

Documento de Trabajo

Working Paper

**La energía y las políticas europeas:
su repercusión en España**

José Sierra López

13/03/2008

Documento de Trabajo N° 15/2008

La energía y las políticas europeas: su repercusión en España

José Sierra López

Índice

1. Introducción
2. Principales iniciativas de la UE de trascendencia energética
 - 2.1. De los Tratados de la CECA (1952) y del EURATOM (1958) hasta las crisis del petróleo de la década de los setenta (1973, 1979)
 - 2.2. Las crisis del petróleo de los setenta (hasta 1985)
 - 2.3. La energía abundante (1985--2003): el Mercado Interior de la Energía (MIE) y la custodia del medio ambiente y del clima. España entra en las Comunidades Europeas (1986)
 - 2.4. La situación actual (desde 2003)
 - 2.5. Algunas reflexiones
3. Obstáculos a una política común europea de la energía
4. La UE y las políticas energéticas españolas
 - 4.1. La seguridad de los abastecimientos
 - 4.2. La protección del medio ambiente y el cambio climático
 - 4.3. El mercado interior europeo de la energía

Introducción

Este trabajo se inscribe entre las actividades que realiza el Grupo de Trabajo sobre “La geopolítica energética vista y analizada desde España” del Real Instituto Elcano y fue presentado en su 8ª reunión el 23 de enero de 2008. El autor ha tratado primordialmente de responder a tres cuestiones básicas planteadas por ese Real Instituto:

- ¿Cuál ha sido la evolución de las políticas relacionadas con la energía en la construcción europea?
- ¿Qué obstáculos se oponen a la existencia de una auténtica política paneuropea de la energía?
- ¿Cómo han repercutido en las políticas españolas las iniciativas de la UE relacionadas con la energía, y cuáles deben ser las estrategias españolas dentro de ese contexto europeo?

En consecuencia, este Documento de Trabajo se estructura en tres capítulos que corresponden a esas cuestiones. Se ha preferido referirse en el título a políticas europeas que inciden en la energía más que a política o políticas energéticas, pues a pesar de los esfuerzos permanentes de la Comisión Europea se puede decir que éstas no existen realmente para la UE, ni formal ni materialmente, como se pondrá de manifiesto.

Por el contrario, sí existe una serie de políticas de la UE –por ejemplo, competencia, mercado interior, medio ambiente y escasez de materias primas, entre otras– con influencia indirecta, pero decisiva, en la energía y en las políticas energéticas.

Se ha procurado tener en cuenta otras ponencias del Grupo de Trabajo de Energía, en particular las diversas relativas a los aspectos geopolíticos de la seguridad energética que, en consecuencia, apenas se han tocado aquí. En este trabajo se pone especial énfasis en las iniciativas de la UE que tienen una expresión definida en los Tratados y en su derecho derivado.

2. Principales iniciativas de la UE de trascendencia energética

A efectos de ordenar la evolución de las iniciativas de la UE de trascendencia energética, se distinguen cuatro períodos:

- (1) De los Tratados de la CECA (1952) y del EURATOM (1958) hasta las crisis del petróleo de la década de los setenta (1973, 1979).
- (2) Las crisis del petróleo (hasta ~1985).
- (3) La energía abundante: el Mercado Interior de la Energía (MIE) y la custodia del medio ambiente y del clima (1985-2003). España entra en las Comunidades Europeas (1986).
- (4) La situación actual (desde 2003).

Para cada uno de estos períodos se hará una breve caracterización del contexto energético y se pondrán de manifiesto las principales iniciativas energéticas de la UE. Cuando se habla de éstas, hay que tener en cuenta las diferentes actitudes y competencias de la Comisión Europea (CE), del Parlamento Europeo (PE) y del Consejo respecto a la energía. La actitud de la CE es decididamente a favor de una política energética europea, como lo prueba el notable número de libros verdes, blancos, comunicaciones y propuestas de Directivas en este sentido, de los que sólo se mencionarán algunos. El PE con frecuencia apoya a la CE, pero la actitud del Consejo, la más decisiva, es enormemente restrictiva, particularmente en lo que se refiere en otorgar poderes a la UE y a la CE, en concreto, en temas de políticas de seguridad energética.

En definitiva, como se acostumbra a decir en la CE, “la Comisión propone y el Consejo dispone”, y lo que realmente cuenta, lo que tiene fuerza legal y representa la voluntad política de la mayoría de los Estados de la UE, son aquellas Directivas, Reglamentos, Decisiones o Programas que han sido aprobados por el Consejo, por unanimidad, o por mayoría cualificada mediante el procedimiento de codecisión con el PE. A esas normas se referirá primordialmente este trabajo.

2.1. De los Tratados de la CECA (1952) y del EURATOM (1958) hasta las crisis de petróleo de la década de los setenta (1973, 1979)

Hace medio siglo, en la segunda mitad de los años cincuenta, la mayor parte de la industria energética europea había sido nacionalizada, tras la Segunda Guerra Mundial, y el carbón representaba todavía más del 50% del aprovisionamiento energético, aunque el petróleo –dominado entonces por compañías americanas y europeas– le iba comiendo el terreno, suponiendo el aproximarse a la década de los setenta más del 60% del abastecimiento energético de la Comunidad Europea y más del 70% del de España.

Por otra parte, se impulsaba el desarrollo de la energía nuclear, particularmente en atención a la penuria de recursos europeos de petróleo, pues no se habían puesto en explotación todavía (1973) los yacimientos del mar del Norte. A su vez, habían comenzado las nacionalizaciones de las producciones en los países agrupados en torno a la OPEP (1960) y a la OPAEP (1968), y en 1956 Egipto había nacionalizado el Canal de Suez, gran ruta petrolera.

Del lado europeo se firmaban los Tratados de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). Muchos hemos dicho que tales Tratados fueron precursores de la dimensión energética de las comunidades europeas, pero es probablemente más realista pensar que sus auténticas motivaciones eran otras: asegurar, tras la Segunda Guerra Mundial, el suministro de hulla coquizable, cuyas mayores reservas estaban en Alemania, para la fabricación de acero, organizando el mercado interior del carbón y del acero, en el caso de la CECA, y garantizar la seguridad y el control de los materiales radiactivos (“salvaguardas nucleares”) en el caso del EURATOM.

2.2. Las crisis de petróleo de los setenta (hasta 1985)

Este período cubre aproximadamente desde 1973 hasta 1985 y se caracteriza por el elevado nivel de los precios del petróleo, en relación con las crisis de 1973 y 1979. La punta de precios se alcanzó en 1979, a un nivel, en términos reales, muy parecido al de los tiempos actuales a la vez que se pronosticaba –no hay que olvidar que al igual que ahora– que nunca volverían los precios bajos del petróleo y que el papel de este combustible casi desaparecería al final del siglo XX.

Fueron múltiples las iniciativas de la Comunidad Europea y de la OCDE para hacer frente a estas crisis. Por lo que se refiere a la Comunidad Europea, se pueden sintetizar en las siguientes:

- Establecimiento de 90 días de consumo como reservas estratégicas obligatorias de petróleo y productos petrolíferos mediante la Directiva correspondiente.¹ Ésta había sido precedida por otra similar² premonitória, con menor exigencia en días de almacenamiento, ya en 1968, tras la “Guerra de los seis días” entre Israel y Egipto (1967).
- Formulación, mediante Resoluciones unánimes del Consejo, en 1974, 1980 y 1986, con horizontes de 10 años, de objetivos, cualitativos y cuantitativos de política energética, hacia los que debían converger las políticas de los Estados.³ Se trataba de reducir la intensidad energética, de rebajar la participación del petróleo hasta un 40% del suministro de energía primaria, de promover a estos efectos el uso del carbón y de la energía nuclear para que representaran el 75% de la generación de energía eléctrica, de fomentar el uso de las energías nuevas y renovables y, en fin, de diversificar las fuentes de los suministros.

Con la formulación de objetivos comunes de política energética se estuvo más cerca que nunca de lo que podría ser el embrión de una política europea de la energía, pues además se había penetrado, como se verá, en el *sancta sanctorum* de las celosas competencias de los Estados: la elección de fuentes energéticas y el *mix* de energía primaria y eléctrica.

En consonancia con esas políticas de objetivos comunes, dos Directivas de 1975⁴ prohibían, salvo por circunstancias excepcionales, el uso de productos petrolíferos y de gas natural en la generación de energía eléctrica.

Por diversas razones, estas políticas se vieron coronadas por el éxito, de forma que a mediados de la década de los ochenta, el petróleo solamente representaba el 40% del abastecimiento, como en la actualidad, no alcanzándose el nivel de consumo de 1973, en valores absolutos, de los países de la OCDE, hasta el año 2000; por su parte, la intensidad energética se reducía en el período considerado en un 2% anual.

De otra parte, en 1974, en el seno de la OCDE se creaba la Agencia Internacional de la Energía (AIE), firmando sus miembros el Programa Internacional de la Energía (PIE) que les obliga a mantener, como almacenamientos estratégicos, 90 días de importaciones y establece cómo gestionar, de forma coordinada, crisis de petróleo, en principio, relacionadas con la escasez física más que con los precios elevados.

Sin duda, la creación de la AIE fue un acierto, entre otras razones porque, estando presentes en ella EEUU, Japón y los países de la Comunidad Europea, ponía en común, de cara a la OPEP una

¹ Directiva 73/238/CEE.

² Directiva 68/414/CEE.

³ Resolución del Consejo, del 17 de diciembre de 1974, relativa a los objetivos comunitarios de política energética para 1985. DO C 153, de 9/VII/1975. Resolución del Consejo, del 9 de junio de 1980, relativa a los objetivos de política energética de la Comunidad para 1990 y la convergencia de las políticas de los Estados miembros. DO C 149, del 18/VI/1980. Resolución del Consejo, del 16 septiembre de 1986, relativa a los nuevos objetivos de política energética de la comunidad para 1995 y la convergencia de las políticas de los Estados miembros. DO C 241, del 25/IX/1986.

⁴ Directivas 75/404/CEE y 75/405/CEE.

formidable capacidad de compra y almacenamiento de petróleo. Sin embargo, tendría un efecto negativo en relación con el papel que podría jugar la CE en política energética, pues algunos Estados –el Reino Unido y Alemania (Francia no era miembro), para satisfacción de EEUU– se escudaban, para no aceptarlo, en que los temas de seguridad y de cooperación internacional energética ya estaban cubiertos por la AIE.

2.3. La energía abundante (1985--2003): el mercado interior de la energía y la custodia del medio ambiente y del clima. España entra en las Comunidades Europeas (1986)

Hacia 1985 se produce un cambio radical en el panorama energético y en las prioridades de las Comunidades Europeas en esta área, al entrarse en un período de casi 20 años de energía abundante y barata. Algunos hechos son particularmente destacables:

- El derrumbe de los precios del carbón en el mercado internacional, primero (1982), y del petróleo, después (1985), provocados entre otras causas por la contracción de la demanda, el aumento de la oferta, la sustitución entre fuentes energéticas, cambios en el contexto geopolítico de la energía, y acciones políticas y regulatorias muy decididas.

En consecuencia, se había producido un sobredimensionamiento de los sistemas energéticos y se tenía la percepción, además, de que la situación de oferta y de bajos precios sería casi permanente. Se producía, asimismo, una pérdida la capacidad de la OPEP para mantener la disciplina entre sus miembros. Hasta principios de este siglo, los precios del petróleo se mantuvieron, de media, por debajo de los 20 dólares/barril –objetivo buscado por productores y consumidores como razonable y estable– sólo alterados circunstancialmente, en mayor o menor medida, por las guerras del Golfo Pérsico o por las crisis financieras en Asia. La eficiencia energética se resintió, bajando a un 0,7% anual el ritmo de disminución de la intensidad energética.

- El nuevo escenario, de sobrecapacidad y bajos precios, animó a la liberalización de los mercados energéticos, mediante la introducción de competencia en los mismos, en busca de la máxima eficiencia económica. El Reino Unido y los países nórdicos impulsaron el proceso. El mismo espíritu preside la reestructuración, en ocasiones dramática, de las mineras domésticas de carbón, altamente subvencionadas, tras superar la señora Thatcher su pulso de 51 semanas con los sindicatos carboneros británicos.
- La ralentización, que ya había comenzado años antes, cuando no parada, de las inversiones en energía nuclear, primero por razones estrictamente económicas y, después, por el desigual rechazo de las opiniones públicas, tras los acontecimientos de Three Mile Island en 1979, de limitado impacto mediático, y sobre todo, de Chernóbil en 1986.
- La preocupación creciente por la custodia del medio ambiente materializada en dos frentes: el del control, mediante normas estrictas, de la calidad de los efluentes y, en particular, de las emisiones atmosféricas de contaminantes convencionales (S, NOx, partículas, etc.) y de la calidad de los productos petrolíferos; y el de la lucha contra el fenómeno del cambio climático, del que ya se había tomado conciencia en la segunda mitad de los años ochenta.

El resultado de este conjunto de circunstancias fue que, en relación con la energía, la seguridad como objetivo estratégico prioritario fue sustituida por la liberalización de los mercados y la protección del medio ambiente y el cambio climático; en particular, se entendía que un mercado interior realmente integrado en el que se compartieran las capacidades de reserva y la diversificación de los suministros era la mejor contribución posible a la seguridad, y tanto más cuanto este modelo se pudiera exportar a otras áreas. El mercado interior trajo también consigo la europeización de las medidas y costes medioambientales.

En la UE estas nuevas prioridades se establecieron además a nivel de los Tratados: el Acta Única Europea (1986) relanzaba el mercado interior, con un nivel alto de protección del medio ambiente, y los Tratados de Maastricht o de la Unión (1992) y de Ámsterdam (1997) consagraban la integración de la protección del medio ambiente y el concepto de desarrollo sostenible en todas las políticas. Por otra parte, en aras de facilitar el mercado único, en sus dimensiones interior y exterior, se incorpora el Programa de Redes Transeuropeas (energía, telecomunicaciones y transporte) en el Tratado de la Unión y se promueve la creación de la Carta de la Energía (1991) (primero denominada Carta Europea de la Energía), tras la caída del muro de Berlín. El propósito de la Carta, sin ratificar todavía por Rusia, es crear un espacio, particularmente hacia el este de Europa, en el que prevalecieran principios de libre mercado en relación con las inversiones y el acceso a las redes, redundando además en la seguridad de los suministros y en la protección del medio ambiente.

En consonancia con este nuevo equilibrio de prioridades, se abandonaron los objetivos comunes de política energética, enunciados por última vez en 1986, y se abolieron las Directivas que limitaban la utilización de los productos petrolíferos y del gas natural: en 1991 la del gas natural,⁵ por razones de eficiencia energética y medioambiental, y en 1996, la relativa a los productos petrolíferos,⁶ por entenderse superados los problemas del pasado –¡basta un decenio para olvidar!–. Se propiciaba así, de nuevo, el incremento de la participación de los hidrocarburos en el *mix* energético.

Si este era el clima que imperaba en las más altas instancias de la UE y de sus Estados, es de justicia destacar que la CE, como se indicó al principio, en su capacidad de propuesta, siempre mantuvo su inquietud por la seguridad y manifestó la necesidad de una política energética de la UE, tratando, infructuosamente, de que así se reconociera en las diversas modificaciones de los Tratados. Entre los múltiples documentos preparados por la CE cabe destacar tres: los libros verde (1995) y blanco (1995) sobre *Una política energética para la Unión*,⁷ y el libro verde (2000) *Hacia una estrategia europea de seguridad de abastecimiento energético*.⁸ Desafortunadamente, tuvieron escasa repercusión en políticas y normas concretas.

Con rango normativo, las iniciativas más destacables de este período se refieren naturalmente al mercado interior de electricidad y de gas natural y al medio ambiente. En relación con el primero, cabe destacar las Directivas de transparencia de precios,⁹ de tránsito¹⁰ y, sobre todo, las de normas comunes para el mercado interior,¹¹ así como los Reglamentos relativos al comercio transfronterizo de electricidad¹² y de gas natural.¹³

Por lo que se refiere a la protección del medio ambiente, en relación con los contaminantes convencionales, son muy numerosas las normas que se refieren a niveles de emisiones¹⁴ y a calidad de productos, particularmente de combustibles líquidos.

En cuanto al cambio climático, la estabilización de las emisiones en el año 2000 al nivel de 1990 se decidió, para la UE, en un Consejo de Ministros mixto, de Energía y Medio ambiente, en octubre de 1990 y fue ratificada posteriormente en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. Más tarde, la UE se adhería al Protocolo de Kioto (ratificado en 2005) comprometiéndose a una reducción, de carácter global, de las emisiones de CO₂ del 8% en el período 2008-2012 respecto a 1990. Este compromiso se repartiría entre los Estados mediante un

⁵ Directiva 91/148/CEE.

⁶ 97/8/CE: Decisión del Consejo de 20 de diciembre por la que se deroga la Directiva 75/405/CEE.

⁷ COM(94) 659 y COM(95) 682 respectivamente.

⁸ COM(2000) 769.

⁹ Directiva 90/377/CEE.

¹⁰ Directivas 90/547/CEE y 91/296/CEE.

¹¹ Directivas 96/92/CE, 98/30/CE, 2003/54/CE y 2003/55/CE.

¹² Reglamento 1228/2003.

¹³ Reglamento 1775/2005.

¹⁴ Directivas 2001/80/CE y 2001/81/CE.

mecanismo de “compartir la carga” (*burden sharing*), que estableció para España un límite del 15%, y que fue acordado por el Consejo de Ministros de Medio Ambiente¹⁵ y posteriormente ratificado por Decisión del Consejo de 25 de abril de 2002.¹⁶

Diversas Directivas regulaban el régimen de comercio de emisiones.¹⁷ De gran contenido, medioambiental y de política energética son también, entre otras, las Directivas relativas a la promoción de la electricidad a partir de energías renovables,¹⁸ a la cogeneración,¹⁹ al rendimiento energético de edificios,²⁰ al uso de biocombustibles en el transporte,²¹ a la utilización inteligente de la energía,²² o a la fiscalidad.²³

No se puede terminar este recorrido por el período 1985-2003 sin mencionar, al menos, otras dos áreas en las que ha habido una gran actividad por parte de la UE, con gran protagonismo de la CE: la I+D+D tecnológica y la cooperación internacional en el campo de la energía. Son grandes los esfuerzos que se dedican a la fusión nuclear y a otras fuentes energéticas dentro de los programas marco de investigación, algunos de cuyos subprogramas tienen una precisa vocación energética. También la energía juega un gran papel en la cooperación internacional; además de la AIE y de la Carta de la Energía, son objeto de atención especial, entre otros: el diálogo productores-consumidores, Rusia, el Consejo de Cooperación del Golfo Pérsico, el Mediterráneo, MERCOSUR, el sureste de Europa y los países ACP (África, Caribe, Pacífico). Más recientemente, la política de vecindad (ENP) pretende, entre otros objetivos, estructurar la cooperación con países próximos, productores o de tránsito de energía.

2.4. La situación actual

De nuevo, desde 2003, aunque el repunte comenzó en el año 2000, nos encontramos en una situación de precios altos de la energía que –hay que destacarlo– nadie había pronosticado. Hemos heredado del período anterior en el que, de hecho, se habría considerado, en general, que la mejor política energética consistía en no tenerla, un estado de la seguridad estratégica –la de medio y largo plazo– que se está degradando a nivel general, al de la UE y al de España.

No es tanto un problema de reservas de combustibles como de que los mercados energéticos se están haciendo cada vez más inseguros y, como nos recuerda la AIE, existe incertidumbre real sobre la realización de las inversiones necesarias en el momento oportuno.

La dependencia del exterior de la UE que va a pasar del 50% al 70% en las próximas décadas –en España ya está próxima al 80%– se ha vuelto más vulnerable al incrementarse la participación de los hidrocarburos, a través del gas natural, al tiempo que las fuentes más seguras, como el carbón y la energía nuclear, pierden relevancia. A pesar de ello, nuestros avances en relación con el cambio climático son muy limitados y las perspectivas del post-Kioto inciertas. Por otra parte, la liberalización e integración de los mercados es más legal, teórica, que real, enfrentándose a problemas de fondo que pondré de manifiesto, así como a una concepción del mercado interior poco compartida por Francia y Alemania.

¹⁵ Acuerdo del Consejo de Ministros de Medio Ambiente de 16 y 17 de junio de 1998.

¹⁶ Decisión del Consejo relativa a la aprobación, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y al cumplimiento conjunto de los compromisos contraídos con arreglo al mismo. L130/1, 15/V/2002.

¹⁷ Directivas 2003/87/CE y 2004/101/CE.

¹⁸ Directiva 2001/77/CE.

¹⁹ Directiva 2004/8/CE.

²⁰ Directiva 2002/91/CE.

²¹ Directiva 2003/30/CE.

²² Decisión 1230/2003/CE.

²³ Directiva 2003/96/CE.

La primera reacción de la UE a esta situación fue más bien limitada. Dos recientes Directivas²⁴ pretenden garantizar la seguridad de suministro de gas natural y de electricidad, pero no se trata de planteamientos comunitarios de seguridad, sino de armonizar, de cara al mercado interior, las políticas nacionales de seguridad. Otra Directiva²⁵ sobre redes transeuropeas incorpora, entre otros aspectos, la figura del coordinador europeo, con vistas a asegurar la realización de algunas interconexiones de interés común europeo, como la de Francia y España, en la que Mario Monti es el coordinador.

En este contexto, son de especial interés las conclusiones del Consejo Europeo –nivel de jefes de Estado y de Gobierno– de marzo de 2007²⁶ respecto a lo que aquel denomina “Política energética y climática integrada”, fruto de la sorprendente llamada del primer ministro británico, en la Cumbre de 2005, a favor de una política energética común, y posteriormente del libro verde (2006)²⁷ y de las propuestas de la CE (2007).²⁸

En resumen, en el área medioambiental se pretende para 2020: reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, de forma global, en un 20% respecto a 1990; mejorar la eficiencia energética aminorando en otro 20% el consumo de energía; y lograr que las energías renovables, de forma global, representen un 20% del consumo y que los biocombustibles sustituyan, como mínimo, en un 10% en todos los países, al conjunto de los combustibles (gasóleo y gasolina) de transporte consumidos en la UE en 2020. Además, se plantea un plan estratégico de tecnologías energéticas.²⁹

Sobre la viabilidad del cumplimiento de estos objetivos hay que destacar, por una parte, que, hasta ahora, las experiencias no han sido muy positivas y, por otra, que dado el carácter global de los objetivos –salvo para los biocombustibles– hay que proceder al nada fácil reparto de la carga entre los Estados; el que se hizo con motivo del protocolo de Kioto dejó un mal recuerdo sobre la equidad de los criterios utilizados en algunos casos, como en el español. En estos días, la Comisión Europea ha presentado sus propuestas normativas relativas a los objetivos relacionados con el cambio climático.³⁰

Por lo que se refiere al plan estratégico europeo de tecnología energética, nada hay que objetar sobre sus prioridades –renovables, eficiencia energética, captura y almacenamiento de CO₂– pero resulta decepcionante que el Consejo se lave las manos sobre el futuro de la energía nuclear, cuando la UE está tan necesitada de un análisis objetivo sobre este tema, que no debería ser un asunto individual de cada Estado, pues sus beneficios y riesgos nos afectan a todos.

En cuanto a la seguridad de suministro y a la política exterior energética, más que propugnar medidas específicas, se hacen apelaciones algo vagas, entre otras, a la solidaridad, a la diversificación de las fuentes y las rutas de suministro, a la gestión más eficaz de las crisis, o a los almacenamientos de seguridad de petróleo y, en su caso, de gas natural. En definitiva, se viene a aceptar, como se ha indicado, que los planteamientos de seguridad son de carácter eminentemente nacional. Por otra parte, se propugnan y establecen prioridades acertadas para hablar con “una voz común” con los países productores, de tránsito y grandes consumidores de energía, aunque no se aclara el alcance legal y práctico de esa expresión.

²⁴ Directivas 2004/67/CE y 2005/89/CE.

²⁵ Directiva 1364/2006/CE.

²⁶ Doc. 7224/07.

²⁷ Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura, Bruselas, 8/III/2006 COM(2006) 105 final.

²⁸ COM(2007) 528, COM(2007) 529, COM(2007) 530, COM(2007) 531 y COM(2007) 532. Véase DG TREN, http://ec.europa.eu/energy/electricity/package_2007/index_en.htm.

²⁹ COM(2007)723 final.

³⁰ COM(2008)11, COM(2008)13, COM(2008)19, COM(2008)30. Véase DG TREN, http://ec.europa.eu/energy/climate_actions/index_en.htm.

En relación con el MIE se dispone ya de las propuestas de la CE (septiembre de 2007) en respuesta a las directrices del Consejo Europeo. Algunos de los problemas planteados son abordados, positivamente en las nuevas propuestas de la CE, mientras que otros muy importantes, como la ausencia de auténticos planteamientos de seguridad comunitarios, la insuficiencia de los mecanismos europeos que garanticen el desarrollo de las interconexiones o el mantenimiento de estructuras industriales y de mercado no pro-competitivas, monopolistas u oligopolistas, no son objeto de suficiente consideración. Algunas de las principales medidas propuestas afectan al funcionamiento general de los mercados –separación de actividades comerciales y de transporte y armonización y fortalecimiento de los poderes e independencia de los reguladores– mientras que otros van encaminados a facilitar el comercio transfronterizo,³¹ como la creación de una Agencia europea para la cooperación de los Reguladores de Energía³² y el establecimiento de una Red Europea de operadores de las redes de transporte.³³

Uno de los temas más controvertidos es el de la separación de las actividades de transporte. La Comisión Europea, el Parlamento Europeo, los reguladores, y casi todas las partes interesadas, con la excepción de algunos gobiernos, como los de Alemania y de Francia, están de acuerdo en que la mejor solución consiste en separar la propiedad de las actividades comerciales, las de generación, producción y suministros, de la de los activos de transporte y su operación, de forma que nadie que ejerza control sobre una actividad comercial pueda tener interés e influencia algunos en el sistema de transporte o en su operación y viceversa, y ello en cualquier lugar de la UE.

Sin embargo, la CE ha cedido a las presiones de esos países presentando, como segunda opción, de carácter excepcional, el que las empresas integradas verticalmente puedan mantener la propiedad de los activos de transporte pero tengan que poner la gestión y operación de los mismos en manos de un operador del sistema independiente. La experiencia pone de manifiesto que esta conocida opción –denominada ISO–, que exige una perfecta regulación, ha demostrado ser, en muchos casos, ineficiente, por los problemas de coordinación y de desarrollo de las inversiones que puede conllevar.

El argumento principal, que se encuentra detrás de la postura de los gobiernos mencionados, es que hay que mantener empresas integradas, potentes, para negociar con los suministradores y para defender esos activos estratégicos de ataques hostiles. La CE sale al paso de estos argumentos esgrimiendo que tal separación de la propiedad de los activos de transporte, y de su operación, de las actividades comerciales, se exigiría tanto a compañías de la UE como a las radicadas fuera de ella. Es más, se propone que individuos o países terceros a la UE no puedan ejercer el control de los activos de transporte y de su operación, salvo que ello se haga en el marco de un acuerdo entre la UE y ese país tercero. Ciertamente, en principio, esta previsión podría limitar sensiblemente el campo de acción en la UE de empresas como Gazprom, Sonatrach y algunas multinacionales.

A la vista de este conjunto de objetivos, políticas y acciones que, en principio, parecen positivos pero insuficientes para desarrollar una política energética europea, cabe hacerse no pocas preguntas. En primer lugar: ¿estamos ante un plan coherente en el que hay una adecuación y una proporcionalidad, entre fines y medios? O más bien: ¿nos encontramos, como pudiera parecer a primera vista, ante una cierta yuxtaposición política, y un tanto mediática (¿demasiadas veces el número 20?) de acciones, más o menos voluntaristas, más o menos posibilistas?

En segundo lugar: ¿disponemos de análisis suficientemente sólidos sobre el impacto en nuestra economía, en la competitividad, de algunas de las acciones propuestas? ¿Se trata de un riesgo, o de una oportunidad para la industria, como sugieren algunos?

³¹ COM (2007) 531 y COM (2007) 532.

³² COM (2007) 530.

³³ COM (2007) 530 final.

Probablemente habrá que esperar a que la Comisión Europea precise los efectos cualitativos y cuantitativos de las acciones, en las correspondientes propuestas normativas, para saber a qué atenernos.

Finalmente, y cualesquiera que sean la idoneidad y el coste de las iniciativas: ¿dispone la UE de las competencias, de los instrumentos jurídicos e institucionales para llevarlas a cabo? Este tema se analiza más adelante.

2.5. Algunas reflexiones

Sin duda, son numerosas las reflexiones que cabría hacer sobre lo acontecido en el mundo de la energía en los últimos 50 años. Ciñéndose exclusivamente a lo relacionado con las iniciativas energéticas de la UE, cabe extraer algunas conclusiones:

- (1) La energía nunca ha sido –salvo de forma ocasional– una auténtica prioridad política en la UE, ni para el Consejo y el PE, ni para la CE.
- (2) Cabe destacar la capacidad de decisión de que se hizo gala en el pasado, en situaciones de crisis, yéndose más allá de lo previsto en los Tratados, cuando los problemas eran quizá más apremiantes que en la actualidad, pero no más trascendentes.
- (3) La mayor parte de las iniciativas auténticamente energéticas han sido predominantemente oportunistas, muy influidas por las circunstancias, abandonándose cuando éstas cambiaron.
- (4) Por otra parte, la innovación tecnológica ha sido uno de los grandes protagonistas del pasado – aunque haya sufrido también los altibajos de las políticas energéticas– en toda la cadena de exploración, producción, transformación y utilización de los combustibles y de la electricidad. Parece obvio que, más que nunca, debería ser una de las grandes prioridades del futuro.
- (5) Finalmente, la mayor parte de los acontecimientos que han alterado de forma más decisiva la evolución del sector energético –problemas geopolíticos, crisis de precios de petróleo, Chernóbil, efecto invernadero– eran imposibles de prever por los responsables de la energía; en particular, la experiencia pone de manifiesto la incapacidad para acertar en los pronósticos de los precios del petróleo, al alza o a la baja. En consecuencia, hemos sido testigos del esplendor, ocaso y, a veces, retorno de la mayoría de las fuentes energéticas: carbón; petróleo; energía nuclear y, otra vez, carbón; después gas natural y renovables y, ahora, previsiblemente, de nuevo, energía nuclear además. Ello quiere decir que hay que estar preparados a convivir con lo inesperado y practicar políticas prudentes y flexibles, manteniendo vivas todas las fuentes y opciones energéticas y estructuras de aprovisionamiento diversificadas y equilibradas.

3. Obstáculos a una política común europea de la energía

La segunda cuestión planteada es: ¿qué obstáculos se oponen a la existencia de una auténtica política paneuropea de la energía? Se ha dicho que en la UE los problemas no son de ideas, sino de voluntades. Este es el caso de la energía y, ciertamente, las voluntades políticas de los Estados miembros se manifiestan en el casi nulo papel que le corresponde a la energía en los Tratados y en las normas de ellos derivadas.

Como sabemos, y en espera del nuevo tratado de Lisboa, donde está previsto un capítulo de energía –similar al que aparecía en la frustrada Constitución–, hasta ahora no existe una base jurídica en los Tratados europeos en la que apoyarse para legislar directamente sobre la energía; es decir, ésta no es formalmente objeto de los Tratados. En la práctica, sin embargo, en la UE se tocan indirecta, pero decididamente, los temas energéticos utilizando otras políticas y bases jurídicas con dimensión energética.

Por una parte, es competencia explícita y exclusiva de los Estados la selección y estructura de las fuentes de suministro, es decir, el *mix* de energía primaria y eléctrica. Para legislar en la UE sobre

estos temas, además de encontrar una justificación de interés común, hay que hacerlo por unanimidad, algo cada día más penoso con 27 Estados. Aquí se encuentra el primer obstáculo: ¿es que se podría hacer una política energética, europea o nacional, sin pronunciarse sobre el papel que las diferentes fuentes energéticas –hidrocarburos, carbón, nuclear, energías renovables– deben jugar a diversos plazos?

Por otra parte, como decía, la UE tiene competencias sobre el medio ambiente, la escasez de materias primas, el mercado interior de la energía, la competencia y la libre circulación de capitales, de gran relevancia para las políticas energéticas objeto de consideración. Y en estas áreas cabe desarrollar con mayor facilidad la dimensión energética, ya que generalmente se puede legislar de forma más eficiente, al hacerlo por mayoría cualificada.

Esta situación competencial podrá cambiar, en parte, en el futuro cuando se apruebe y entre en vigor el Tratado de Lisboa. En efecto, por una parte (Artículo 4), la energía se define, por primera vez, como ámbito de competencia compartida, sobre el que pueden legislar tanto la Unión como los Estados.

Además, se crea un título XX Energía, según el cual, la política energética de la Unión perseguirá los objetivos convencionales de: el funcionamiento del mercado de energía; garantizar la seguridad de abastecimiento; y fomentar la eficiencia y el ahorro energético, las energías nuevas y renovables y las interconexiones de las redes, temas sobre los que se podrá legislar por el procedimiento ordinario de mayoría cualificada y codecisión.

No obstante, hay que destacar que los Estados siguen manteniendo sus competencias exclusivas sobre las fuentes energéticas y sobre el *mix*.

Esta situación, de hecho, de competencias compartidas da lugar a situaciones sorprendentes, ya puestas de manifiesto, como las de legislar sobre energías renovables o eficiencia energética, basándose en la política medioambiental, y sobre seguridad de aprovisionamiento utilizando la armonización de legislaciones para el mercado interior, o la coordinación de las políticas económicas (Artículo 103 TCE) para justificar la constitución de reservas estratégicas de petróleo y productos petrolíferos. Y, en definitiva, todas estas actuaciones indirectas tienen gran influencia sobre la energía y sobre las políticas energéticas nacionales.

¿Cuál es el problema de fondo que impide que exista, aunque fuera a nivel de marco, una política energética común? Probablemente son varios, pero el más importante quizá sea el conflicto entre dos paradigmas o ideales que atraen por igual a los Estados: el de la eficiencia económica, a través de la liberalización de los mercados y de la competencia; y el de la independencia energética como expresión de soberanía, dado el carácter estratégico de la energía. Y ese conflicto se agudiza por la enorme diversidad de situaciones en la que se encuentran los Estados europeos en relación con la demanda y la oferta energética.

En síntesis, y a pesar de la legislación sobre el mercado interior de la energía, los Estados europeos se siguen debatiendo entre dos modelos energéticos. Uno, más liberal, el preconizado por la CE, y teóricamente por la UE, y por algunos Estados, que entiende que, especialmente en lo que se refiere a energías de red (electricidad y gas natural), de carácter regional, la integración de los sistemas y mercados energéticos aporta eficiencia y seguridad y está a favor de las interconexiones entre ellos y de la existencia de estructuras industriales y de mercado pro-competitivas; en política internacional busca el desarrollo de mercados en competencia y la multilateralidad de las relaciones. En este modelo, la integración de los mercados significa interdependencia –mayor seguridad, pero menos independiente, más dependiente de aquellos con los que estás conectado– y exige, por consiguiente, una tutela común, una seguridad colectiva.

El otro modelo, al que en la práctica parecen aspirar Francia y Alemania, considera la seguridad un asunto nacional siendo, por tanto, reactivo a la interdependencia y a las interconexiones y apoyando decididamente, en lugar de la competencia, la existencia de campeones nacionales con vocación de expandirse en la UE e internacionalmente; en política internacional persigue las relaciones bilaterales privilegiadas. Es un modelo que parece no estar lejos de lo que se ha llamado “nacionalismo energético” de los consumidores.³⁴

Parece que nos encontramos en un círculo vicioso: por una parte, resulta claro que sin una seguridad común no son factibles un mercado interior integrado ni una política energética de la UE. Pero, por otra parte, cabe preguntarse: ¿está madura, política y energéticamente, la UE para desarrollar planteamientos de seguridad energética verdaderamente comunitarios que impliquen la gestión conjunta de los sistemas energéticos y una política exterior energética común?

La realidad es que la coexistencia, de hecho, de ambos modelos en la Unión está creando grandes tensiones y disfuncionalidades. En este sentido, la situación en la que se encuentran las energías de red respecto al tratamiento de las concentraciones empresariales y a la libre circulación de capitales, de tanta actualidad en España, es motivo de múltiples perplejidades.

Como se ha señalado, para que un mercado funcione en la práctica no basta con la liberalización regulatoria; hace falta además disponer de estructuras empresariales pro-competitivas. Sin embargo, la práctica del derecho de la competencia en la UE y en sus Estados sigue permitiendo la subsistencia (por ejemplo, EdF, GdF, EdP, ENEL, E.ON, RWE, etc.) y el reforzamiento (por ejemplo, E.ON-Ruhrgas) de los cuasi monopolios o campeones nacionales heredados del pasado. Y hay que reiterar con claridad que o una cosa u otra, pero que la competencia es incompatible con la existencia de campeones nacionales en mercados aislados o poco interconectados.

Además, las concentraciones se analizan normalmente desde una visión de la competencia a nivel del mercado relevante, que todavía suele ser nacional, sin tener en cuenta suficientemente las repercusiones de futuro que tales concentraciones puedan tener a nivel europeo.

En este contexto un caso especial es el de la participación pública en las empresas. Es cierto que, en principio, los Tratados no se oponen a ella y su razón de ser puede parecer comprensible todavía, por razones de seguridad, en mercados aislados nacionales. Pero ¿cuál es la oportunidad de su presencia en otros mercados aislados o en un auténtico mercado interior europeo en el caso en que tengan legalmente la obligación de atender prioritariamente al aprovisionamiento de su mercado nacional? ¿Qué intereses nacionales, y no europeos, habría que defender en un verdadero mercado interior europeo? En este sentido, los países que han querido jugar, de verdad, al mercado interior europeo, lo primero que han hecho es privatizar sus empresas.

Para terminar, es inevitable poner de manifiesto que existe un flagrante desacompasamiento entre la libre circulación de capitales, y con ella de campeones nacionales (privados y públicos intocables), y la escasa circulación de la energía. En la circulación de capitales si hay competencia, pero parece que sea más bien por disputarse el poder de mercado. Todo ello da lugar a tensiones en los planteamientos sobre mercados y seguridad, particularmente en sistemas nacionales aislados. ¿No sería aconsejable que se regularan los principios de libre circulación de capitales para acomodarlos a la circulación real de la energía?

Ciertamente, los Tratados permiten poner condiciones a las concentraciones y a la libre circulación de capitales por razones de seguridad pública. El problema estriba en que el ámbito de la seguridad pública, y energética en particular, no está apenas regulado, por su gran dimensión política, y

³⁴ Véase “Las implicaciones geopolíticas de los altos precios del petróleo”, intervención de Paul Isbell en la Mesa Redonda sobre el impacto de los precios del crudo en la economía, organizada por la CNE en Madrid, 18/XII/2007.

porque, por su propia naturaleza, la seguridad no es fácil de regular con cierta concreción. En esta tesitura, las consecuencias lógicas son que la Comisión Europea, a través de sus servicios de competencia, y normalmente sin la participación de los servicios energéticos, adopta, en principio, una postura de rechazo a las excepciones nacionales por motivos de seguridad energética. Queda únicamente, como regulación positiva y efectiva la escasa jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia de la UE, al que, ante esta situación, pienso, quizá habría que recurrir con mayor frecuencia.

En conclusión, la coexistencia, de hecho, de los dos modelos energéticos, “liberal” y “nacionalista”, imposibilita, por ahora, que la UE se dote de una política de seguridad y de una política global energética comunes, con un reflejo específico en los Tratados. El Tratado de Lisboa permitirá legislar sobre energía en la UE, pero mantiene la exclusividad de competencias de los Estados sobre el *mix*, lo que hará los planteamientos difícilmente operativos. Además, es evidente que los principios que rigen la competencia y la libre circulación de capitales precisan una adaptación para aplicarse a los sectores energéticos de red.

Cabe preguntarse, además, si no nos dirigimos, en lugar de hacia un mercado interior y una política energética europea, de forma más o menos inexorable, a una vía intermedia, de hechos consumados, promovida por algunos de los mayores países europeos, consistente en la creación de un oligopolio de campeones nacionales y europeos, con una base geográfica, en un régimen de competencia muy restringido, con una prevalencia, en la práctica, de algunos intereses nacionales sobre los europeos.

4. La UE y las políticas energéticas españolas

En los períodos anteriores a la entrada de España en las Comunidades Europeas, los sectores energéticos españoles tuvieron un desarrollo, en líneas generales, similar al del resto de Europa, aunque haya que poner de manifiesto algunas peculiaridades españolas. En primer lugar, la escasez de recursos autóctonos competitivos favoreció que, al tiempo que el petróleo iba sustituyendo al carbón, como primera fuente energética, se desarrollaran la energía hidroeléctrica y la energía nuclear; la falta de competitividad de gran parte del carbón doméstico propiciaba, en 1967, la nacionalización parcial de la minería para crear HUNOSA, fuertemente subvencionada, más por razones sociales y regionales que energéticas.

Otra peculiaridad del sector energético español es que no fue nacionalizado como el del resto de Europa, coexistiendo muy eficazmente empresas públicas y privadas, sólidas profesionalmente y de elevado nivel tecnológico, particularmente en los sectores eléctrico y petrolero. También, como en el resto de Europa, los sistemas energéticos estaban regulados y sometidos a una gestión centralizada.

Cuando se producen las crisis de los setenta, España entra como miembro fundador en la AIE siguiendo pues políticas energéticas similares a las de los países de las Comunidades Europeas. Sin embargo, el cambio de régimen político que tuvo lugar a la mitad de esa década provocó que algunas de las decisiones se retrasaran respecto a las de aquéllos, particularmente en lo relativo al uso de los productos petrolíferos y a la construcción acelerada de centrales de carbón y nucleares. Unos años después (1984) el sobredimensionamiento de los sistemas, el contexto económico, y la creencia de que no volverían las elevadas tasas de consumo de electricidad del pasado fueron, entre otros, los argumentos utilizados para justificar la moratoria nuclear.

La entrada de España en las Comunidades Europeas, desde el punto de vista energético, tuvo gran impacto al principio sobre todo en relación con sectores que ya estaban liberalizados, como el petróleo y el carbón, y que precisaron de un período de adaptación a la competencia, y respecto a los temas convencionales de protección del medio ambiente, donde hubo que hacer un gran esfuerzo para cumplir con los requisitos comunitarios; España se sumó también con gran entusiasmo a los programas tecnológicos de combustión limpia del carbón. El resto de los grandes

temas –mercado interior del gas y de la electricidad, cambio climático– se iniciaron cuando España ya era miembro de la UE.

4.1. La seguridad de los abastecimientos

Como es sabido, la dependencia española del exterior es muy elevada –superior al 80%– respecto a la media europea, y además el estado de la seguridad se va degradando no solamente por el aumento de esa dependencia, bien diversificada respecto al petróleo y gas natural, sino también por el de la vulnerabilidad del *mix*, básicamente al perder relevancia en el mismo el carbón –doméstico e importado– y la energía nuclear a favor del gas natural y de las energías renovables.

Desafortunadamente, no se puede decir que la entrada en la UE haya contribuido a alterar sensiblemente el estado de la seguridad. Por lo que se refiere al petróleo, los mecanismos de seguridad europeos prácticamente replican los de la AIE ya vigentes en España. En cuanto a las energías de red –electricidad y gas natural–, al estar la península prácticamente desconectada físicamente no existe casi posibilidad material de que ante un fallo en los suministros se pueda recibir solidaridad y ayuda del gran mercado interior europeo, uno de cuyos fines es precisamente la mejora de la seguridad colectiva.

Ciertamente, el programa de redes transeuropeas, RTE-E, ha contribuido muy eficazmente, a través de los fondos estructurales, al mallado de las redes españolas y al desarrollo de las plantas de gas y del gasoducto del Magreb, pero el problema fundamental son las interconexiones con Francia –las mismas de hace 25 años en electricidad– a pesar de los continuos esfuerzos de los Gobiernos españoles, apoyados recientemente por la UE y por la CE con el nombramiento de un coordinador europeo para la interconexión eléctrica con Francia, Mario Monti, y la creación de un grupo de trabajo de alto nivel promovido por la CE con la participación de los Gobiernos y las entidades más representativas –reguladores y transportistas– de Francia, Portugal y España.

Mientras esta situación de aislamiento persista, las políticas energéticas para la electricidad y el gas natural deben ser predominantemente nacionales. Desde la aprobación de las Leyes del Sector Eléctrico (54/1997) y de Hidrocarburos (34/1998), transposición de Directivas de mercado interior, los nuevos planteamientos españoles –en electricidad y gas natural– se han preocupado eficazmente por la seguridad. En ambos se dispone de una planificación, vinculante para las redes, y de gestores técnicos de los sistemas –Red Eléctrica y Enagás– realmente independientes de generadores, importadores y comercializadores; además, en el caso de la electricidad se ha establecido un pago por garantía de potencia, y en el del gas natural se han impuesto obligaciones de diversificación de suministros y de almacenamiento de reservas de seguridad.

A pesar de las tasas muy altas de crecimiento de la demanda en los 10 últimos años –de media casi el 5% en electricidad y el 14,6% en gas– se dispone de un porcentaje adecuado de cobertura de reserva de la demanda eléctrica, sin tener en cuenta las energías renovables (Régimen especial), además de los acuerdos de interrumpibilidad. En el caso del gas natural, se ha hecho de la necesidad virtud, y se ha logrado una diversificación efectiva de los aprovisionamientos, gracias a la regulación y al GNL; la asignatura pendiente es incrementar el nivel de existencias de seguridad y almacenamientos en general que, hoy por hoy, tampoco se pueden compartir con otros países europeos, por la falta de interconexiones. En ambos sectores se ha realizado un gran esfuerzo inversor, siendo crucial, a estos efectos, que se mantenga un marco regulatorio claro, estable e incentivador.

Un problema particularmente delicado que nos ha traído la entrada en la UE, en relación con la seguridad y la competencia, es el ya mencionado de la libre circulación de capitales, en particular, cuando el mercado es aislado, como el español, y algunas de las empresas que pretenden tomar posiciones en el mismo, públicas o privadas, no tienen una vocación puramente mercantil, sino que mantienen obligaciones legales prioritarias de aprovisionamiento a su país de origen.

Los países europeos se han enfrentado a este difícil problema de varias maneras; España no ha tenido una postura clara en este tema. ¿Habría que, como el Reino Unido, haber reestructurado la industria, de forma que la cuota de mercado de cada participante fuera reducida –ni la mitad que Endesa o Iberdrola, por ejemplo– y no existiera riesgo de posiciones dominantes por la entrada de nuevos? ¿Habría que haber reforzado los campeones nacionales, al estilo de Francia, Alemania o Italia, en detrimento de la competencia, en espera de interconexiones, incluso introduciendo o aumentando la participación pública? ¿Habría que haber, tipo Bélgica, restringido la entrada mediante imposición de condiciones particulares y *ex-post*, mal vistas por la CE, pero que han tenido cierto éxito en el Tribunal de Justicia de Luxemburgo? ¿Tiene el problema solución mediante una regulación general y rigurosa *ex-ante* y *ex-post* sobre seguridad y un seguimiento efectivo de su aplicación? España, en principio, fortaleció a Endesa, luego se opuso al reforzamiento de los operadores nacionales (casos de Unión Fenosa-Hidrocantábrico, Endesa-Iberdrola e Iberdrola-Gas Natural), al mismo tiempo que restringía por razones de seguridad la entrada de capitales indeseados –capitales públicos, riesgos sobre las actividades reguladas de transporte y distribución–, lo que fue denunciado por la CE; más tarde, sin éxito, en sentido contrario, se intentó la fusión Gas Natural-Endesa. En la actualidad, las concentraciones potenciales más importantes en España escaparían a las autoridades de competencia españolas y probablemente el único camino viable es el de reforzar la regulación de las condiciones *ex-ante* y *ex-post* de seguridad, con carácter general y específico, aunque ello implique dirimir las diferencias con la CE en el Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

Por lo que se refiere a los aspectos geoestratégicos y geopolíticos de la seguridad, en relación con la UE, han sido minuciosa y acertadamente tratados en diversas ponencias de este Grupo de Trabajo. En espera de una mayor concreción de esa política exterior energética de la UE, de ese expresarse con una sola voz, parece evidente que hay que intentar reequilibrar ese “giro al este”, de resultados dudosos, con una mayor atención al Mediterráneo, al Oriente Medio y al África occidental, en atención tanto a intereses europeos como españoles. Igualmente, ante la escasa trascendencia energética de la política euromediterránea, no hay que olvidar las relaciones bilaterales en este sentido tanto con Francia e Italia como con el Magreb.

En conclusión, y entre otras razones, por su aislamiento energético en electricidad y gas natural, España precisa de una política de seguridad explícita dentro de una política global energética definida y pública, en la que las interconexiones deben seguir siendo un objetivo prioritario. En ella se debe abordar, a la vista del contexto europeo en relación con el mercado interior y el cambio climático, el futuro a plazo de las diversas fuentes energéticas. Parece que este debe pasar, desde la perspectiva de seguridad, por disponer de una cuota de energía nuclear similar a la media europea. El desarrollo de una mayor capacidad de almacenamiento de gas natural es una necesidad operativa y estratégica. Se debe definir también la línea política a seguir con los capitales inoportunos, tratando de consensuar un camino práctico con la CE y otros Estados con problemas similares y recurriendo, en su caso, al Tribunal de Justicia de Luxemburgo. En política exterior energética han de aprovecharse las sinergias posibles con la UE y bilaterales, particularmente en el área mediterránea. En este sentido, desde el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo se está preparando una prospectiva energética 2030.

4.2. La protección del medio ambiente y el cambio climático

En esta área, las políticas comunitarias han tenido un gran impacto en España. En primer lugar fue grande el esfuerzo que la industria en general, y la energética en particular, tuvieron que hacer en relación con las emisiones de las grandes instalaciones de combustión –refinerías y centrales térmicas– y con la calidad de los productos petrolíferos.

Por lo que se refiere a las emisiones de CO₂, España tiene un difícil problema para cumplir con el reparto del Protocolo de Kioto por el que solamente podría incrementar un 15% sus emisiones, en

relación con 1990, para el período 2008-2012, cuando en la actualidad se ha incrementado ya del orden del 50%. ¿Qué ha ocurrido? Probablemente, por una parte, se negoció de una manera un tanto voluntarista, percibiéndose como un objetivo a largo plazo que se podría cumplir fundamentalmente mejorando la intensidad energética y la aportación de las energías renovables; por otra parte, la actividad económica española, y con ella la demanda de energía y las emisiones de CO₂, ha crecido a tasas más elevadas que la prevista. De acuerdo con la “Estrategia española de cambio climático y energía limpia. Horizonte 2010”, de 2007, España deberá rebajar adicionalmente su porcentaje de emisiones mediante sumideros y mecanismos de flexibilidad (adquisición de créditos de carbono).

En cualquier caso, el sistema de reparto de la carga del Protocolo de Kioto, dentro de la UE, es muy discutible, pues a pesar de esas desviaciones respecto a lo pactado, España presenta unas emisiones *per cápita* inferiores a la media europea. Por otra parte, se puede afirmar que el actual sistema de reparto por países y a su vez por sectores introduce grandes distorsiones en el mercado interior, de forma que una planta similar recibe distintas asignaciones de derechos de emisión según los países. Habrá también que estar muy atentos a la próxima revisión del comercio de emisiones y a la negociación de los “repartos de carga” que se efectúen en el futuro en relación con las reducciones de emisiones, y los objetivos de participación de energías renovables y eficiencia energética.

También de acuerdo con las Directivas correspondientes, se trabaja activamente en el campo de las energías renovables, de los biocombustibles y de la eficiencia energética, según los planes (“Plan de Energías Renovables en España 2005-2010” de 2005; “Plan de acción 2008-2012 de la estrategia de ahorro y eficiencia energética en España (E4)” de 2003)³⁵ y regulaciones específicas.³⁶ España se encuentra actualmente entre los primeros países del mundo en algunas energías renovables (eólica, solar fotovoltaica y solar térmica) habiéndose alcanzado una participación de estas energías del 8% en la energía primaria y del 21% en la energía eléctrica, todavía distantes del 12% y del 29% previstos indicativamente. En cuanto a la intensidad energética española, esta es, en general, inferior a la de los países desarrollados de Europa, salvo Italia, aunque ha tenido una tendencia al alza; sin embargo, se ha observado desde 2005 un cambio, que aún no se sabe si es coyuntural. Éste es un gran reto para la política energética y climática española. De nuevo hay que destacar aquí la importancia de diseñar una estrategia del *mix* energético a largo plazo que sea eficaz desde el punto de vista de las emisiones y al tiempo tenga en cuenta los aspectos de coste y seguridad; el papel de la energía nuclear en Europa también es importante desde esta perspectiva.

4.3. El mercado interior europeo de la energía

Como se ha señalado, los sectores ya liberalizados en la UE, petróleo y carbón, fueron los más afectados por la entrada en las Comunidades europeas. En el caso del petróleo, en 1985, se estableció el Régimen de Transición a la Libre Competencia, 1985-1992, mediante el RDL 5/1985 de Adaptación del Monopolio de Petróleos. La adaptación se hizo de forma eficiente. Durante este período se fueron dando sucesivos pasos; entre otros: liberalización de las importaciones de crudo y eliminación de trabas al comercio intracomunitario de productos petrolíferos; creación de una red paralela libre de estaciones de servicio; creación del Grupo Repsol e inicio de su privatización; liberalización de precios de productos petrolíferos; y segregación de las actividades comerciales de CAMPSA, que queda reducida a actividades logísticas.

En cuanto al carbón, el Tratado CECA prohibía las ayudas de Estado y, en particular, las dedicadas a la producción. Se reforzó la reestructuración en curso, reduciéndose las ayudas y el empleo, pasándose de 50.000 a 7.000 trabajadores, mientras se ha conservado una producción de la mitad (de 21 millones de toneladas a 11), en el período 1986-2006.

³⁵ Véase en www.idae.es.

³⁶ RD 661/2007, RD 1028/2007, RD 616/2007, RD 47/2007 y RD 61/2006.

Por lo que se refiere a las energías de red, en ausencia de un nivel adecuado de interconexiones con Francia, su integración en un mercado interior europeo de la electricidad y del gas no es posible, perdiéndose las correspondientes sinergias en términos de eficiencia económica, a través de una competencia ampliada, y de seguridad. Por el contrario, hay que liberalizar con los mismos mercados relevantes y con una estructura de los sectores con notables niveles de concentración; ello puede estar detrás de la política titubeante que se sigue en materia de precios de la electricidad. En ambos sectores se transpusieron las Directivas comunitarias, con gran celeridad primero en 1997 la de electricidad³⁷ y en 1998 la de gas³⁸ y, con notable retraso, después, las de 2003, en 2007.³⁹

Electricidad. Son múltiples los pasos positivos que se han dado en la liberalización del sector eléctrico español, en general, por delante de las Directivas: acceso de terceros a las redes y separación de actividades; existencia de un mercado mayorista de la electricidad y de mecanismos de gestión unificada del sistema desde 1998; garantía de potencia desde 1998; elegibilidad total para actuar en el mercado liberalizado; regulación afortunada, eficaz y eficiente, de las energías renovables con su integración en el mercado y en la operación del sistema; subasta pública de parte de la energía de los grandes productores; en fin, muy dinámico ciclo inversor desde 2002 en ciclos combinados de gas y en energías renovables.

Sin embargo, se ha mantenido un sistema de tarifa regulada en la que no se reconocen los precios del mercado mayorista a corto plazo, creándose un déficit tarifario reconocido cuya cobertura se hará con cargo a las tarifas de los próximos años. Los efectos negativos de este planteamiento son evidentes: el mercado liberalizado no se desarrolla (supone, en términos de energía, únicamente un 28,99% del consumo total),⁴⁰ pues no puede competir con la tarifa a corto plazo; las tarifas a corto no reflejan los costes y se dan señales equívocas al consumidor; y se crea una inseguridad y confusión que no son buenas para el desarrollo del sector. Las causas que originan esta situación son múltiples: quizás desconfianza en la propia liberalización, por la estructura del sector; e imposición de criterios políticos y macroeconómicos.

De cara al futuro, es importante que se cumpla lo previsto en la Ley 17/2007 de 4 de julio de transposición de la Directiva de 2003, que establece un calendario de eliminación de tarifas, quedando únicamente una tarifa de último recurso a la que podrían acogerse los consumidores domésticos y las PYME, en condiciones a fijar. Si existe desconfianza en el funcionamiento del mercado se deben tomar las medidas de regulación y competencia adecuadas. En todo caso, ésta es una razón más para disponer de interconexiones con el resto de Europa por las que se introduzcan contraste y competencia en el mercado español de electricidad. En este sentido, son positivos los pasos que se han dado para crear el mercado ibérico de la electricidad (MIBEL) y para gestionar, con criterios de mercado, la interconexión con Francia.

En definitiva, desde la perspectiva de la eficiencia económica, el sector eléctrico español, en el contexto europeo, se enfrenta a varios retos: el de la integración con el resto de la UE; el de la regulación de tarifas y precios; el de las medidas de eficiencia energética (tarifas, equipos horarios, telegestión de consumos); el del futuro de las diversas fuentes energéticas, incluida la energía nuclear; y el de la estructura del sector, de forma que los participantes, antiguos y nuevos, estén fundamentalmente motivados por la competitividad.

Gas natural. En el sector de gas natural, se transpuso rápidamente la primera Directiva de mercado interior en lo relativo a accesos de terceros a las redes, separación de actividades y elegibilidad para

³⁷ Ley 54/1997 del Sector Eléctrico.

³⁸ Ley 34/1998 del Sector de Hidrocarburos.

³⁹ Ley 12/2007, de 2 de julio (gas), y Ley 17/2007, de 4 de julio (electricidad), por las que se modifican las leyes 54/1997 y 34/1998, respectivamente.

⁴⁰ CNE, "Nota informativa sobre la evolución de los suministros de electricidad y de gas natural en los mercados liberalizados", dato a septiembre de 2007.

participar en el mercado liberalizado, adelantándose al calendario previsto. La situación de partida era difícil, pues una sola empresa dominaba cerca del 90% del mercado y controlaba las redes de transporte. Sin embargo, una serie de acciones y circunstancias están favoreciendo el desarrollo de la competencia:

- Espectacular crecimiento de la demanda, que casi se duplicó entre 2000 y 2006.
- Limitación de la cuota (70%) del operador dominante.
- Separación progresiva de la propiedad del transportista principal y Gestor Técnico del Sistema (ENAGÁS).
- Desarrollo de las plantas de regasificación de GNL, de forma que el sistema dispone, por esta vía, de cinco entradas (Barcelona, Huelva, Cartagena, Bilbao y Sagunto) que se ampliaron en otras dos (Mugardos y Musel), además de las dos de Canarias, no conectadas al sistema. Así, el GNL supone en la actualidad el 69% de los suministros.
- Diversificación de los suministros entre siete aprovisionadores significativos, de forma que Argelia representa el 32% (24% gas canalizado y 8% GNL).
- Subastas en su día de una parte del gas canalizado del Magreb y destino del resto a los consumidores a tarifa.
- Implantación de un sistema de tarifas aditivo, que refleja los costes reales, de forma que no compite con el mercado y que se va reduciendo progresivamente para quedar, de acuerdo con la Directiva, como tarifa de último recurso a la que podrán acogerse consumidores domésticos y PYMES.
- Participación de las empresas eléctricas en el mercado del gas, introduciéndose así competidores de entidad.

El resultado ha sido que en la actualidad el mercado liberalizado, a diferencia de lo que ocurre en el sector eléctrico, representa el 93,5% del consumo.⁴¹ A su vez, el operador dominante ha reducido su cuota al 45% del mercado, existiendo más de quince comercializadores significativos.

Hacia el futuro, en este contexto europeo y de eficiencia económica, cabe identificar algunas prioridades:

- La ampliación de las interconexiones con Francia, de forma que España se convirtiera en un país de tránsito, tanto de gas natural canalizado en origen, desde el sur y desde el norte, como a través de sus plantas de GNL. Algo de ello ya ocurre con Portugal y el sur de Francia. Queda por ver si la integración con Francia quedará reducida a ese sur, o el gas, en tránsito por España, desde el norte de África y de otros orígenes, cruzará a través de la red saturada del centro de Francia, como alternativa a las importantes importaciones –mayores que las españolas– que desde Argelia llegan por GNL a ese país.
- La creación de MIBGAS, mercado ibérico del gas.
- Introducción de nuevos operadores en el sistema español y consolidación de la independencia, vía separación total de propiedad, del GTS (ENAGÁS).
- Aumento de los almacenamientos no solamente por razones de seguridad, sino también de flexibilidad de la operación del sistema y de aprovechamiento de las oportunidades comerciales de compra y venta.
- Creación de mercados secundarios de gas y de capacidad, de forma que se llegue a disponer de un centro de comercio (*hub*) que facilite señales de precios al sistema.

José Sierra López
Consejero, Comisión Nacional de la Energía

⁴¹ CNE, “Nota informativa sobre la evolución de los suministros de electricidad y de gas natural en los mercados liberalizados”, dato a septiembre de 2007.