



La experiencia europea en integración energética



Por *el Ing. Raúl Yunta Huete*

Si bien Europa tiene una rica experiencia en la integración de sus países, todavía tiene mucho por hacer en lo que a energía se refiere. Durante el 4° Congreso Latinoamericano y del Caribe de Gas y Electricidad que se realizó en Río de Janeiro, Brasil, tuvo lugar la exposición del Ing. Raúl Yunta Huete, Director de Gas de la Comisión Nacional de Energía de España y miembro del Grupo de Trabajo Gas del *Council of European Energy Regulators* (CEER) quien dio un panorama interesante de la experiencia europea sobre el proceso de integración de sus mercados energéticos. A continuación, una síntesis de su exposición.

Europa todavía tiene mucho por hacer y le falta una integración absoluta de lo que son sus mercados energéticos". De esta forma comenzó su exposición el ingeniero Raúl Yunta Huete, director de Gas de la Comisión Nacional de Energía de España y miembro del Grupo de Trabajo Gas del *Council of European Energy Regulators*, quien dio un panorama de la experiencia europea en la regulación del gas y de la electricidad.

Luego se refirió al proceso de integración de los Estados miembros de la Unión Europea. Se inició en 1951 con la incorporación de Bélgica, Alemania, Luxemburgo, Francia, Italia y Holanda. Se amplió en 1973 con Dinamarca, Irlanda e Inglaterra y en 1981 se incorporó Grecia. Posteriormente, en 1986 se agregó España y Portugal; en 1995, Austria, Finlandia y Suecia y en mayo de 2004 se incorporaron diez nuevos países: Chipre, la República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia.

"En total –destacó Yunta Huete– son veintisiete Estados miembros con una población que se incrementó un 45% y con un 24% más de consumo de energía. Sin embargo, el PBI tuvo un aumento de sólo el 6%". Además, señaló que "la Unión Europea es un caso único en el mundo de integración regional. Es muy significativo e importante que los Estados miembros hayan aceptado una pérdida de soberanía en favor de la unión".

Posteriormente, indicó los tratados internacionales que dieron lugar a la Unión Europea. En este aspecto, mencionó el tratado fundacional de la Comunidad Europea del carbón y del acero de 1951; la conformación a través del tratado de Roma de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Comunidad Europea de Energía Atómica en 1957; la Unión Europea (UE) establecida en el tratado de Maastricht de 1992 donde se consagraron "las cuatro libertades fundamentales de los principios de la Unión: la circulación de personas, los servicios, los capitales y los bienes. Además, se estableció la base jurídica del actual mercado de la energía conformándose las directivas de electricidad y gas", acotó.

También, señaló que los dos tratados clave que establecieron la CEE y la UE fueron revisados más tarde por el tratado de Amsterdam (1997) y por el tratado de Niza (2001).

En cuanto a las instituciones de la UE más importantes, Raúl Yunta Huete mencionó el Parlamento Europeo (cuyos miembros son elegidos por los ciudadanos de la Unión); el Consejo de la Unión Europea (formada por los ministros de los Estados miembros); la Comisión Europea propiamente dicha (los Estados miembros designan al presidente y con su acuerdo a los veinte comisarios que, a su vez, se someten al voto de confianza del Parlamento); la Corte de Justicia y el Tribunal de Cuentas (que establece cuáles son las auditorías de las cuentas de la Unión). Además, agregó que es importante que "la Comisión Europea tenga iniciativa legislativa. Es la guardiana de los tratados y establece las propuestas que se elevan al Consejo y al Parlamento Europeo para su aprobación". En definitiva, agregó, "es todo un entramado de organismos y organizaciones que intenta que cada una de ellas tenga los papeles muy bien definidos y muy precisos".

Luego, el director de Gas de la Comisión Nacional de Energía de España se refirió a la política energética de la

Unión Europea destacando que "no hay una política explícitamente desarrollada".

Lo que hacen –agregó– es basar "la política energética en el sector de la competencia (en la normativa relativa a un mercado único de intercambio de bienes), en el ambiente y en la normativa de impuestos".

Políticas de convergencia de la Unión Europea. Marco regulatorio e instituciones energéticas.

Ausencia de una política común para la energía que sustente otros sectores: competencia/mercado interno; ambiente; aplicación de impuestos...

Mercado interno

- La directiva sobre Electricidad (2003/54/EC) y la directiva sobre Gas (2003/55/EC) establecieron el marco de referencia de un mercado interno para estos sectores.
- La regulación sobre operaciones transfronterizas relacionadas con la electricidad (1228/03) apunta a eliminar las barreras impuestas sobre el comercio.

Ambiente

- Directiva sobre promoción de la electricidad producida a partir de recursos renovables (2001/77/EC).
- Directiva sobre promoción de la cogeneración (2004/8/EC).
- Directiva que establece un esquema para la negociación de tolerancias en las emisiones de gas de efecto invernadero dentro de la Comunidad (2003/87/EC).

Seguridad de suministro (SoS) e infraestructuras

Más relevante: propuesta de directiva sobre seguridad en el suministro de electricidad e inversión en infraestructura; propuesta para la modificación de la resolución 1229/2003/EC sobre lineamientos de la Red Trans-Europea (TEN); propuesta de regulación de las condiciones de acceso a las redes de transmisión de gas.

Aplicación de impuestos

Directiva para la reestructuración de la aplicación de impuestos a los productos energéticos y la electricidad (2003/96/EC).

Posteriormente, explicó lo que es el *Council of European Energy Regulators* (CEER), que fue establecido en mayo de 2000 a través de un memorándum de entendimiento y posteriormente en junio de 2003 como organización sin fines de lucro con registro en Bruselas. Está integrado por trece Estados miembros excepto Alemania (que no tiene autoridad regulatoria) más Noruega e Islandia. Además, están Luxemburgo e Irlanda del Norte como observadores y durante este año son invitados a participar los nuevos países que han entrado en la UE. Por otra parte, en noviembre de 2003 se constituyó una nueva organización de reguladores denominada ERGEG (*European Regulators Group for Electricity and Gas*) donde no solamente está el CEER sino también está la propia Comisión Europea. Esta nueva organización tiene como objetivos promover un

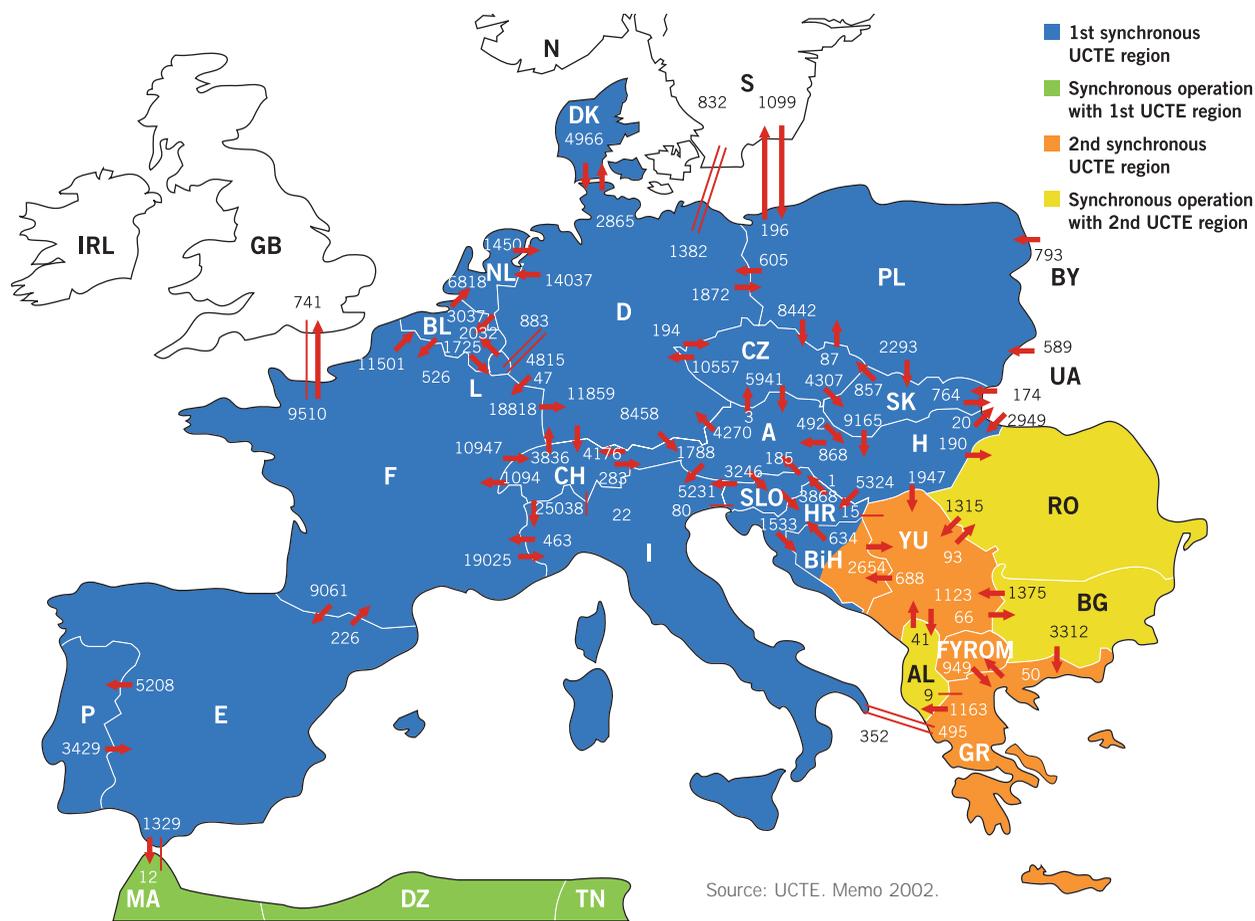


Figura 1. Towards an international energy market. Main obstacles. European initiatives. Physical energy flows in GWh in 2002

uso eficiente del gas y de la electricidad dentro de un mercado único europeo y en libre competencia. En este aspecto, puntualizó que “el desarrollo de una competencia efectiva es el mejor modo de trasladar o de maximizar el beneficio social. Además, contribuye al avance de los temas regulatorios; facilita la cooperación, los intercambios de información y la convergencia en la regulación y sirve como interlocutor con la Comisión Europea que es la que tiene el compromiso del desarrollo de las directrices de regulación en todos los países de la Unión”.

Dentro del *Council of European Energy Regulators* existen dos foros: 1) El de Florencia, que intenta desarrollar o armonizar la legislación en el tema eléctrico; 2) el de Madrid, que es similar al anterior pero relativo al gas natural. Ambos foros fueron creados para el intercambio de opiniones entre los mercados participantes en relación con la posibilidad de establecer un único mercado energético competitivo europeo.

Estos foros no son mandatarios, es decir, los Estados miembros no están obligados a aceptar los resultados de las propuestas derivadas. Participan tanto la Comisión Europea como los usuarios de las redes, los consumidores, los transportistas, los *traders*, los *shippers*, etcétera.

A continuación, Raúl Yunta Huete se refirió a cómo están progresando hacia el mercado único de la energía. En este aspecto, señaló que a partir del 1° de julio de este año “hay nuevas directivas (basadas en las antiguas) de electricidad y gas que tienen que adaptarse y transponerse

a la legislación de cada uno de los Estados miembros”. En este caso, agregó, “sí son mandatarias”.

Directiva 2003/54/EC del Parlamento y el Consejo Europeo del 26 de junio de 2003 sobre las disposiciones comunes para el mercado interno de la electricidad y revocación de la directiva 96/92/ECn

Directiva 2003/55/EC del Parlamento y el Consejo Europeo del 26 de junio de 2003 sobre las disposiciones comunes para el mercado interno del gas natural y revocación de la directiva 98/30/ECn

Por otra parte, puntualizó que tiene que “haber *Unbundling* o separación de actividades de red (transporte y distribución)”.

Así mismo, agregó, “hay un reconocido acceso de terceros a la red que se estructura como regulado en todas las infraestructuras eléctricas y gasíferas, incluido el GNL. En las infraestructuras de almacenamiento subterráneo de gas natural de algunos países se admite también el acceso negociado”.

Además, Yunta Huete destacó que “a partir del 1° de julio de 2007 todos los consumidores de la Unión Europea tendrán la facultad de elegir quién les suministre el recurso y para esto tienen un calendario de apertura del mercado”. En este aspecto, añadió, se establece y potencia el rol

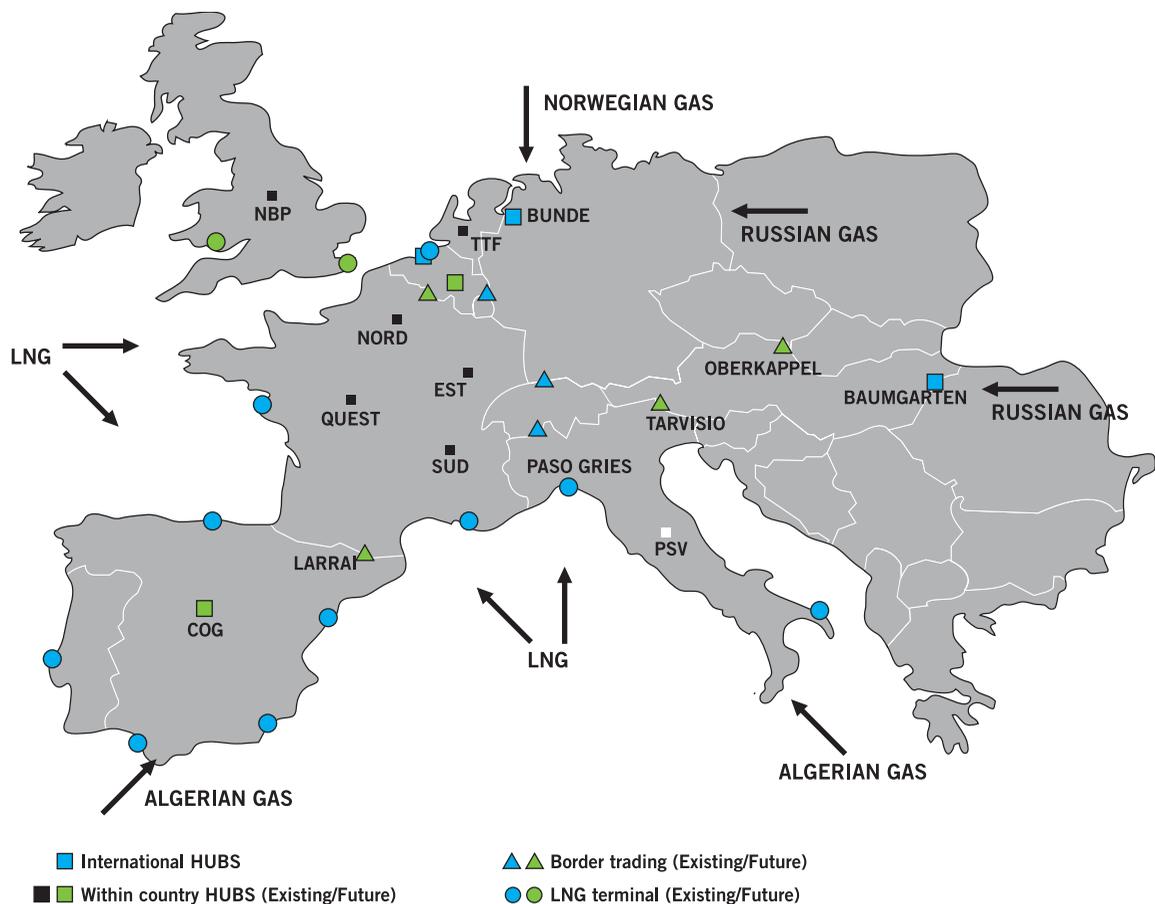


Figura 2. Towards an international energy market. Main obstacles. European initiatives

	Declared market opening (%)	Unbundling TSO	Unbundling DSO	Regulator	Balancing conditions favourable to entry	Biggest generators share of capacity (%)	Biggest 3 generators share of capacity (%)
Austria	100%	Legal	Accounts	Exante	Favourable	6	33
Belgium	80%	Legal	Legal	Exante	Unfavourable	59	66
Denmark	100%	Legal	Legal	Exante	Favourable	0	25
Finland	100%	Ownehsip	Accounts	Expost	Favourable	11	29
France	37%	Management	Accounts	Exante	Moderate	78	86
Germany	100%	Legal	Accounts	planned	Unfavourable	23	61
Greece	34%	Legal/Mgmt.	Accounts	Exante	Unfavourable	95	97
Ireland	56%	Legal/Mgmt.	Management	Exante	Moderate	80	90
Italy	66%	Own/legal	Legal	Exante	Moderate	43	72
Luxembourg	57%	Accounts	Accounts	Exante	Unfavourable	0	0
Netherlands	69%	Ownehsip	Legal	Exante	Favourable	n.k	33
Portugal	45%	Ownehsip	Management	Exante	Moderate	59	74
Spain	100%	Ownehsip	Legal	Exante	Favourable	37	79
Sweden	100%	Ownehsip	Legal	Expost	Favourable	16	50
UK	100%	Ownehsip	Legal	Exante	Favourable	16	37

Figura 3. The results of the liberalisation process in Europe. Implementation of the electricity directive (from the 3rd. Benchmarking report by the EC, Mar. 2004)

Dentro de las regiones

Transmisión

- Tarifas reflectivas sin costos
- Tarifas diferenciales sobre derechos de acceso

Mercados mayoristas

- Liquidez limitada, especialmente en el corto plazo
- Congestión, falta de capacidad en firme
- Transparencia pobre

Estructura del mercado/aspectos regulatorios

- Poder del mercado
- Falta de un marco regulador claro

Entre regiones

Interconexión

- Congestión de la capacidad (sólo los ex titulares tienen derechos de capacidad)
- La capacidad en firme es reservada a largo plazo
- Ausencia de un mecanismo de asignación de capacidad basado en el mercado
- Poca transparencia con respecto a la capacidad real disponible
- Gas: conversión de calidad

Mercados mayoristas

- Interacción con mercados no liberalizados

- Diferentes regímenes de compensación entre los operadores de sistemas de transmisión
- Electricidad: diferentes límites de precios

Estructura del mercado/aspectos regulatorios

- Poder del mercado
- Impuestos

Distorsiones en el corto plazo

- Niveles reducidos de capacidad en firme disponible en el corto plazo
- Asignación de capacidad transfronteriza no basada en el mercado
- Comunicación deficiente entre los operadores de sistemas
- Los titulares que tienen derechos preferenciales pueden ejercer el poder de mercado a través de las fronteras y afectar el comercio en diversas regiones

Distorsiones en el largo plazo

- Niveles reducidos de capacidad en firme disponible en el largo plazo
- Falta de inversión en infraestructura
- Una gran concentración de la oferta en el mercado mayorista, en la mayoría de los países de la UE
- Utilización del poder de mercado por parte de los titulares para aumentar los niveles de precios o mantener una alta base de costos. Además, los generadores dominantes pueden reducir los niveles de precios, desalentando nuevas entradas en términos de generación
- Gas: cláusulas de destino

de las autoridades regulatorias.

Luego, se refirió al mercado interior europeo de la energía y a cómo está progresando. En este sentido, aclaró que “no todo está hecho”. Por el contrario, “Europa tiene

muchos problemas para armonizar sus desarrollos regulatorios”, aunque “sí tiene una decidida voluntad para progresar en ese sentido”. En este punto, destacó que “la maquinaria europea es como una gran rueda, con una

	Declared market opening (%)	Unbundling TSO	Unbundling DSO	Regulator	Balancing conditions favourable to entry	Biggest generators share of capacity (%)	Biggest 3 generators share of capacity (%)
Norway	100%	Owncship	Accounts	Exante	Favourable	12	24
Estonia	10%	Accounts	Accounts	Exante	Unfavourable	15	21
Latvia	11%	Legal	Legal	Exante	n.k	0	0
Lithuania	17%	Legal	Legal	Exante	Moderate	0	29
Poland	51%	Mgmt	Accounts	Exante	Moderate	4	25
Czech Rep.	30%	Legal	Accounts	Exante	Unfavourable	43	53
Slovakia	41%	Legal	Legal	Exante	Moderate	29	40
Hungary	30%	Accounts	Accounts	n.k	Moderate	5	41
Slovenia	64%	Legal	Accounts	Exante	Unfavourable	16	43
Cyprus	0%	Mgmt	None	Exante	Not decided	100	100
Malta	0%	Derogation	None	n.k	Not decided	100	100

Figura 4. *The results of the liberalisation process in Europe. Implementation of the electricity directive (from the 3rd. Benchmarking report by the EC, Mar. 2004)*

derivada inercia que gira despacio pero, inexorablemente, en una dirección determinada que es la del desarrollo de un mercado de competencia efectiva donde las reglas del mercado estén claras y donde cada uno de los integrantes de ese mercado juegue su papel”.

Dentro de los países de la Unión Europea todavía existen muchos mercados regionales con una estructura de

intercambio de bienes como los de Gran Bretaña, Irlanda, Francia, Iberia (Portugal y España), Holanda, Bélgica, Alemania, Suiza, Italia, Austria, países nórdicos (NoorPool), República Checa y los Balcanes.

Por otra parte, destacó que todavía “faltan mercados de gran escala, con liquidez en esos mercados y una estructura regulatoria. Un mercado que evite el poder que tienen unas

	Declared market opening (%)	Unbundling TS O	Unbundling DS O	Regulator	Transmission tariff structure	Capacity booking procedure	Balancing conditions favourable to entry	Concentration in wholesale market
Austria	100%	Legal	Legal	Exante	Post/distance	Flexible	Yes	Yes
Belgium	83%	Legal	Legal	Exante	Entry exit	Moderate	Moderate	Yes
Denmark	100%	Ownership	Legal	Expost	Postalised	Flexible	Yes	Yes
France	37%	Accounts	Accounts	Exante	Entry exit	Moderate	Moderate	Moderate
Germany	100%	Mgmt	Accounts	planned	Distance	Moderate	No	Moderate
Ireland	85	Mgmt	Mgmt	Exante	Entry exit	Moderate	Yes	No
Italy	100%	Legal	Legal	Exante	Entry exit	Flexible	Yes	Yes
Luxembourg	72%	Mgmt	Mgmt	Exante	Postalised	Moderate	Moderate	Yes
Netherlands	60%	Mgmt	Legal	Exante	Entry exit	Flexible	Moderate	Moderate
Spain	100%	Legal	Legal	Exante	Postalised	Flexible	Yes	Yes
Sweden	51%	Accounts	Accounts	Expost	Postalised	Moderate	Moderate	Yes
UK	100%	Ownership	Ownership	Exante	Entry exit	Flexible	Yes	No

Figura 5. The results of the liberalisation process in Europe. Implementation of the gas directive (from the 3rd. Benchmarking report by the EC, Mar. 2004)

	Declared market opening (%)	Unbundling TS O	Unbundling DS O	Regulator	Transmission tariff structure	Capacity booking procedure	Balancing conditions favourable to entry	Concentration in wholesale market
Estonia	80%	None	None	Exante	Not decided	No information	-	Yes
Latvia	0%	Legal	Legal	Exante	Not decided	No information	-	Yes
Lithuania	80%	Accounts	Accounts	Exante	Postalised	No information	-	Moderate
Poland	34%	Accounts	Accounts	Exante	Postalised	No information	-	Yes
Czech Rep.	0%	Accounts	Accounts	Exante	Not decided	No information	-	Yes
Slovakia	33%	Legal	Legal	Exante	Postalised	No information	-	Yes
Hungary	0%	Legal	Accounts	Exante	Not decided	No information	-	Yes
Slovenia	50%	Accounts	Accounts	Exante	Postalised	No information	-	Yes

Figura 6. The results of the liberalisation process in Europe. Implementation of the gas directive (from the 3rd. Benchmarking report by the EC, Mar. 2004)

cuantas empresas que todavía son muy significativas”.

Para esto, mostró los principales obstáculos a nivel de las regiones y entre las regiones europeas:

De todas maneras, señaló que en la Unión Europea se están analizando una serie de iniciativas para la solución de estos obstáculos a corto y largo plazo. En este sentido, puntualizó que existen iniciativas para “la mejora del comercio transfronterizo mediante una reglamentación”. En cuanto a la electricidad, también “existen mejoras y propuestas relativas a la infraestructura, a la seguridad de suministro y a la ampliación de la Unión con respecto a los países candidatos”.

Luego, mostró las figuras 1 y 2 donde se pueden apreciar los intercambios de electricidad y de gas natural. Con respecto al gas, Yunta Huete comentó que “los hubs van a dar liquidez a un mercado que está generalmente basado en contratos a largo plazo (*take or pay*) que muchas veces son rígidos y para ello muchas veces hay que regular”. En este punto, aclaró que en vez de hablar de regulación prefiere referirse a la liberalización, porque es un término

mucho más claro. Sin embargo, agregó, “para liberalizar hace falta regular. Hay que regular fuertemente las actividades que son de orden monopolísticas o monopolios naturales. A la hora de establecer un mercado único es fundamental dejar a las fuerzas del mercado que son imponentes”.

Una ventaja europea con respecto a otros mercados de gas es que tiene cada vez más preponderancia el GNL. En España existen cuatro plantas de regasificación (próximamente se agregarán dos más) y en Portugal, una.

Finalmente, para concluir con su exposición Yunta Huete mostró dos cuadros que permiten ver los resultados del proceso de liberalización europea tanto en electricidad como en gas (figuras 3, 4, 5 y 6). En este sentido, destacó que “todavía falta bastante por hacer” y agregó: “si bien se está progresando, hay que ir en la definición correcta. Para el desarrollo de las inversiones de infraestructuras son fundamentales las reglas del mercado claras, transparentes y no discriminatorias para que todo el mundo tenga confianza y que el mercado se desarrolle de forma conveniente”.