

# Gas y electricidad : un desafío para Europa y para Francia



*Informe de Jean-Marie Chevalier y Jacques Percebois*

*Europa y por tanto también Francia están, en el nuevo contexto energético, confrontadas a temibles desafíos. Deben mejorar la seguridad de sus abastecimientos e incorporar su política energética en un marco más general, dando a partir de ahora la importancia que merecen a las consideraciones medioambientales (en especial, la lucha contra el cambio climático) y de desarrollo sostenible.*

*El informe privilegia dos ejes complementarios : facilitar la realización de las inversiones necesarias para la producción y el transporte de la electricidad y del gas, y fortalecer la armonización y la coordinación entre los países miembros de la Unión Europea.*

*El informe defiende la idea de que a largo plazo hay que esperar, al menos para Europa continental, la creación de una sola red, un solo mercado y un solo regulador. Para facilitar esta transición, propone fortalecer el papel y los poderes de los organismos de coordinación existentes.*

*Las amenazas vinculadas al calentamiento climático, el desarrollo de la demanda energética mundial y la concentración de las reservas de hidrocarburos en algunos países, a menudo políticamente inestables, hacen correr riesgos importantes sobre el mercado de la energía. Frente a esta situación, Europa presenta una visión original de un futuro energético que sería a la vez competitivo, seguro y sostenible. Sin embargo, estos objetivos sólo podrán ser alcanzados si los mercados nacionales, actualmente fragmentados, se integran en un mercado único. En esta óptica, el informe recomienda fortalecer la independencia de los reguladores nacionales, así como el poder de la asociación de reguladores europeos (ERGEG-Plus) y de la asociación de operadores de redes (para el gas natural y la electricidad). Propone igualmente estimular las inversiones de los gestores de red y adaptar progresivamente los precios y las tarifas de modo que reflejen realmente los costes de las inversiones necesarias a nivel europeo.*

*Este informe ha sido discutido en presencia de Christine Lagarde, ministra de Economía, de Finanzas y del Empleo, el 18 de octubre de 2007. Esta carta, publicada bajo la responsabilidad de la célula permanente, presenta las principales conclusiones obtenidas por los autores.*

Las industrias de redes en Europa están sometidas a un profundo movimiento de liberalización. Esta liberalización, que va acompañada por una apertura progresiva de los mercados y un aumento de la competencia, crea nuevas oportunidades pero también nuevos problemas de coordinación. Paralelamente, nuevas exigencias medioambientales se agregan a los pliegos de condiciones de los mercados energéticos. Es en este contexto que hay que considerar el funcionamiento y la evolución de los mercados de la electricidad y del gas en Europa.

## 1. El contexto energético mundial

En la primera parte del informe, los autores presentan el contexto energético mundial. Los dos puntos que a sus ojos parecen fundamentales conciernen a la reciente importancia de la dimensión medioambiental en las cuestiones

relacionados con la energía, así como el gran número de riesgos que caracterizan a la actual situación energética.

La situación energética internacional está en efecto marcada por riesgos e incertidumbres. En el frente de los hidrocarburos, la concentración de las reservas en países con riesgos suscita temores en cuanto a la realización de las inversiones necesarias. Sin embargo, las incertidumbres más importantes son aquellas vinculadas al calentamiento climático. Esta observación lleva a los autores de este informe a situarse resueltamente en una problemática energía-medio ambiente que invita a la acción.

Sin embargo, aunque actuar parece ser urgente, los autores destacan también las dificultades que hay para conciliar los problemas energéticos y medioambientales. Observan así la fuerte rigidez de los sistemas actuales. Aunque la toma de conciencia progresiva de las exigencias del medio ambiente forma parte de las tendencias fuertes, no se observa por el momento ninguna modificación importante y rápida del balance energético mundial. Se mantiene la dominación de las tres grandes energías fósiles. Estas tendencias predominantes y esta relativa inmovilidad, como lo observan los autores, llevan a la Agencia internacional de la energía a escribir que, en una situación en que las políticas energéticas actuales siguen invariables, el futuro energético que construimos no es sostenible – por razones medioambientales, pero también porque podría tropezar con una insuficiencia de las inversiones, con catástrofes naturales o con rupturas de abastecimientos.

Los autores insisten también en la importancia de los riesgos de naturaleza *geopolítica*, vinculados a la situación política de la treintena de Estados que controlan más del 80 % de los recursos en hidrocarburos. Las turbulencias políticas, las luchas internas por la captación de las rentas petroleras y gaseras, los movimientos nacionalistas inspirados por la creciente escasez de recursos, y las codicias de todo tipo no favorecen las inversiones necesarias para transformar los recursos disponibles en capacidades de producción. Una insuficiencia de las inversiones podría así tener como efecto avivar las tensiones sobre los mercados y los precios.

Finalmente, los riesgos vinculados a la *regulación* constituyen un tema de creciente preocupación para los inversores. Este riesgo concierne más especialmente a las industrias eléctricas y gaseras. Considerando el importe de las inversiones proyectadas en la electricidad, es un elemento importante en el proceso de toma de decisiones. El informe insiste en el hecho de que en Francia y en Europa las inversiones eléctricas y gaseras se hacen en un contexto reglamentario aún no estabilizado. El riesgo es tanto más presente que se trata de inversiones que se amortizan en varias décadas.

## 2. La política europea

Aunque para los autores de este informe Europa no tiene aún una verdadera política de la energía, destacan que existe una "visión europea de la energía" basada en algunos grandes principios consensuales : reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, mejoramiento de la eficacia energética, diversificación del balance energético, competitividad y seguridad de los abastecimientos en energía. El Libro verde de 2006 sobre la seguridad de los abastecimientos, el "paquete energético" presentado por la Comisión el 10 de enero de 2007 y la reunión del Consejo Europeo en marzo de 2007, muestran claramente que esta "visión europea de la energía" es una prioridad que debe ser profundizada. El contexto energético mundial y la creciente dependencia de Europa respecto de las energías importadas respaldan esta prioridad, que podría conducir a la definición de una verdadera política europea de la energía.

Una condición previa para ir más lejos es que todos los países de la Unión hayan transpuesto el conjunto de textos reglamentarios europeos y no es el caso todavía. A principios de 2007 aún se habían establecido procedimientos contra veinte países por no transposición o transposición insuficiente de las directivas. La Comisión plantea como principio que los mecanismos del mercado deben permitir alcanzar los objetivos fijados. Sin embargo, esto no se hace siempre de manera espontánea y a veces es necesario forzar a los mercados mediante acciones reguladas que son tantas excepciones a la realización espontánea de un equilibrio. Además, el mercado no es la anarquía y es necesario un regulador que fije las reglas del juego (y sus excepciones) y las haga respetar.

En esta óptica, el informe insiste en la necesidad de independencia de los reguladores. Las comparaciones hechas entre los reguladores europeos parecen mostrar que existen diferencias sensibles en los poderes que se les

confieren, los medios de que disponen, la independencia que tienen respecto del poder político y las responsabilidades que les incumben. Ahora bien, el regulador tiene un papel crucial. Cumple una función de vigilancia de las condiciones de acceso a las redes y de supervisión de la empresa en monopolio (los operadores de red) en cuanto a las inversiones necesarias que debe efectuar para desarrollar la red, modernizarla y protegerla. Más allá de estas importantes responsabilidades, el regulador puede tener un poder de vigilancia de los mercados, campo en el que su responsabilidad puede ser compartida o coordinada con las autoridades de la competencia.

Los autores del informe observan que el regulador puede ser ayudado en su papel por gestores de redes, también independientes. Vuelven sobre ese punto en sus recomendaciones finales.

Esta caracterización de los riesgos inherentes a los mercados energéticos, concomitante al desarrollo de una visión europea de la energía y a la aplicación de instrumentos de regulación eficaces, constituye el marco institucional en el que es necesario situarse para comprender el funcionamiento de los mercados de la electricidad y del gas en Francia y en Europa, así como la evolución reciente de los precios en los mercados.

### **3. Los mercados de la electricidad en Francia y en Europa**

Los mercados de la electricidad en Francia y en Europa atraviesan una fase difícil, marcada por un aumento muy importante de los precios (véase gráfico), relacionada en gran parte con el aumento de precio de los combustibles. Esta evolución suscita a la vez descontentos, inquietudes y también beneficios inesperados (la renta nuclear o las rentas hidráulicas, por ejemplo).

En Francia se ha creado en 2001 una bolsa de la electricidad (*Power exchange*), Powernext. Desde esa fecha, los precios al por mayor de la electricidad en Powernext se han colgado a los precios del mercado alemán, mientras que, sin embargo, el coste medio de la electricidad nuclear e hidráulica producida en Francia no ha aumentado de manera significativa. Así, los precios al por mayor, que eran del orden de los 30 euros/MWh en 2004, subieron a más de 60 euros en 2006-2007.

Esta vinculación de los precios franceses a los precios alemanes es un sujeto de preocupación para los consumidores y los poderes públicos franceses. En efecto, el nivel de los precios alemanes es muy superior al coste medio de la producción francesa de electricidad nuclear o hidráulica. Los autores indican varias razones para explicar un estado de hecho que parece durable : el coste marginal a largo plazo, el nuevo papel de las interconexiones y su fortalecimiento, la interdependencia de las bolsas y el efecto CO<sub>2</sub>, pero también el poder de mercado individual y/o colusorio, que es potencialmente uno de los factores explicativos.

En efecto, las imperfecciones del mercado de la electricidad pueden también ser señaladas para explicar el creciente precio de la electricidad en Francia y en Europa. Se trata de un mercado concentrado, con la existencia de restricciones verticales y una insuficiente integración entre los mercados nacionales, especialmente entre Francia y Alemania. También se acusa a la falta de transparencia de las informaciones. Una mayor transparencia en esos mercados parece necesaria a los autores de este informe y permitiría:

- reducir las barreras a la entrada y los riesgos asociados a la toma de decisiones, especialmente en los nuevos entrantes ;
- reducir la asimetría de información entre los participantes;
- establecer un clima de confianza respecto de la industria y de los mercados al por mayor.

La falta de transparencia frena el desarrollo de los mercados al por mayor y, más generalmente, el desarrollo de la competencia.

Ésta es la razón por la que los autores enfocan sus recomendaciones sobre las acciones procompetitividad más estratégicas y más urgentes. Al final del resumen se recuerdan estas recomendaciones.

## 4. Los mercados del gas en Francia y en Europa

Respecto a los precios en los mercados del gas, los autores insisten en las diferencias existentes entre esos mercados y los de la electricidad. La electricidad, al contrario del gas, no es almacenable. Europa, sobre todo, depende fuertemente de las importaciones de hidrocarburos. Esta dependencia ha aumentado durante los diez últimos años y debería aún aumentar de aquí a 2030. La tasa de dependencia energética de la Unión Europea era de 56 % en 2005 y debería superar el 65 % en 2030. La dependencia respecto de las importaciones de gas pasará de 57 % actualmente a 84 % en 2030, la del petróleo de 82 a 93 %.

Para explicar los altos precios del gas, el informe insiste sobre dos características de los contratos gaseros :

- el otorgamiento de contratos de largo plazo, necesarios para garantizar el abastecimiento, pero percibido a menudo como un obstáculo para la competencia ;
- la indexación de los precios en esos contratos sobre el crudo, lo que contribuye a la desconexión de los precios con el mercado.

El informe destaca también que, como para el mercado de la electricidad, los altos precios pueden también tener su origen en las imperfecciones del mercado gasero en Europa. La comunicación de la Comisión europea, hecha pública el 10 de enero de 2007, va en ese sentido y pone el acento en los obstáculos que actualmente, especialmente en el dominio del gas, impiden la implantación de un mercado único europeo de la energía. Para ella, subsisten aún obstáculos al ejercicio de la libre competencia y afirma que "importantes alzas de los precios al por mayor del gas y de la electricidad que no se explican totalmente por costes más elevados de los combustibles primarios y obligaciones de protección del medio ambiente, han llevado a la Comisión a abrir una investigación sobre el funcionamiento de los mercados europeos del gas y de la electricidad". Se han enumerado varias barreras a la entrada durante esta investigación: una concentración del mercado que demuestra los excesivos poderes de mercado de ciertos operadores (especialmente los operadores históricos), un bloqueo vertical del mercado, en especial una separación insuficiente de la red de transporte-distribución, la falta de transparencia a ciertos niveles de la cadena gasera (en especial el transporte transfronterizo) y las congestiones en las fronteras, perjudiciales para una mayor competencia.

Para la Comisión de Bruselas, "los contratos de importación de gas usan índices de precios vinculados a los derivados del petróleo (fuel ligero o fuel pesado) y, por consiguiente, los precios han seguido de cerca la evolución de los mercados petroleros. Esta relación da lugar a precios al por mayor que no reaccionan a la oferta y a la demanda de gas, lo que compromete la seguridad de los abastecimientos. Es esencial asegurar la liquidez del mercado para mejorar la confianza respecto de la formación de los precios en las plataformas de negocio del gas, lo que permitirá aflojar el vínculo con el petróleo. En varios Estados miembros, las tarifas reguladas han tenido efectos desfavorables sobre el desarrollo de mercados competitivos, ya que han sido fijados a niveles muy bajos en relación a los precios al por mayor y cubren una gran parte del mercado, lo que provoca efectivamente una re-regulación." (Comunicación del 10 de enero de 2007, COM 851 final p. 8). Lo que está en causa es a la vez la indexación de los precios al por mayor del gas sobre los precios de los productos petroleros y el mantenimiento, a nivel del mercado al por menor, de precios regulados para los consumidores elegibles o no elegibles (y que no han aplicado esta elegibilidad). Estos precios regulados son demasiado bajos y envían una mala señal a los operadores, a los consumidores y a los inversores, incluso si el diferencial entre el precio regulado y el precio del mercado al contado para el gas natural es más bajo que para la electricidad. Para Bruselas, estos precios regulados debían desaparecer progresivamente después de julio de 2007. La Comisión lamenta igualmente la existencia de contratos a largo plazo entre los proveedores históricos y ciertos clientes finales, especialmente contratos reconducibles por tácita reconducción, y que constituyen en su opinión barreras a la entrada de nuevos proveedores.

Al término del informe, los autores defienden la idea según la cual el mantenimiento de contratos a largo plazo es algo bueno para la seguridad de los abastecimientos, así como las cláusulas de indexación, que son un elemento favorable en un contexto donde el gas conserva numerosos productos de sustitución a nivel de los productos petroleros. Sin embargo, es deseable una mayor flexibilidad de las cláusulas de retirada y, en cuanto los mercados al contado del gas se harán hecho más líquidos en el continente europeo, sería posible y benéfica para todos una indexación de los precios de los contratos sobre los precios al contado del gas

## 5. Los vínculos entre los precios de la electricidad y del gas

Por otra parte, los autores observan que la cuestión de la evolución del precio de la electricidad en Francia y la del precio del gas no son dos cuestiones independientes. En efecto, la dependencia de los precios franceses respecto de los precios alemanes de la electricidad, mencionada más arriba, se manifiesta finalmente por una dependencia de los precios de la electricidad respecto de los precios del gas natural. Esto se debe a que el mercado franco-alemán de la electricidad es actualmente un mercado integrado, bien interconectado (más de 6.000 MW). En este mercado, el precio alemán es el precio director y está correlacionado durante una buena parte del año (los dos tercios del tiempo) al coste de producción de una centrale a gas. La central nuclear francesa sólo es marginal durante un corto período (un tercio del tiempo) y es la central marginal alemana a gas que hace el precio el resto del tiempo. Los operadores que usan el gas natural para producir su electricidad no toman riesgos, ya que el alza del precio del gas importado se hace repercutir en el precio de la electricidad, lo que no pone en tela de juicio la rentabilidad del capital invertido. Una baja del precio del petróleo, y por tanto del precio del gas, podría en cambio comprometer la competitividad del sistema nuclear francés, tanto más que la rentabilidad de los dos tipos de inversión no se calcula sobre la misma duración de vida. Este alineamiento de los precios franceses sobre los precios alemanes procura a EDF una "renta nuclear" confortable. Los autores observan además que la existencia de esta "renta" podría poner en tela de juicio la aceptabilidad social del sistema nuclear en Francia. La decisión de Alemania de no volver a lanzar la producción nuclear y de salir de ella a término, tiene así un impacto directo sobre el precio pagado por el consumidor francés de electricidad. Desde el punto de vista colectivo, la "combinación energética franco-alemana" es así lejos de ser óptima. El hecho que el peso de la producción nuclear sea demasiado bajo en Alemania, e incluso en Europa, es lo que hace que los precios de la electricidad son arrastrados al alza por los precios de los hidrocarburos. Además, el informe destaca que un impulso concertado de la producción nuclear tendría el mérito de bajar el coste medio de la electricidad, tanto más que esto se manifestaría en una distensión en el mercado del gas natural : la fuerte demanda de gas en Europa y en el mundo se explica en gran medida por las necesidades de la generación eléctrica. Podríamos asistir así a un "círculo virtuoso" : la reactivación de la producción nuclear baja el coste de la electricidad y el precio del gas, y esta baja del precio del gas ejerce a su vez un efecto benéfico sobre el precio de coste de la electricidad de origen térmico... Un aumento de la parte nuclear en Alemania conduciría a un precio de equilibrio más bajo sobre el mercado al por mayor franco-alemán de la electricidad. La buena interconexión de los dos mercados hace que el precio de equilibrio es sensiblemente el mismo en los dos países y esto beneficia al consumidor alemán durante una parte del "período básico", pero el peso de las centrales térmicas en Alemania hace que este precio de equilibrio tiende a alinearse el resto del tiempo sobre el coste de producción alemán, lo que perjudica al consumidor francés. Paradójicamente, una menor interconexión permitiría al mercado francés permanecer "aislado" más tiempo, lo que sería benéfico para el consumidor francés.

## 6. Las principales recomendaciones del informe

Al enfocar su análisis sobre los mercados del gas y de la electricidad, los autores han decidido privilegiar el aspecto institucional, que les parece ser la fuerza motriz de la construcción europea. Piensan que Francia tiene un papel importante que desempeñar en esta dinámica institucional. Las principales recomendaciones del informe se refieren esencialmente a fortalecer el poder de ciertas entidades, de modo de acelerar la armonización de los procedimientos y de las normas, la coordinación, la circulación de la información y la transparencia. Así, los autores de este informe proponen :

- fortalecer la independencia de los reguladores nacionales y verificar especialmente que la defensa del interés colectivo pasa antes de los intereses particulares (de los operadores, pero también de los intereses a corto plazo de los consumidores) ;
- fortalecer el poder de la asociación de reguladores europeos (ERGEG-Plus) y armonizar los perímetros de acción de los diversos reguladores europeos. Sería conveniente que el club de reguladores pueda, por ejemplo, establecer un "código de buena conducta" que fije reglas comunes para el acceso a las

redes y el tratamiento de las congestiones y del tránsito ;

- fortalecer el poder de la asociación de operadores de redes (para el gas natural y para la electricidad). Estas asociaciones deben actuar en estrecha concertación con la asociación de reguladores ;
- coordinar y crear los impulsos necesarios para las inversiones del futuro. El sistema francés de programación plurianual de las inversiones (PPI) para la electricidad, parece difícilmente transponible a Europa para los autores, pero sugieren métodos mejor adaptados, al menos para los países que están dispuestos a ir más lejos en la armonización y la construcción de un "Schengen de la energía". Así, el enfoque adoptado en este informe está basado en la idea de que iríamos progresivamente, al menos en la placa continental, hacia una sola red eléctrica, un solo organismo de regulación y un solo mercado para la electricidad ;
- estimular las inversiones de los gestores de red, sin vacilar a veces en estimular las sobrecapacidades para acelerar a término la fluidez de los mercados y la competencia ;
- adaptar progresivamente los precios y las tarifas para que envíen las verdaderas señales de mercado, las que reflejan los costes de las inversiones necesarias a nivel europeo, para construir un sistema energético que sea competitivo, seguro y que participe en el desarrollo sostenible.

## 7. Comentarios

En su comentario, **Philippe Chalmin** destaca el hecho de que no pueden tratarse los mercados de la electricidad y del gas como clásicos mercados de materias primas. Su posición es fundamental tanto en términos de opción de sociedad como de control del medio ambiente. Es así perfectamente lógico y legítimo que haya en Europa, como en otras partes, una política de la energía con miras a una armonización de las prácticas nacionales, a una mejor regulación de los mercados y de los abastecimientos, pero, sobre todo, a tomar en cuenta opciones colectivas tanto más importantes que Europa hace figura de referencia a nivel mundial en términos energéticos e incluso medioambientales. Por lo tanto, sólo puede estar de acuerdo con las principales recomendaciones del informe y especialmente con la idea de un fortalecimiento de la regulación y sobre todo de la gobernanza energética europea. Insiste sin embargo en el hecho de que esta gobernanza no existe actualmente y que se trataría más bien de crearla, con mayor audacia que la que prevén los autores. En el fondo, la cuestión fundamental que según él plantea el informe, sigue siendo la de la transmisión de las señales del mercado para la formación de los precios y de las tarifas de la energía en Europa. El solo funcionamiento del mercado, cruzado con algunas regulaciones, no puede servir de política energética a Europa, como lo suponen las autoridades bruselenses. El riesgo le parece así empezar la "casa" del mercado por el "techo" de la gobernanza y, sobre todo, antes de considerar el interés público.

**Élie Cohen** destaca que hay, a nivel europeo, un conflicto de objetivos en las políticas aplicadas, una regulación inadaptada y objetivos de liberalización desconectados de los desafíos reales. Critica el prejuicio sistemáticamente descriptivo e institucional de los autores del informe, que le parecen postular una coherencia entre políticas y fingir creer que el diseño institucional es enmendable al margen. Indica que la política energética europea sólo saldrá del actual callejón sin salida si se cumplen cuatro condiciones. Primeramente, una jerarquización de los objetivos, con un desafío climático que debe hacerse prioritario. Después, una evolución del diseño institucional para integrar los mercados mediante el desarrollo de las interconexiones y una regulación común. Pero también debe favorecerse la creación de potentes grupos energéticos a nivel europeo, en lugar de querer quebrar los campeones europeos como EDF o Eon. Finalmente, el reconocimiento del hecho de que el combate por la separación patrimonial de las compañías es vano.