base para los mercados de electricidad de la UE y esto sigue siendo así. La nueva legislación sobre precios de la energía adoptada por el Consejo el pasado día 30 de septiembre se centra en las medidas que se puedan tomar, pero, no obstante, mantiene la integridad del sistema de precios marginalista y protege los fundamentos del Mercado Interior de la Energía. En el memorándum explicativo de la propuesta de la Comisión, por ejemplo,

## ***Ha sido necesaria la aprobación por parte de la Comisión/UE de medidas para hacer frente a los altos precios del gas y la electricidad por parte de los Estados Miembros.***

*afirma: "No puede pasarse por alto el papel que desempeña el Mercado Interior de la Energía a la hora de contribuir a mitigar las repercusiones de la actual crisis energética... Dado que el tope se aplicará a los ingresos por MWh de electricidad producida, la formación de los precios en los mercados mayoristas de electricidad no se verá afectada. El despacho de las centrales eléctricas seguirá realizándose en función de su nivel de eficiencia; en primer lugar, se despacharán aquellas con costes marginales más bajos, y el comercio transfronterizo de electricidad no se verá afectado." El considerado 8 del Reglamento establece que "salvaguardar la integridad del Mercado Interior de la Energía es crucial para preservar y reforzar la solidaridad necesaria entre los Estados miembros."*

A pesar de esto, la Comisión sí ha aceptado mecanismos que, al menos, afectan significativamente al funcionamiento del sistema marginalista de precios. El pasado día 18 de mayo de 2022, la Comisión presentó, junto con el plan REPowerEU, una Comunicación titulada "Intervenciones a corto plazo en el mercado de la energía y mejoras a largo plazo en la configuración del mercado de la electricidad".<sup>10</sup> Mientras la Comisión subrayó la importancia de mantener el sistema de precios marginalista, aceptó (pero, de hecho, únicamente para

<sup>9</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0138>

<sup>10</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA\\_22\\_3141](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_22_3141)

la Península Ibérica) un modelo de ‘precio de referencia’ del gas. Posteriormente, el mecanismo se implementó y aprobó bajo las reglas de ayuda estatal por un período inicial de 12 meses.<sup>11</sup>

### 3. La regulación de los altos precios de la electricidad

El pasado día 30 de septiembre de 2022, el Consejo de Energía alcanzó un acuerdo político sobre un Reglamento del Consejo<sup>12</sup> sobre una intervención de emergencia para hacer frente a los altos precios de la electricidad. Fue adoptado bajo el amparo del Artículo 122 del Tratado de la UE, que establece que *“Sin perjuicio de los demás procedimientos establecidos en los Tratados, el Consejo, a propuesta de la Comisión, podrá decidir, con un espíritu de solidaridad entre Estados miembros, sobre medidas adecuadas a la situación económica, en particular si surgieran dificultades graves en el suministro de determinados productos, especialmente en el ámbito de la energía.”* Esto requiere una mayoría cualificada.

El Reglamento entrará en vigor tan pronto como sea adoptado formalmente por el Consejo y publicado en el Diario Oficial, que debería ser durante noviembre o diciembre de 2022. Exige que los Estados miembros adopten medidas en tres áreas clave, (i) reducción de la demanda de electricidad, (ii) la adopción obligatoria de un ‘tope obligatorio de los ingresos de mercado de los llamados generadores inframarginales’, y (iii) una ‘contribución solidaria de los combustibles fósiles’.

#### Reducción de la demanda

Los Artículos 3 a 5 del Reglamento requieren que los Estados miembros “traten de implementar medidas” para reducir su consumo bruto mensual total de electricidad en al menos un 10% hasta el día 31 de marzo de 2023 (es decir que esta reducción no es una medida obligatoria). También contienen una obligación vinculante para reducir el consumo durante ciertas horas en las que el precio llegue a su pico, en un promedio de un 5% por hora.

Aunque, por supuesto, una medida de este tipo es útil y debe ser bien recibida, se puede considerar que, dados los precios tan altos de la electricidad y la consiguiente destrucción de la demanda de electricidad industrial, además de las medidas de ahorro de energía que adopten los ciudadanos (porque no pueden permitirse el lujo de utilizar tanta electricidad), es muy posible que se alcance el objetivo obligatorio del 5% sin que los Estados miembros tengan que hacer nada.

***La Comisión abogó por continuar minimizando los efectos nocivos de los precios altos a través de medidas a nivel minorista, y así implícitamente argumentó a favor de mantener el mercado mayorista de electricidad.***

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_3550](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_3550)

<sup>12</sup> Véase el texto de los Regulaciones del Consejo aquí.

## Tope obligatorio de los ingresos de mercado

El Reglamento introduce la obligación de efectuar un tipo de mecanismo de “recuperación de beneficios” (o *claw-back*) en la llamada generación “inframarginal”, basado en el “Modelo Griego”, ya introducido en este país<sup>13</sup>. Esta se define como (a) energía eólica; (b) energía solar (térmica y fotovoltaica); (c) energía geotérmica; (d) energía hidroeléctrica sin embalse; e) energía derivada de combustibles de biomasa (sólidos o gaseosos), excluyendo el biometano; f) energía derivada de residuos; g) energía nuclear; h) energía derivada de lignito; (i) energía derivada de productos del petróleo crudo; j) energía derivada de la turba.

Los Estados miembros están obligados a recuperar los ingresos de estos tipos de generadores entre 180 €/MWh y el precio que ofrezca el mercado mayorista. El objetivo es captar los beneficios ‘excedentes’ que se considera que obtienen estos generadores, ya que pueden beneficiarse del precio mayorista muy alto de la electricidad, pero no tienen que pagar el alto precio del gas, que es la base del precio marginal de la electricidad.

Se debe notar que el umbral de 180 €/MWh es mucho más alto que el equivalente griego de 85 €/MWh para las energías renovables, introducido en su esquema nacional existente. Esto refleja el reconocimiento por parte de la Comisión de la necesidad de garantizar que los generadores de RES tengan garantizado un rendimiento suficiente para seguir justificando la inversión, dada la necesidad de aumentar los niveles de inversión de estas tecnologías en la UE

a corto y medio plazo. Por otro lado, los PPA con generadores de RES, existentes y futuros, no se verán afectados por esta recuperación siempre que sus ingresos netos no superen el tope de 180 €/MWh.

Además, el Reglamento establece que los Estados miembros pueden implementar un tope inferior a 180 €/MWh y diferenciar el tope según las tecnologías (como lo hace el modelo griego<sup>14</sup>). También pueden establecer un tope superior a 180 €/MWh para los productores inframarginales cuyas inversiones y costes operativos superen esta cifra (potencialmente biomasa, por ejemplo).

El Artículo 7 bis, Apartado 2, establece las condiciones que deben cumplirse para que los Estados miembros apliquen dichas modificaciones al ‘tope por defecto’ de 180 €/MWh. Las medidas “(a) serán proporcionadas y no discriminatorias; (b) no pondrán en peligro las señales de inversión; y (c) garantizarán que las inversiones y los costes de funcionamiento estén cubiertos”.

La adopción de tal medida es obligatoria y debe ser adoptada por todos los Estados miembros antes del día 1 de diciembre de 2022.

## Contribución solidaria del sector de los combustibles fósiles

Los Artículos 13-17 del Reglamento requieren que los Estados miembros implementen una ‘contribución solidaria’ temporal de las empresas de combustibles fósiles para cubrir 2022 y 2023, equivalente al 33% de las ‘ganancias adicionales’. Dichas ‘ganancias adicionales’ se definen como cualquier ganancia superior al 20%

<sup>13</sup> <https://www.reuters.com/business/energy/greece-gets-eus-initial-nod-cap-power-prices-minister-2022-05-23/>

<sup>14</sup> Cada mes, las autoridades griegas fijan un precio máximo que cada tecnología de producción puede recibir: (en septiembre 2020, €112/MWh para instalaciones hidroeléctricas, €85/MWh para renovables, €253,98/MWh para instalaciones de generación con gas natural y €206,71/MWh para instalaciones de lignite).



*El Reglamento introduce la obligación de efectuar un tipo de mecanismo de “recuperación de beneficios” (o claw-back) en la llamada generación “inframarginal”.*

por encima del promedio de los cuatro años fiscales anteriores: 2018–2021. Los Estados miembros están obligados a introducir esta contribución a menos que ya hayan promulgado medidas nacionales equivalentes.

El Reglamento exige que esta recuperación de beneficios se imponga a las “empresas o establecimientos permanentes de

la Unión que generen al menos el 75% de su volumen de negocios a partir de actividades económicas en el ámbito de la extracción, la minería, el refinado de petróleo o la fabricación de productos de coquería.”<sup>15</sup> Esto plantea la cuestión de la aplicabilidad de la contribución solidaria a las empresas activas en el sector del gas natural, ya que parece que esta definición estrictamente no cubre la extracción de gas natural (a pesar de la intención evidente de que estén cubiertas). Esto es difícil de entender y puede ser que se aclare cuando se adopte el Reglamento legalmente. El Consejo llegó a un ‘Acuerdo Político’ en lugar de la adopción del texto específico: ahora el Reglamento será revisado por abogados y se podrá resolver especificaciones sobre tales temas antes de su adopción formal, que tendrá lugar unas semanas después del Acuerdo Político.

---

<sup>15</sup> Artículo 2, Apartado 17.

## *Las empresas que realmente ganan dinero con los altos precios están fuera de las jurisdicciones de la UE.*

Los Estados miembros deben implementar dicha recuperación antes del 1 de diciembre de 2022.

### **Análisis de estas medidas**

Según la Comisión, los Estados miembros pueden recaudar hasta 117.000 millones de euros procedentes del tope temporal de ingresos propuesto para los productores de electricidad “inframarginales” anualmente.<sup>16</sup> Sin embargo, es posible que los Estados miembros recauden menos de lo esperado. La mayor parte de la electricidad renovable se vende en contratos a plazo, con fórmulas de precios muy específicas. Es poco probable que muchos de estos superen los 180 €/MWh. Los nuevos PPA no tendrán un precio superior a 180 €/MWh (si el gobierno captura ingresos por encima de esta cifra, ni el comprador ni el vendedor tienen ningún interés en acordar un contrato por encima de esta cantidad).

Además, es posible que la recuperación de beneficios desde las empresas de petróleo y gas no recaude grandes sumas: las empresas que realmente ganan dinero con los altos precios están fuera de las jurisdicciones de la UE.

En cualquier caso, incluso si los mecanismos generaran ingresos significativos, serían una pequeña fracción de lo que se necesita para subsidiar los costes del aumento de los precios de la electricidad y el gas para todos los ciudadanos, las PYME y la industria. A modo de ejemplo, la nueva medida del Reino Unido para limitar las facturas de los hogares a 2500 libras esterlinas al año (una cifra que ya es históricamente alta), además de una ayuda limitada a la industria, requerirá préstamos públicos anuales de hasta 150.000 millones de libras esterlinas.<sup>17</sup> El pasado día 29 de septiembre, Alemania anunció<sup>18</sup> una financiación de 200.000 millones de euros para un mecanismo de ‘protección de precios’ para las empresas y los consumidores contra el impacto del aumento de los precios de la energía.

*Si los mecanismos generaran ingresos significativos, serían una pequeña fracción de lo que se necesita para subsidiar los costes del aumento de los precios de la electricidad y el gas para todos los ciudadanos, las PYME y la industria.*

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA\\_22\\_5490](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_22_5490)

<sup>17</sup> [https://edition.cnn.com/2022/09/08/business/liz-truss-energy-price-cap-europe/index.html#:~:text=%E2%80%9CThe%20support%20package%20for%20households,150%20billion%2C%E2%80%9D%20he%20added.&text=Britons%20desperately%20need%20the%20support,to%20%C2%A31%2C971%20\(%242%2C263\).](https://edition.cnn.com/2022/09/08/business/liz-truss-energy-price-cap-europe/index.html#:~:text=%E2%80%9CThe%20support%20package%20for%20households,150%20billion%2C%E2%80%9D%20he%20added.&text=Britons%20desperately%20need%20the%20support,to%20%C2%A31%2C971%20(%242%2C263).)

<sup>18</sup> <https://www.reuters.com/business/energy/germanys-measures-protect-consumers-rising-energy-prices-2022-09-29/>

## 4. El modelo español del precio de referencia del gas: un tope al gas para generación

El “modelo del precio de referencia del gas” de España se puede resumir de la siguiente manera:

- En mayo de 2022, España y Portugal adoptaron un ‘precio de referencia del gas’ de 40 €/MWh durante los primeros seis meses, aumentando en 5 €/MWh cada mes hasta alcanzar los 70 €/MWh en mayo de 2023. Los generadores de gas deben ofertar al *pool* de electricidad a precios basados en estos precios reducidos del gas. A su vez, los generadores de gas son compensados por la diferencia entre el precio de referencia del gas y el precio diario de intercambio de gas.
- Este mecanismo resulta en una reducción del precio global del *pool* de electricidad, no sólo para la electricidad producida a partir del gas, sino también para toda la electricidad producida a partir de otras fuentes. Dado que el gas representa solo el 26% de la producción eléctrica española y el 33% de la producción eléctrica portuguesa, la subvención limitada a la generación de gas se compensa con una mayor reducción global en el precio de la electricidad, que abarca todas las formas de generación.
- La medida está financiada (i) por las contribuciones que gravan a los compradores de electricidad en el mercado mayorista de electricidad ibérico, y (ii) por las rentas de congestión obtenidas mediante subastas mensuales de la capacidad de interconexión entre España y Francia.
- En relación a las importaciones/exportaciones, esta medida obviamente cambia los costes relativos de los mercados ibérico y francés, favoreciendo las exportaciones desde España. Esto

*Este mecanismo resulta en una reducción del precio global del pool de electricidad, no sólo para la electricidad producida a partir del gas, sino también para toda la electricidad producida a partir de otras fuentes.*

ha dado lugar a un aumento de las rentas de congestión en la frontera y estas también contribuyen a financiar la medida (de hecho, España subvenciona a los clientes franceses a través de exportaciones más baratas).

- Los contratos a plazo firmados antes del 26 de abril de 2022 están exentos de este cargo, ya que no se benefician de la medida y se basan en fórmulas de precios establecidas antes del 26 de abril de 2022, que en muchos casos se basan en precios fijos que están muy por debajo de los niveles actuales del *pool*.
- Por último, las siguientes actividades quedan exentas de la obligación de pagar la contribución: (i) la generación hidroeléctrica reversible cuando esté operando en modo de bombeo, (ii) los sistemas de almacenamiento de energía (incluidas las baterías) y (iii) el suministro de servicios auxiliares por parte de las centrales eléctricas.

Desde el punto de vista del gobierno español, los elementos positivos del plan son que, en cierta manera, ha sido exitoso a la hora de reducir los precios del *pool* de electricidad en España desde precios pico y, por lo menos hasta el momento, el modelo ha resultado ser “autofinanciado” completamente o al menos en gran parte (basado en cargos a los consumidores y en ingresos adicionales por congestión). Sin embargo, el efecto real sobre los precios mayoristas, aunque significativamente reducidos en comparación con un pico breve, ha sido limitado (véase el siguiente gráfico de precios diarios para el día siguiente, según el IBEX):

### Figura 3

Precio de mercado 'day ahead'



Ciertamente, a principios de octubre, los precios mayoristas netos en España (teniendo en cuenta los cargos que los consumidores pagan para contribuir al coste de compensación a los generadores con gas por la diferencia entre el precio de referencia y el real) fueron iguales a los de los países vecinos que no operan con este modelo.

Los elementos negativos del mecanismo son los efectos probables sobre el mercado de acuerdos de compra de energía (PPA) futuros a plazo (o a precio fijo). Resulta muy difícil determinar una fórmula de precio adecuada para cualquier contrato de este tipo, dada la intervención regulatoria y el riesgo de medidas adicionales, que actualmente son imprevisibles, por parte del gobierno español. A su vez, esto también dificulta la financiación de nuevas inversiones en energías renovables (FER).

Desde la perspectiva de las empresas, en principio los ingresos deberían ser neutrales para un productor con gas, con o sin la medida. Sin embargo, desde la perspectiva de una empresa nuclear/RES, el esquema implica una pérdida significativa de ingresos comparado con la situación anterior.

Un 'documento oficioso' (*'Non-Paper'*) de la Comisión presentado al Consejo de Energía para ser considerado en la misma reunión, en particular sobre la posibilidad de un tope del precio mayorista del gas, indica que *"basándose en la experiencia de los Estados miembros, la Comisión está dispuesta a debatir el desarrollo de un marco temporal de la UE para limitar la influencia de los altos precios del gas en la determinación de los precios de la electricidad. Una opción podría ser establecer un tope al precio del gas para la generación de electricidad a un nivel que ayudara a bajar los precios de la electricidad sin que condujera a un aumento general del consumo de gas. El diferencial de coste entre el tope y el precio de mercado correrían a cargo del sistema eléctrico de los Estados miembros, basándose en la intervención de emergencia en el mercado de la electricidad propuesta el pasado 14 de septiembre."*

Basado en el texto del *'Non-Paper'* parece que la Comisión puede estar considerando este modelo ibérico como generalmente aplicable a todos los Estados Miembro.



Sin embargo, dado que el nivel de generación a partir de gas difiere considerablemente entre los Estados miembros, Italia, por ejemplo, produjo alrededor del 49% de su electricidad a partir de gas natural en 2020, el 'valor' del modelo será muy diferente entre países. En Italia, de nuevo, implementar un precio de referencia para la generación de gas significaría que el cargo efectuado a los consumidores para pagar la diferencia entre el precio de referencia del gas y el precio real tendría que cubrir casi la mitad de la generación. Por lo tanto, el coste de estas subvenciones sería elevado y lógicamente se traduciría en un mayor precio final de la electricidad en los países que tienen un alto nivel de gas en el *mix* de generación frente a los países 'bajos en gas'. En consecuencia, la relación coste/beneficio del mecanismo sería mucho menor para Italia que para los países con menores cantidades de gas en su *mix* energético.

Esto significa que, entre los Estados miembros, el precio de la electricidad diferiría significativamente según el papel del gas en el *mix* energético. Esto crearía importantes distorsiones en el Mercado Interior de la Energía y lógicamente resultaría

*Basado en el texto del 'Non-Paper' parece que la Comisión puede estar considerando este modelo ibérico como generalmente aplicable a todos los Estados Miembro.*

en exportaciones desde países 'bajos en gas' baratos a países más caros y 'altos en gas'. Esto sería una distorsión importante y bastante ilógica del Mercado Interior de la Energía, ya que requeriría que los clientes en algunos países subvencionaran a otros y en una medida considerable donde la capacidad de interconexión es significativa. Actualmente España está subvencionando a Francia de esta manera, pero el efecto es relativamente limitado debido a los bajos niveles de capacidad de interconexión entre España y Francia.

Adicionalmente, este mecanismo no soluciona el problema de fondo de los altos precios del gas. Finalmente, está todavía pendiente confirmar si la Comisión plantea esta propuesta para todos los Estados Miembros, y, en caso en que sea así, si es aceptada por el Consejo.

## **5. Posibles medidas adicionales. ¿Un tope europeo al precio mayorista del gas?**

Como se ha mencionado en este documento, es probable que la crisis energética dure varios años y, en el mejor de los casos, es cuestionable si los gobiernos podrán proporcionar subsidios durante todo ese periodo. Es igualmente cuestionable si podrán financiar las subvenciones necesarias para que la industria intensiva en energía



permanezca abierta/competitiva. Por lo tanto, el problema más importante de estas medidas es que intentan abordar los síntomas de los altos precios del gas y no la causa raíz: los altos precios del gas.

Dada esta situación, 13 Estados miembros (Italia, España, Polonia, Grecia, Bélgica, Malta, Lituania, Letonia, Portugal, Eslovenia, Eslovaquia, Croacia y Rumanía)<sup>19</sup> han escrito a la Comisión solicitándole que presente una propuesta legislativa que limite los precios mayoristas de gas en la UE. Esto ha sido solicitado por varios Estados miembros desde hace ya algún tiempo; por ejemplo, el Consejo de Energía del pasado día 9 de septiembre solicitó que para mediados de septiembre, la Comisión: *“proponga una intervención temporal y de emergencia, incluido un tope en el precio del gas. Las medidas específicas en este sentido también deberían ayudar a limitar el impacto de los altos precios del gas en los mercados de electricidad de la UE y los precios de la energía para los clientes.*

*Dichas medidas deberían tener como objetivo beneficiar a los consumidores europeos a aliviar las consecuencias sociales y económicas de los altos precios de la energía actuales, y a las empresas europeas para no poner en peligro su competitividad, al tiempo que se preserva el incentivo para reducir el consumo de gas y electricidad y la señal de mercado para la descarbonización”.*

Hasta la fecha, la Comisión no ha propuesto tal mecanismo. Sin embargo, el pasado día 30 de septiembre presentó un ‘Non-Paper’ al Consejo de Energía donde, en lugar de proponer tal medida, en el anexo del documento subrayó las dificultades para su implementación. Sin embargo, hay una serie de factores fundamentales que hacen probable que la Comisión presente una propuesta para poner tope a los precios del mercado mayorista del gas en la UE en las próximas semanas o mes(es):

<sup>19</sup> Countries ramp up pressure on Brussels to propose a gas price cap - POLITICO

- El tope de electricidad acordado para la generación inframarginal y las medidas de recuperación de ganancias del petróleo y del gas no resolverán los problemas fundamentales derivados de los altos precios de la electricidad. El precio de la electricidad en el mercado mayorista no se verá afectado por el tope de la generación de energía inframarginal, pero dará a los gobiernos un cierto nivel de ingresos para subsidiar a los consumidores. Sin embargo, como se ha explicado antes, dependiendo del tratamiento de los contratos a plazo, los ingresos para la redistribución recaudados pueden ser menos significativos de lo esperado y las sumas recaudadas serán solo una pequeña fracción del dinero necesario para ayudar a los ciudadanos y la industria durante un período prolongado.
- Aunque las medidas de ahorro de gas y electricidad, si los Estados miembros las implementan en su totalidad, podrían tener algún efecto potencial en los precios del gas (al reducir la demanda), dadas las continuas acciones de ajuste de la oferta de Gazprom, es cuestionable si tendrán un efecto significativo.
- Con la UE entrando en la temporada de calefacción, los ciudadanos y las PYME sentirán cada vez más el efecto de los altos precios del gas, lo que ejercerá una presión política adicional tanto a nivel de los Estados miembros como de la UE para 'hacer algo'.
- Las medidas implementadas no tendrán ningún efecto sobre los precios del gas en la UE. Los precios del gas continuamente tan altos están comenzando a tener un efecto importante sobre las industrias de uso intensivo de energía de la UE, con un número creciente de cierres de plantas o suspensiones de actividades. Aparte de las consecuencias en términos

### *Los precios del gas continuamente tan altos están comenzando a tener un efecto importante sobre las industrias de uso intensivo de energía de la UE, con un número creciente de cierres de plantas o suspensiones de actividades.*

de desempleo, esto puede dar lugar a grandes problemas en la cadena de suministro para la industria y la agricultura de la UE y aumentar aún más la inflación. Las subvenciones necesarias para cubrir los costes de energía de estas empresas serán muy sustanciales.

- Una de las razones principales (pero no la única) en contra del establecimiento de un tope en el precio mayorista del gas en la UE es que probablemente llevaría a Rusia a cortar el suministro a la UE por completo. Aunque esto aún no ha sucedido (algunos suministros continúan a través de Ucrania y Turkstream 2), actualmente no hay perspectivas de una reanudación más amplia de los suministros y el sabotaje de Nord Stream 1 y 2, junto con la disputa emergente entre Naftogaz y Gazprom,<sup>20</sup> hacen que la expectativa futura de suministros procedentes de Rusia, incluso a los niveles actuales, sea más que cuestionable. No obstante, los suministros (reducidos) a través de Ucrania siguen siendo importantes para Alemania.
- Como se mencionó anteriormente, existe la suposición generalizada que la actual crisis del gas y la guerra en Ucrania no terminarán pronto. Este argumento hace que se incline hacia una solución estructural al problema a pesar de los riesgos.

<sup>20</sup> <https://english.nv.ua/business/fears-of-conflict-between-gazprom-and-naftogaz-raise-gas-prices-by-nearly-20-ukraine-news-50273147.html>

## *Debe establecerse un nivel de precios que continúe atrayendo la máxima cantidad posible de GNL disponible y no contratado.*

### **5.1. Las dificultades que hay que afrontar al implementar un tope del precio mayorista del gas**

A pesar de estos factores que favorecen esta opción, cualquier tope del precio mayorista del gas establecido a nivel de la UE deberá hacer frente a una serie de desafíos importantes:

- La razón por la que los precios del gas son tan altos en la UE es la falta física de suministro (sobre todo en Alemania y los Estados miembros del sur/este) y la percepción del riesgo de una escasez aún mayor en el futuro. En tales circunstancias, se necesita un mecanismo para “distribuir” los limitados recursos disponibles.

Hasta ahora, esta distribución se ha realizado mediante el mecanismo de precios (es decir, Alemania es el país que más necesita gas y está dispuesta a pagar los precios más altos, así que una gran cantidad de gas no contratado fluye hasta este país).

Si la UE implementara un tope del precio mayorista del gas común, el actual ‘mecanismo de asignación por escasez’ basado en el precio dejaría de existir. En estas circunstancias, ¿cómo se asignaría el gas disponible? En un mundo ideal, se haría de forma coordinada entre los Estados miembros. Sin embargo, el

debate generad sobre el Reglamento (mucho menos ambicioso) relativo a medidas coordinadas de reducción de la demanda de gas, durante el cual muchos Estados miembros solicitaron excepciones, demuestra que será tremendamente difícil llegar a un acuerdo sobre dicho mecanismo de asignación.

- Cuando se establece un tope del precio del gas para los mercados mayoristas, surge la cuestión de cómo abordar la posibilidad de transacciones bilaterales en el mercado no organizado (*over the counter, OTC*) Incluso si los precios mayoristas tienen un tope, los clientes en países ‘pobres en gas/ricos en dinero’ estarían incentivados a comprar gas a precios más altos en el mercado bilateral secundario en el caso que no pudieran obtener ‘suficiente’ gas al precio tope más bajo fijado. Esto haría que el precio real del gas comercializado en la UE volviera a subir, posiblemente reduciendo o incluso eliminando el efecto del tope del precio mayorista.
- Debe establecerse un nivel de precios que continúe atrayendo la máxima cantidad posible de GNL disponible y no contratado. Si, por ejemplo, el ‘precio asiático de atracción de GNL’ excede el precio mayorista tope de la UE, esto requeriría o bien (i) que el precio tope (o banda) de la UE aumente, o bien (ii) que se permita que los precios del GNL fluctúen independientemente de los precios mayoristas, que entonces estarían basados en los suministros por gasoducto. En este contexto, se debe mencionar que la presidenta de la Comisión ha indicado que la Comisión está examinando si el TTF es una referencia relevante a la hora de fijar un tope a los precios mayoristas, dado que considera<sup>21</sup> que el “*Title Transfer Facility* ya no es una referencia representativa para el gas importado” y así la Comisión empezaría a trabajar en una referencia “complementaria” para el GNL.

<sup>21</sup> <https://www.euronews.com/my-europe/2022/10/05/energy-crisis-ursula-von-der-leyen-opens-the-door-for-an-eu-cap-on-gas-prices-but-with-cav>



- Un tope del precio mayorista tendría importantes consecuencias políticas:
  - Aunque Noruega ha indicado que está 'abierto' a las discusiones sobre un tope del precio del gas impuesto por la UE, el presidente Putin ha indicado (es cierto que en relación con un tope únicamente aplicado al gas ruso) que tal medida conduciría a una finalización completa de las exportaciones de gas ruso a la UE. Dicho esto, los ingresos del gas siguen siendo importantes para Rusia, que ha mantenido sus niveles a través de volúmenes más bajos a precios más altos. Una respuesta lógica de Rusia a un tope generalizado de los precios mayoristas en la UE sería, por lo tanto, inicialmente cortar los suministros por completo para poner a prueba la determinación de la UE y, si se mantiene el tope, aumentar los suministros para mantener los ingresos, dado que habría perdido la capacidad de controlar los precios del gas en la UE a través de la manipulación del suministro. Esto supone, sin embargo, una respuesta lógica por parte de Rusia.
  - Si bien Argelia sin duda argumentaría en contra del tope, debido a que los precios más altos son un impulso bienvenido para la situación presupuestaria complicada del país, no tienen dónde más vender el gas, ya que carecen de la infraestructura de GNL necesaria.
  - Azerbaiyán, donde la presidenta de la Comisión firmó un memorándum de entendimiento con el presidente Ilham Aliyev para duplicar el suministro para 2027 (10 bcm adicionales por año) también requeriría fuertes esfuerzos políticos para evitar la ruptura del acuerdo.
  - EEUU representaría un desafío político particularmente difícil, ya que los productores de *shale gas* evidentemente están obteniendo enormes beneficios de las ventas a la UE. Sin embargo, establecer un tope lo suficientemente alto, posiblemente en combinación con la separación del mercado de GNL mediante la autorización de transacciones bilaterales, podría permitir superar el reto.

En conclusión, existen importantes problemas técnicos, comerciales y políticos que hay que superar antes de que la UE pueda implementar un tope del precio del gas.

## 5.2. Modelos propuestos para establecer un tope del precio mayorista

### ‘Non-Paper’ de la Comisión Europea

En un ‘Non-Paper’ de la Comisión sobre “instrumentos de emergencia para un tope de los precios mayoristas de gas natural”<sup>22</sup> y otro sobre “el sistema de transferencia de titularidades de los Países Bajos (TTF) y referencias representativas para el mercado mayorista de gas natural”<sup>23</sup> que se filtró a principios de septiembre (discutido con los Estados miembros durante un taller el 7 de septiembre) la Comisión analiza algunas opciones sin llegar a ninguna conclusión.

La Comisión identifica una serie de opciones, entre ellas tener un tope del precio mayorista común en todos los hubs de gas de la UE, o tener un precio máximo solo para los mercados que tienen un déficit físico de gas (zonas ‘rojas’ y ‘verdes’, donde las zonas rojas tienen un precio justo por encima de las verdes, de modo que el gas fluiría de los mercados ‘adecuadamente abastecidos’ a los deficitarios).

También considera si los suministros de gas por gasoducto y GNL podrían separarse en diferentes mercados (el último se trataría a través de acuerdos bilaterales impulsados por un ‘índice de GNL’ separado, como el que ofrece actualmente Platts).

El documento se encontraba claramente en una etapa temprana de desarrollo y no debe considerarse como la indicación de

*La Comisión no llega a proponer topes de precios, sino que solo identifica los retos que se tendría que afrontar para implementarlos. Se centra en cómo garantizar que el gas se distribuye adecuadamente para satisfacer la demanda de la UE una vez establecido un precio máximo.*

una posible propuesta para un tope de los precios que podría desarrollarse a nivel de la UE.

En otro documento oficioso,<sup>24</sup> preparado para su debate en el Consejo de Energía del 30 de septiembre, la Comisión no llega a proponer topes de precios, sino que solo identifica los retos que se tendría que afrontar para implementarlos. En particular, se centra en cómo garantizar que el gas se distribuye adecuadamente para satisfacer la demanda de la UE una vez establecido un precio máximo. El problema se identifica y las posibles soluciones se describen en los siguientes términos:

*“Cuando se alcanza el tope del precio, significa, por definición, que hay más demanda de gas que oferta disponible. Dado que es probable que se alcance el tope en varios Estados miembros al mismo tiempo, no habría ningún incentivo de mercado para garantizar flujos transfronterizos a través de diferenciales de precios. En un contexto de escasez, existe el riesgo que los precios se vean empujados*

<sup>22</sup> [https://www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2022/09/25082025\\_Non-paper\\_emergency\\_price\\_cap\\_instruments\\_for\\_gas\\_clean\\_.pdf](https://www.euractiv.com/wp-content/uploads/sites/2/2022/09/25082025_Non-paper_emergency_price_cap_instruments_for_gas_clean_.pdf)

<sup>23</sup> [https://elperiodicodelaenergia.com/wp-content/uploads/2022/09/25082025\\_Non-paper\\_on\\_TTF\\_and\\_representative\\_benchmarks\\_for\\_wholesale\\_natural\\_gas.pdf](https://elperiodicodelaenergia.com/wp-content/uploads/2022/09/25082025_Non-paper_on_TTF_and_representative_benchmarks_for_wholesale_natural_gas.pdf)

<sup>24</sup> <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2022/09/04/Emergency-Measures-Non-Paper-Presidency.pdf>

*hasta el tope, convirtiéndolo así en el precio mínimo.*

*Para que tal medida funcione, en ausencia de los diferenciales de precios, sería necesario:*

- 1. Crear una entidad que sustituya al mercado y asuma muchas tareas de los gestores de redes de transporte (TSO) para distribuir gas entre los Estados miembros. En ausencia de flujos basados en el mercado, habría que encontrar mecanismos alternativos para asignar y enviar suministros de gas entre diferentes Estados miembros y categorías de consumidores.*
- 2. Introducir un marco de reducción de la demanda significativamente más drástico, incluidas las restricciones al consumo, para hacer frente al aumento de la demanda debido a un precio más bajo.*
- 3. Encontrar recursos financieros significativos para atraer gas a Europa si los precios globales del gas fueran más altos que el tope (requeriría un marco central de coordinación y compensación).*
- 4. Diseñar y establecer sistemas efectivos de seguimiento y aplicación.*

*Decidir sobre los flujos de gas administrativamente no tiene precedentes en Europa y actualmente no existe ningún organismo a nivel de la UE, equivalente a los TSO a nivel nacional, que tenga esta experiencia o capacidad técnica para llevar a cabo esta tarea. Los patrones de consumo cambian de un día a otro y de*

***Establecer el nivel adecuado para el tope sería un ejercicio delicado debido a la dinámica de los mercados interno y global, y conllevaría riesgos desde el punto de vista de la seguridad del suministro.***

*una hora a otra, lo que requiere que los 'portfolios' de los proveedores se reajusten de manera continua. En condiciones de mercado, este reajuste se produce en forma de transacciones comerciales (los mercados diarios e intradiarios, de balance, etc.). Implementar tal medida requeriría una decisión política por adelantado sobre el método para asignar el gas a los Estados miembros y los criterios que se utilizarían.*

*Establecer el nivel adecuado para el tope sería un ejercicio delicado debido a la dinámica de los mercados interno y global, y conllevaría riesgos desde el punto de vista de la seguridad del suministro."*

### **La propuesta italiana**

El pasado día 7 de septiembre de 2022, en una reunión de la Comisión con los Estados miembros, Italia presentó un documento sobre un tope del precio mayorista del gas. La propuesta intenta proporcionar respuestas (de alto nivel) a las dificultades que conllevaría un tope del precio mayorista como las ya comentadas:

- El tope cubriría todas las transacciones físicas y financieras en los núcleos de la UE, incluidos los mercados organizados y los contratos a medida (OTC: over the counter). Por lo tanto, tendría la forma de un Reglamento de la UE a aplicar y no simplemente un tope de los intercambios.
- *"El tope debe ser lo suficientemente alto en comparación con los niveles anteriores a la guerra para que sea atractivo para productores y exportadores. Sería un tope decidido por las autoridades políticas a nivel de la UE teniendo en cuenta los precios internacionales de GNL, sería temporal y se revisaría regularmente".*
- La medida debe complementarse con un mecanismo de contratos por diferencias u otros mecanismos públicos de compensación para reembolsar a los importadores la diferencia entre los precios internacionales por encima del tope y el tope, aplicable los recursos marginales necesarios para garantizar

la seguridad del suministro, como los suministros puntuales de GNL. A medio plazo, los suministros generales de GNL podrían separarse de los procedentes de gasoductos con una plataforma comercial específica.

- Debería incluirse una regulación específica para evitar oportunidades de arbitraje al alcanzar el nivel del tope (transacciones extracomunitarias).
- Debe incluirse un marco adecuado y coordinado de gestión de la demanda y criterios de asignación que se active tanto: (i) al llegar al tope, pero sin situaciones de escasez física del suministro de gas; como (ii) en caso de escasez física del suministro de gas natural.

Si bien quedaría lejos de resolver todos los problemas (y no afronta las cuestiones políticas), el 'modelo italiano' representa un sólido intento de diseñar un mecanismo viable. Sin embargo, la principal pregunta sin respuesta es cómo distribuir las moléculas escasas entre los Estados miembros. Este sigue siendo posiblemente el elemento más difícil para cualquier tope del precio mayorista.

### El informe de EPICO

El artículo reciente (27 de septiembre de 2022) publicado por el 'think tank'/ONG sobre el clima, EPICO,<sup>25</sup> preparado por algunos destacados académicos alemanes de la energía, considera que la introducción de un tope del precio mayorista, aunque compleja y difícil, es inevitable. En cuanto al diseño del sistema, se desarrolla basado en el 'modelo italiano' de la siguiente manera:

- El informe propone un límite al precio del mercado mayorista de gas doméstico de la UE en forma de un límite del precio de desbalance de

los TSO. Los TSO tendrían la tarea de adquirir gas y vender volúmenes ilimitados de 'gas de balance' al tope del precio mayorista. De esta forma, los productores de gas *"tendrían que reducir el precio al que ofrecen nuevos contratos a niveles iguales o inferiores al precio límite, para seguir beneficiándose de las ventas en el mercado del gas de la UE. Esta medida ofrecería claridad sobre la evolución de los precios en el caso de interrupciones del suministro y, por lo tanto, puede reducir en gran medida las primas de riesgo sobre los precios a plazo"*.

- Con respecto a las importaciones de GNL, el documento propone que el Consejo considere combinar un límite de precios de la UE con un sistema de 'primas', o contratos por diferencias, para así continuar manteniendo volúmenes suficientes de envíos de GNL a la UE como medida de respaldo.
- El documento argumenta que la reducción del nivel de precios mayoristas reduciría los incentivos para el ahorro de gas basados en el precio. Por lo tanto, un límite de precio tiene que ir en combinación con un acuerdo vinculante de la UE sobre objetivos de ahorro de gas. *"Esto proporcionaría la base sobre la cual los gobiernos nacionales implementarían programas y medidas para lograr ahorros de gas de manera segura."*

El informe probablemente representa el pensamiento académico más actual, de última generación, con respecto a cómo se podría implementar un tope del precio mayorista del gas. Sin embargo, aborda la cuestión de cómo afrontar la asignación de moléculas escasas a través de medidas de eficiencia energética, en lugar de soluciones regulatorias intrusivas, como consideró la Comisión y se ha mencionado

<sup>25</sup> <https://epico.org/en/publications/what-to-cap-emergency-interventions-in-the-european-electricity-and-gas-market>



arriba. Dadas las preocupaciones expresadas por la Comisión sobre este punto en el documento oficioso que se publicó después de este estudio, la Comisión podría considerar que proporciona una buena base para dicho mecanismo de tope de los precios, pero no todas las respuestas.

### **Informe de la Florence School of Regulation**

En este artículo,<sup>26</sup> Alberto Pototschnig e Ilaria Conti proponen adoptar un plan de dos etapas: en primer lugar, introducir un tope de los precios mayoristas de la UE y, en segundo lugar, abordar el tema del GNL.

En cuanto al tope de los precios mayoristas de la UE, proponen dos modelos que podrían funcionar como alternativas o en paralelo: (i) dar instrucciones gubernamentales a los operadores de los mercados de gas de la UE para establecer un tope a los límites de control técnico existentes en los intercambios de gas y “dirigir hacia abajo el precio del gas en las

*El documento subraya la dificultad de asegurar una coordinación altamente eficaz entre los TSO en el caso de que se les encomiende la tarea de adquirir GNL.*

*plataformas”, o (ii) como en la propuesta de EPICO, obligar a los TSO a proporcionar volúmenes ilimitados del gas de balance al precio especificado.*

Con respecto a la necesidad de asegurar que los volúmenes máximos de GNL lleguen a la UE, el informe de la FSR propone que el principal instrumento sea la adquisición de GNL por parte de los TSO, que luego se vendería como gas de balance. Los TSO actuarían casi como compradores de GNL nacionales únicos: “Estos ‘volúmenes faltantes’ de gas podrían

---

<sup>26</sup> <https://fsr.eui.eu/publications/?handle=1814/74868>

*adquirirse en el mercado internacional de GNL a través de subastas. Estas subastas podrían ser realizadas por los TSO o, más apropiadamente, por un Comprador Único de la UE. Esta entidad podría organizar subastas en las que proveedores de GNL externos ofertan una prima por encima del precio vigente del gas procedente de gasoductos de la UE, para suministrar GNL a la UE. El Comprador Único compraría este gas a los precios, incluida la prima, resultantes de las subastas y lo vendería a los TSO, según sus necesidades, al precio predefinido o dentro del rango de precios predefinido. Las primas de precio pagadas por el Comprador Único tendrían que ser recuperadas mediante regulación.”*

El documento no entra en muchos detalles sobre la cuestión de cómo asignar y gestionar la escasez, pero sí subraya la dificultad de asegurar una coordinación altamente eficaz entre los TSO en el caso de que se les encomiende la tarea de adquirir GNL: *“El establecimiento de un Comprador Único podría tardar y, por lo tanto, si se tuviera que implementar un tope del precio del gas como medida inmediata, sería inevitable que los TSO tuvieran un papel temporal en la adquisición de GNL en el mercado global. Esto plantea la pregunta de cómo los TSO podrían actuar de manera coordinada, con el fin de evitar competir entre sí al acceder al mercado global de GNL.”*

***Si la crisis dura más de un año, es probable que la UE se enfrente a una situación creciente e imposible, tanto social como económicamente, debido al endeudamiento de los gobiernos.***

## 6. Comentarios y conclusiones

Las medidas adoptadas actualmente por los Estados miembros son una miscelánea de diferentes precios regulados, subvenciones, topes de precios inframarginales, recuperación de beneficios y precios de referencia del gas. Proporcionan un conjunto divergente de enfoques para resolver la actual crisis de los precios de la energía.

Si bien proporciona una cantidad limitada de ingresos a los Estados miembros para subsidiar a los consumidores de energía (en particular, a los ciudadanos vulnerables), las consecuencias negativas de este conjunto de medidas que están cambiando constantemente son considerables. Las medidas más importantes que se necesitan para hacer frente a las consecuencias de la reducción de los suministros rusos son mayores inversiones en energías renovables y eficiencia energética. El marco regulatorio en constante cambio que se les aplica y la preocupación por ‘qué vendrá después’, especialmente en España, hace que sea muy difícil para los productores de energías renovables invertir. Actualmente, es muy razonable que cualquier proveedor o comprador de energía renovable se preocupe ya que, se acuerde el precio que se acuerde en un PPA, es muy posible que se modifique más tarde debido a futuros cambios regulatorios.

Así, el nuevo Reglamento, aunque no exento de dificultades, al menos proporciona un marco europeo común para las medidas en el mercado de electricidad y un cierto nivel de estabilidad y previsibilidad para los inversores. Igualmente, mantiene la base del sistema marginalista que es el fundamento del mercado de electricidad de la UE (porque los precios todavía se fijan en cada país en función a la unidad marginal) y permite mantener comercio sin grandes distorsiones entre los Estados miembros.

Sin embargo, como se ha explicado aquí, las medidas actuales (que son una combinación de (i) el Reglamento de la UE sobre mecanismos de precios y (ii) medidas de ayuda estatal que permiten a los Estados miembros un amplio margen de libertad a la hora de conceder subvenciones energéticas), no abordan la causa fundamental del problema al que se enfrenta Europa, que es el alto precio del gas. Aparte del modelo ibérico, no bajan el precio de la electricidad, sino que ‘recuperan’ ganancias por encima de un nivel definido de los generadores inframarginales para ayudar a pagar los subsidios. Tampoco hacen nada para bajar el ruinoso precio del gas que pagan los ciudadanos y, sobre todo, la industria intensiva en energía.

Como se ha expuesto, aunque estas medidas proporcionarán a los Estados miembros algunos ingresos para financiar las subvenciones, no serán suficientes para cubrir el apoyo que necesitan los ciudadanos y la industria. Además, si la crisis dura más de un año, es probable que la UE se enfrente a una situación creciente e imposible, tanto social como económicamente, debido al endeudamiento de los gobiernos (para pagar las subvenciones).

Por estas razones, se ve razonable pensar que una propuesta por parte de la Comisión para fijar un precio tope en el mercado mayorista es inevitable. Mientras que Alemania y algunos otros Estados miembros ‘ricos’ pueden permitirse grandes subvenciones durante un año, los ‘más pobres’ no podrán hacerlo. Incluso los Estados miembros más ricos estarán preocupados por pedir prestadas sumas tan grandes durante varios años, y ¿qué sucede si los precios del gas suben aún más?

La estructura general de un precio tope mayorista de este tipo se ha descrito de forma detallada y sólida, por ejemplo, en los documentos EPICO y FSR mencionados aquí, entre otros estudios.

El principal peligro político y de suministro detrás de un tope de estas características es la posible reacción de

***Las medidas actuales no abordan la causa fundamental del problema al que se enfrenta Europa, que es el alto precio del gas. Tampoco hacen nada para bajar el precio del gas que pagan los ciudadanos y, sobre todo, la industria intensiva en energía.***

los suministradores a la UE mediante gasoductos. En el documento oficioso de la Comisión para el Consejo de Energía, sugiere lo siguiente: *“La UE debe formar lazos con socios de suministro de confianza para lograr, dentro de un plazo razonable, un entendimiento común para reducir los precios mientras se salvaguarda la seguridad del suministro y se desarrolla un suministro estable a largo plazo durante la transición energética. Aunque la opción preferida sea un enfoque mutuamente acordado con socios fiables, el objetivo principal para la UE es garantizar precios más bajos para los consumidores en la UE este invierno. Por lo tanto, la UE debería estar lista para introducir medidas para limitar los precios.”*

Como se ha explicado aquí, es razonable suponer que Noruega, Argelia y Azerbaiyán continuarán suministrando gas a través de gasoductos a la UE con un precio mayorista del gas limitado (aunque históricamente alto). Es posible que, como consecuencia de la imposición del tope, los suministros de Rusia, actualmente muy limitados, se cortaran por completo, pero esto es impredecible y podría suceder de todos modos. Además, también sería racional que los suministros incrementasen como resultado de la medida para permitir que Rusia mantenga los niveles actuales de ingresos por venta de gas. Este riesgo asociado al tope podría a ser el precio que



merece la pena pagar para garantizar un precio del gas en la UE mucho más bajo (un artículo académico de EPICO<sup>27</sup> calcula el beneficio neto para los sistemas de subvenciones de un tope de 50 €/MWh en aproximadamente un billón de euros al año).

Del mismo modo, existen enfoques para garantizar que, en el marco de un tope de los precios mayoristas, la UE continúe atrayendo el nivel máximo de GNL no contratado en el futuro (incluso si fuera necesario, pagando precios más altos por el GNL que el tope establecido para el 'precio europeo'). Las opciones varían desde:

- (i) contratos por diferencia entre el precio de la UE y el precio de GNL vigente globalmente,
- (ii) establecer el precio de la UE al precio global de GNL (basado en un índice de GNL existente) + x%,
- (iii) designar un comprador único de la UE para las operaciones de compra de GNL.

Sin embargo, la cuestión clave 'sin resolver' sigue relacionada con la asignación de los volúmenes en un entorno de escasez. Como ya se ha mencionado, la razón por la cual la UE tiene que pagar precios de gas tan elevados no es porque los productores estén 'cobrando' precios altos, sino por la falta física de moléculas para satisfacer la demanda de la UE en ciertas áreas en Europa con restricciones físicas. Esta falta de moléculas se debe a las reducciones rusas en los suministros y a la incertidumbre y el riesgo de que se produzcan más problemas.

Hoy en día, la asignación de esta capacidad 'escasa' entre una demanda superior a la oferta disponible (es decir, entre los Estados miembros) se lleva a cabo mediante la competencia de precios para la 'molécula marginal', que a su vez fija el precio mayorista. Este es especialmente así para el GNL disponible. Entre otras cosas, es esta competencia entre empresas/traders en diferentes Estados miembros (la demanda

<sup>27</sup> [https://epico.org/uploads/images/What-to-cap\\_-Policy-Report-\\_EPICO\\_final.pdf](https://epico.org/uploads/images/What-to-cap_-Policy-Report-_EPICO_final.pdf)

procedente de Alemania es muy intensa, como es de esperar) la que está elevando los precios mundiales del GNL.

Sin embargo, si tuviéramos un precio mayorista tope en la UE, este 'mecanismo de competencia de precios/asignación de capacidad escasa' ya no existiría. Todos los clientes de la UE pagarían el mismo precio y efectivamente se les prohibiría competir por los suministros disponibles ofreciendo precios (más) altos. El GNL se vendería al mercado de la UE al precio tope mayorista, si fuera necesario con subvenciones de los Estados miembros para cubrir la diferencia entre el precio global del GNL y el precio tope de la UE (por ejemplo, a través de contratos por diferencias). Dicho de otra manera, la industria alemana no podría atraer los suministros necesarios ofreciendo precios más altos y los subsidios estatales a la energía en Alemania no atraerían los volúmenes necesarios.

Sin un mecanismo de asignación de precios, ¿cómo se puede garantizar que los (limitadas) volúmenes disponibles para la UE fluyan hacia donde más se necesitan?

Cabe destacar que los 13 Estados miembros que han escrito a la Comisión para solicitar una propuesta de la UE para fijar un tope del precio son aquellos que están mejor abastecidos con gas de Noruega y Argelia, o los que tienen una fuerte capacidad/contratos de GNL. No se enfrentan a los mismos desafíos que Alemania y otros estados 'dependientes del gas ruso' para satisfacer la demanda y mantener abastecida a la industria intensiva en energía. Aquellos países tienen más problemas de precio que de volumen. Por lo tanto, las potenciales desventajas que experimentarían por la imposición de un tope del precio mayorista en toda la UE serían limitadas.

En cambio, Alemania y sus vecinos que dependían significativamente de los suministros rusos tienen más que perder. Tienen un problema tanto de precio como también de volumen, que podría volverse más severo como resultado de un tope de los precios (en particular si Rusia corta todos los suministros). Sin ninguna señal de precios que permita a estos países atraer más volumen, un tope de los precios sin medidas paralelas para asegurar que los volúmenes disponibles se distribuyan 'justamente' puede dejar a estos países en una posición imposible.

El pasado día 4 de agosto de 2022, la UE adoptó un Reglamento sobre medidas coordinadas para reducir la demanda de gas<sup>28</sup> que obliga legalmente a los Estados miembros a ahorrar un 15% de gas, comparado con el consumo de 2021, si la UE declara una 'Alerta de la Unión'. El hecho de que hasta ahora no se haya declarado ninguna Alerta debería generar preocupación en los Estados miembros 'dependientes del gas ruso' sobre que si se compartirán voluntariamente las escasas cantidades disponibles.

Por consiguiente, a falta de normas claras y vinculantes sobre (i) el ahorro de gas y (ii) normas solidarias acordadas y comunes (incluido, por ejemplo, un enfoque común sobre las restricciones al consumo: un enfoque común para determinar el orden de la prioridad con la cual las industrias de la UE tienen que recibir gas), es razonable que los 'Estados Miembros dependientes del gas ruso' consideren que aunque un tope del precio mayorista puede ayudarlos con el precio del gas, los perjudicaría en términos del volumen de gas (la energía más cara es la que no se tiene).

---

<sup>28</sup> <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/08/05/council-adopts-regulation-on-reducing-gas-demand-by-15-this-winter/#:~:text=15%3A30-,Council%20adopts%20regulation%20on%20reducing%20gas%20demand%20by%2015%25%20this,demand%20by%2015%25%20this%20winter.>

## *Alemania y sus vecinos que dependían significativamente de los suministros rusos tienen un problema tanto de precio como también de volumen, que podría volverse más severo como resultado de un tope de los precios.*

Por lo tanto, lógicamente, la introducción de un tope del precio mayorista en la UE requeriría de algunas medidas sobre el reparto del gas/solidaridad para garantizar que no solo los países ‘dependientes del gas ruso’ tengan que reducir la producción industrial a medida que los precios caen y los suministros resultan limitados, sino que ‘se comparta el dolor’. Lógicamente, si el tope del precio del gas tiene éxito, la demanda de gas de la UE aumentará.

Por lo tanto, en el ‘*Non-Paper*’ de la Comisión puede verse cómo se expone que, para tener un precio tope que obviamente beneficia a los Estados miembros de la UE con más ‘seguridad de gas’, se necesitarían normas claras y vinculantes sobre el ahorro de gas, la solidaridad y los principios comunes de restricciones del consumo. Esto puede considerarse como la ‘pieza que falta’ del rompecabezas del tope del precio mayorista.

Las opciones para hacer frente a estas dificultades se pueden dividir en tres categorías generales. Estas pueden caracterizarse de la siguiente manera, con sus desafíos correspondientes:

- **Opción 1:** El ‘mercado libre de GNL’.

Según este modelo, la UE establecería un tope del precio mayorista del gas vendido en la UE, combinado con, por ejemplo, la obligación de que los TSO proporcionen ‘gas de balance’ ilimitado a este precio. Este precio común de la

UE se establecería a un nivel regulado, basado en lo que la UE considera “justo” para los que provienen por gasoducto (es decir, el precio mínimo al que se espera que los proveedores continúen entregando por gasoducto).

Sin embargo, el tema de la ‘capacidad escasa’ sigue presente. ¿Qué sucede si un TSO, obligado a suministrar ‘gas de balance’ ilimitado al precio regulado, físicamente no pueda obtener suficiente gas para satisfacer la demanda? Sigue siendo presente la cuestión del ‘reparto de la carga’ y las acciones de solidaridad entre los Estados miembros.

Con respecto al GNL, el problema de escasez y asignación podría resolverse. Lógicamente, el precio mayorista regulado sería más bajo que el precio ‘spot’ global del GNL. Los Estados miembros seguirían pudiendo “competir” por el GNL, ofreciendo contratos por diferencia a las compraventas efectuadas en su mercado al precio regulado. Al menos esto resolvería parte del problema de la ‘asignación de volúmenes escasos’ que conlleva un precio del gas regulado, al menos para el GNL. Sin embargo, no cambiaría la situación actual en la que los países de la UE corren el riesgo de subir el precio mundial del GNL debido a la competencia entre sí, lo que llevaría, evidentemente, a costes mayores (por la necesidad de financiar los contratos por diferencias) para aquellos países que son más dependientes del GN, en comparación con aquellos que son suministrados a través de gasoductos.

Además de esto, puede convenir declarar la Alerta de la Unión, activando así las medidas obligatorias de ahorro del 15% de gas en virtud del Reglamento de 2022 sobre medidas coordinadas de reducción de la demanda de gas. Aunque esta reducción no reemplazaría la energía ‘faltante’ que sería el resultado del corte del gas ruso, sería un primer paso importante. Esto también ayudaría a aliviar las preocupaciones centradas en la asignación y los precios.

Sin embargo, hoy en día, los Estados miembros ‘pobres en gas’ también pueden ‘sobrepasar’ por el acceso a los suministros a través de gasoductos entregados en países vecinos a través de ventas en el mercado secundario de ‘contratos a medida’ (OTC: *over the counter*) (según la capacidad de gasoductos disponible). Si los TSO no pudieron suministrar suficiente ‘gas de balance’ para satisfacer la demanda (que es muy probable en países ‘pobres en gas’), los clientes que sufrieron restricciones en el consumo y a los que, por lo tanto, se les negó el gas, pueden tratar de comprarlo a clientes que no sufren restricciones en mercados vecinos al ‘precio mayorista tope más x’. Con esto, se correría el riesgo de socavar todo el sistema de precios tope. Tales operaciones, por lo tanto, tendrían que ser reguladas, incluso prohibiéndolas.

No obstante, esto demuestra que incluso con libertad para competir por el GNL, incluso este mecanismo aparentemente tan simple, daría lugar a problemas de asignación en situaciones de escasez, ya que el tope del precio mayorista eliminaría cualquier asignación basada en la competencia de precios para el gas procedente de gasoductos. Esto solo podría resolverse a través de mecanismos comunes de restricciones al consumo o nuevos acuerdos de solidaridad.

Queda por ver si un tope, la libertad para competir por el GNL y la declaración de la Alerta de la Unión que activa el ahorro obligatorio de gas en su conjunto serían suficientes para persuadir a los Estados miembros ‘pobres en gas’ a votar a favor de un tope del precio mayorista sin más medidas de restricciones/solidaridad.

## *La introducción de un tope del precio mayorista en la UE requeriría de algunas medidas sobre el reparto del gas/solidaridad.*

- **Opción 2:** se basaría en la fijación del precio regulado de la UE como el precio del GNL vigente mundialmente más un pequeño margen (existen índices de GNL, como se indica en el documento oficioso de la Comisión). En este escenario, no se requiere un acuerdo sobre contratos por diferencias para atraer GNL global a la UE.

Sin embargo, esto agrava el problema de la asignación de moléculas escasas (los países ‘pobres en gas’ no podrían competir con los ‘ricos en gas’ por los suministros de GNL). En este escenario, supuestamente una metodología de asignación de volúmenes de gas sería inevitable ya que la demanda de gas al precio reducido resultante sin duda superaría la demanda de la UE.

Esto puede, por ejemplo, tomar la forma de un acuerdo sobre normas comunes de la UE en cuanto a restricciones al consumo en un marco similar al Reglamento 2017/1938 de la UE (UE) sobre medidas para salvaguardar la seguridad del suministro de gas<sup>29</sup>. Entre otras cosas, ese Reglamento prevé la posibilidad de ‘acuerdos de solidaridad’ entre los Estados miembros para garantizar que los clientes vulnerables estén siempre abastecidos. Los mecanismos de cooperación en el contexto de las agrupaciones regionales pueden facilitar esto.

<sup>29</sup> [https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/secure-gas-supplies\\_en](https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/secure-gas-supplies_en)

La idea aquí es que todos los Estados miembros acuerden un protocolo común de restricciones al consumo, en particular, definiendo qué industrias se abastecerían en qué orden o con qué grado de prioridad (es decir, en primer lugar, los clientes vulnerables, en segundo lugar, todas las casas, en tercer lugar, las PYME, en cuarto lugar, la industria basada en una priorización acordada). Esto podría garantizar que todos los países reciban un 'mismo trato', poniendo el gas a disposición de los Estados miembros.

Aunque en teoría esta es una opción viable, no queda claro si, en el tiempo disponible, los Estados miembros podrían y estarían dispuestos a acordar tales reglas comunes de restricciones y sus consecuencias, o un mecanismo de solidaridad suficientemente sólido y vinculante. Por ejemplo, ¿Francia estaría dispuesta a cerrar una fábrica que ocupa un sitio 'bajo' en la lista de prioridades frente a las restricciones para así garantizar que empresas 'más arriba' en la lista en Alemania puedan continuar operando al precio del gas regulado más bajo?

- **Opción 3:** Designar un 'comprador único' de la UE que adquiera GNL para los Estados miembros y lo asigna entre países, en base a criterios acordados (basados lógicamente en alguna forma de los criterios de restricción comunes mencionados anteriormente). Una variante de esta opción sería que los Estados miembros siguieran asegurando el GNL a través de las empresas existentes, pero intervendrían de acuerdo con las normas de asignación antes mencionadas para obligar a las empresas dentro de su territorio a "redireccionar" cargas/volúmenes desembarcados a otros Estados miembros.

Los mismos problemas surgen aquí con respecto a la dificultad de acordar criterios de restricciones/asignaciones. Otra complicación es la cuestión de identificar qué organismo podría llevar a cabo esta función, ya que requiere una experiencia considerable en el comercio del gas.

Este breve resumen de algunas de las opciones disponibles destaca la dificultad de hacer frente a este desafío. Encontrar una solución aquí introduciría a la UE y a sus instituciones en aguas desconocidas. Como se expone arriba, por ejemplo, ¿quién podría ser designado como 'comprador único'? ¿Sería realmente posible acordar un protocolo común de restricciones al consumo a corto plazo? ¿Quién asignaría y enviaría los correspondientes volúmenes de gas en base a los criterios de restricción (las ONG)? ¿Cuál sería la base legal aplicada para asegurar la redistribución 'obligatoria' del gas que es propiedad de empresas privadas? Estas preguntas ilustran la verdadera complejidad y los desafíos asociados con acordar un tope del precio mayorista del gas.

Una posible opción puede ser un enfoque 'paso a paso'. Primero (i) introducir un tope, (ii) al mismo tiempo activar la Alerta de la Unión que requiere un ahorro de gas obligatorio del 15%, y (iii) combinar esto con la autorización para que los Estados miembros compitan por GNL a través de subvenciones de compras a nivel nacional mediante sus propios sistemas de contratos por diferencias.

*Surgen problemas con respecto a la dificultad de acordar criterios de restricciones/asignaciones. Otra complicación es la cuestión de identificar qué organismo podría llevar a cabo esta función de 'comprador único'.*

Si bien esto no resulta óptimo y podría tener el efecto de mantener los precios mundiales del GNL a un nivel inflado debido a la competencia (innecesaria) de precios del GNL entre los países de la UE que podría evitarse a través de un enfoque común y equitativo, sí que puede que represente la opción 'menos mala' de las actualmente disponibles para la UE. Se podría complementar, por ejemplo, con un comparador único voluntario de GNL de la UE, pero las dificultades para encontrar una institución con las habilidades para desarrollar esta tarea, y para acordar un sistema de asignación en el caso de falta de suministro suficiente de GNL contratado para cubrir la demanda permanecerían para introducir un mecanismo en el corto plazo.

Cada vez se acepta más la necesidad de un tope del precio del gas en la UE. Seguramente la UE es capaz de resolver estos problemas, pero representa una de las medidas legales y políticas más complejas y ambiciosas jamás negociadas y acordadas a nivel de la UE.

***Este breve resumen de algunas de las opciones disponibles destaca la dificultad de hacer frente a este desafío. Encontrar una solución introducirá a la UE y a sus instituciones en aguas desconocidas.***



Este libro se ha impreso utilizando papel libre de cloro de 300 gr. para la cubierta y de 150 gr. para el interior con certificación forestal PEFC de la Asociación Española para la Sostenibilidad Forestal.



Opciones para afrontar  
la crisis de los precios  
de la energía en Europa

