

LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA: SUS ASPECTOS JURÍDICOS

JOSÉ LUIS RUIZ-NAVARRO PINAR (*)

SUMARIO; PALABRAS INTRODUCTORIAS— I. EL DERECHO DE LA ENERGÍA— I.1. *Planteamiento*— I.2. *Propuesta para una definición del derecho de la energía*— II. LA NORMATIVA DEL SECTOR ELÉCTRICO— II.1. *El proceso liberalizador emprendido por la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico mandatado por las Directivas comunitarias*— II.2. *La normativa que institucionaliza el mercado eléctrico español*— III.1. *El Convenio internacional creador del MIBEL*— III. 2. *Objetivos del MIBEL*— IV.1. *El déficit de tarifa*— IV.2. *¿Qué hacer con el déficit de tarifa*— IV.3. *El equilibrio financiero: la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico*— V.1. *Sujetos que participan en la prestación del servicio de suministro eléctrico*— V.2. *Naturaleza jurídica de las actividades reguladas y actividades libres*— VI. LA SEPARACIÓN DE ACTIVIDADES. OBLIGACIÓN QUE RECAE SOBRE LOS SUJETOS QUE REALIZAN LAS ACTIVIDADES REGULADAS (transporte y distribución)— VI.1. *¿Qué persigue la separación de actividades?: objetividad y no discriminación en el comportamiento de los gestores de redes de transporte y distribución*— VI.2. *La normativa interna ha optado por asumir la separación funcional, no la separación de la propiedad*— VII. EL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA AL CONSUMIDOR FINAL— VII.1. *Aspectos generales del suministro eléctrico*— VII.2. *El suministro eléctrico como base del sistema*— VIII. EL SECTOR DE HIDROCARBUROS— VIII.1. *Las cuestiones que afectan al sector gasista*— VIII.2. *El mercado del gas en España*— VIII.3.— *¿Hay défi-*

(*) Texto íntegro Conferencia pronunciada en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el 19 de noviembre de 2014.

cit en el sistema gasista?— IX. LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA—X. ¿EXISTE UNA POLÍTICA EUROPEA SOBRE TRANSICIÓN ENERGÉTICA?— X.1. *La opinión del Académico D. Pío Cabanillas Gallas sobre el Derecho Europeo*— X.2. *El Marco estratégico en materia de energía para el periodo 2020-2030*— A. Aspectos generales— B. Las ideas-fuerza del Marco europeo —B.1 El objetivo de las emisiones de gases de efecto invernadero— B.2 Una apuesta razonable por las energías renovables en Europa. La Transición energética— B.3 La eficiencia energética ¿Por qué hay que ahorrar energía?— B.4 La reforma del régimen jurídico de los derechos de emisión— B.5 La defensa de la competencia en los mercados de la energía— B.6 Por un sistema energético competitivo y asequible para los europeos— B.7 La seguridad de suministro— C. La gobernanza europea en el horizonte del 2030— C.1 Los planes nacionales para una energía competitiva, segura y sostenible— C.2 Indicadores y objetivos de la Política Energética Europea— D. Las principales políticas complementarias— D.1 El transporte— D.2 La agricultura— D.3 La captura y almacenamiento de carbono (CAC)— D.4 La innovación— E. El contexto internacional— F. Los próximos pasos hacia delante. Los objetivos de la energía en Europa. Objetivos de emisiones, objetivos para las renovables e interconexiones— XI. LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA EN LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA— XII. EL CASO ESPAÑOL ¿UN EJEMPLO A SEGUIR?— XIII. LA EFICIENCIA ENERGÉTICA EN LA LEY 18/2014— XIV. LOS EJES DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA ESPAÑOLA— XV. FINAL: POR UN PACTO DE LA ENERGÍA.— BIBLIOGRAFÍA.

PALABRAS INTRODUCTORIAS

Mis primeras palabras tienen que ser de agradecimiento a esta honorable Institución y quiero hacerlo, sin demérito de nadie, personalizándolo en dos Académicos ilustres por los que guardo un profundo respeto y cariño.

En primer lugar, quiero mostrar mi agradecimiento al académico D. Landelino Lavilla, Presidente anterior de la Academia. Para mí, es importante el testimonio de Landelino Lavilla no ya por los valores científicos y humanistas que representa sino sobre todo porque ha sido un gran amigo y compañero de responsabilidades y convicciones políticas de mi padre, al que a través suyo quiero rendirle hoy el recuerdo de mi familia y el mío propio.

D. Landelino Lavilla escribía no hace mucho una hermosa semblanza sobre él, de la que con su permiso voy a dar lectura de un breve párrafo:

“Cuando asumimos responsabilidades políticas, bajo la presidencia de Adolfo Suárez, tomamos las riendas del país, con decisión y seriedad, con solvencia y sin temores, con audacia y con prudencia y llevamos después al Boletín Oficial del Estado la Constitución de 1978 refrendada por el pueblo español.

José Luis Ruiz-Navarro fue protagonista como yo de este proceso de cambio. Bien conocida era su fuerza dialéctica en los debates parlamentarios y la fidelidad y sus convicciones políticas. Participó en el proceso constituyente y en la puesta en acción del orden institucional regido por la Constitución de 1978.”

Creo que en estos momentos de nuestra historia en que debemos superar crisis muy profundas, es importante subrayar la labor de aquellas personas que como Landelino Lavilla o mi padre hicieron posible la Transición política ya que tuvieron el arrojo y la sensatez de acertar en el diagnóstico y encauzarlo para convertirlo en el periodo de mayor estabilidad y progreso que hemos conocido los españoles.

Me gustaría hacer también hacer una mención de reconocimiento muy especial y cariñosa para D. Luis Cazorla Prieto, mi maestro al igual que de tantos Letrados de las Cortes Generales.

Quiero agradecer a D. Luis Cazorla que me haya postulado en esta Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

Luis Cazorla, en su discurso de entrada en esta Academia se refería a D. Fernando Sainz de Bujanda también letrado de las Cortes “como gran maestro, un intelectual y hombre de amplia cultura que encontré en él el ejemplo a seguir en muchos campos.”

Yo también puedo decir lo mismo respecto de Luis.

Pero por encima de todos sus talentos que son muchos, siempre he admirado de Luis Cazorla su actitud profundamente respetuosa y humana con todos los que ha tratado, su compromiso generoso con la amistad.

Muchas gracias querido Luis, por acompañarnos en este emotivo acto que estoy compartiendo con tantos familiares y amigos que me acompañan y a los que quiero también agradecer su presencia en este precioso Salón de Plenos.

Y sin más, comienzo mi discurso quizás de forma poco común en estos foros con una cita literaria de Julio Cortazar que inicia su gran obra “Rayuela” con una pregunta (¿Encontrará a la Maga?), pregunta que uno se espera encontrar a mitad de la novela, en el momento de mayor climax, cuando los personajes han sido presentados y la intriga argumental se apodera del lector.

Yo, mucho más modestamente quiero también iniciar mi parlamento con una pregunta: ¿Por qué es necesario un nuevo derecho de la energía?, formulando directamente y sin miramientos una de las grandes cuestiones de nuestro futuro a medio plazo.

I. EL DERECHO DE LA ENERGÍA

I.1 *Planteamiento*

Y es que el derecho de la energía, como en una correcta técnica jurídica debería denominarse, ha despertado en los últimos tiempos un enorme interés por parte de los estudiosos y profesionales del derecho como consecuencia del progresivo peso que la energía desempeña en nuestra sociedad.

La energía es el motor de nuestro mundo desarrollado. De la energía depende la industria, el comercio y las familias. De la energía depende la competitividad del tejido empresarial, el bienestar de los ciudadanos y, en definitiva, nuestro desarrollo económico y social.

Si bien, el derecho de la energía, durante años, ha sido una materia que ha recibido muy escasa atención por la doctrina científica, sin embargo, ahora es un derecho emergente como consecuencia, entre otras causas, de la controversia que ha generado la aparición de las energías renovables en el mercado eléctrico y las consecuencias que ha producido en el marco jurídico regulatorio de nuestro país.

La jurisprudencia, por su parte, al menos hasta fechas recientes, se ha centrado sustancialmente en resolver los requerimientos de los agentes afectados por las carencias de las tarifas eléctricas para alcanzar el necesario equilibrio entre los ingresos y los costes del servicio.

Para poner fin a esta situación, los operadores han reivindicado la seguridad jurídica mediante el reconocimiento del principio de suficiencia tarifaria.

Esta carencia de una doctrinal sólida y de una jurisprudencia constante, junto con la ausencia de obras de divulgación pueden hacernos pensar que el derecho de la energía es una disciplina alejada de la realidad cuando, en la práctica es una parte esencial de nuestro ordenamiento jurídico ya que regula sectores como el eléctrico, el gasista o los hidrocarburos, que constituyen los ejes centrales de la economía.

Por tanto, no es conveniente que la normativa reguladora de este servicio público permanezca en la oscuridad de complejas sentencias y no menos complicados trabajos doctrinales.

I. 2. Propuesta para una definición de Derecho de la energía

Pero la tarea de construir jurídicamente las bases científicas de un derecho de la energía que nos proponemos no es tarea fácil. El régi-

men jurídico del sector energético es multidisciplinar.

Esta circunstancia complica la delimitación del contenido mismo de este derecho, pues nos encontramos ante instituciones y categorías jurídicas tanto de derecho público como de derecho privado y muchas partes del ordenamiento jurídico que se interrelacionan.

Los operadores que intervienen en el suministro eléctrico, pongamos por caso, están sometidos a una variada y complejísima normativa que han de conocer para el ejercicio de su actividad,

Así, a mero título de ejemplo, podemos citar la legislación de aguas (pues las centrales hidráulicas precisan de concesiones y autorizaciones administrativas), legislación nuclear, normativa de medio ambiente y emisiones de CO₂, normas urbanísticas y locales, normas de defensa de los consumidores y usuarios, de defensa de la competencia y contra la competencia desleal, de minas, normas contables específicas aplicables a las empresas energéticas, normativa de contratación de sectores excluidos, normas industriales y de metrología, e incluso normas penales (pues hay varios tipos penales que tienen que ver con la actividad energética).

Por si la dispersión jurídica a la que acabamos de aludir no hiciera ya de por sí complejo su estudio sistemático, las actividades y los operadores del sector de la energía no se encuentran sometidos al mismo régimen jurídico.

Así, en el sector eléctrico existe un régimen jurídico general o común, fijado por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, pero también hay diferentes regímenes particulares que regulan las peculiaridades en la prestación del servicio, de forma significativa en la producción de energía mediante centrales que utilizan energías renovables y en la prestación del servicio en los archipiélagos de Baleares y Canarias y en Ceuta y Melilla, que gozan de amplio y específico desarrollo reglamentario.

Pues bien, hasta tiempos recientes, las normas reguladoras de las energías no se han entendido con suficiente arraigo para ser considerada como una rama autónoma del ordenamiento jurídico; ni siquiera posiblemente una disciplina académica independiente.

El grueso del derecho de la energía se ha venido conformado por disposiciones reglamentarias y resoluciones administrativas de contenido muy técnico y que, por su propia naturaleza, no suelen discutir sobre bienes jurídicos y categorías del derecho en abstracto.

Sin embargo, el panorama ha cambiado sustancialmente y en nuestros días se hace indispensable que exista un derecho de la energía como disciplina jurídica autónoma, que discipline este sector fundamental de la actividad, máxime cuando todos los actores lo vienen demandando imperiosamente en aras a una necesaria seguridad jurídica que solo se puede consolidar si se estructura jurídicamente este Derecho.

El derecho de la energía lo podemos considerar como el conjunto de normas de naturaleza interdisciplinar (civiles y mercantiles, administrativas, contables, laborales y penales así como instrumentos jurídicos internacionales) que regulan la actividad en torno al suministro energético.

El suministro energético aparece como un servicio esencial o servicio económico de interés general, concepto sobre el que Garrido Falla, insigne Académico y Letrado Mayor de las Cortes Generales escribió profusamente y en especial un magnífico artículo en la antigua Revista de Administración Pública, bajo el título “El concepto de servicio público en el derecho español.”

Los servicios económicos de interés general son aquellas actividades que los Poderes Públicos consideran que han de cubrir una necesidad, incluso cuando el mercado no haga suficientemente rentable su prestación.

El Tribunal Constitucional, ya en su Sentencia 26/1981, de 17 de julio, se pronunció tempranamente sobre el concepto de servicio esencial en nuestro ordenamiento jurídico.

Entonces dijo que los servicios esenciales son las «actividades industriales o mercantiles de las que derivan prestaciones vitales o necesarias para la vida de una comunidad».

No son servicios indispensables para la subsistencia individual, sino para el normal orden de la sociedad. Toda normativa reguladora

de los servicios esenciales o servicios económicos de interés general —también, por tanto, el Derecho de la energía— se asienta necesariamente en la preocupación del poder público por garantizar con carácter universal un servicio de calidad a un precio accesible para todos. Son servicios que contribuyen a los objetivos de solidaridad e igualdad de trato, que constituyen la base de nuestro modelo de sociedad.

Así pues, con la cautela de que no podemos en esta sede agotar el tema —ni tampoco sabríamos cómo hacerlo—, vayan las siguientes líneas como explicación general de lo que ha sido esta normativa sectorial.

El artículo 128.2 de la Constitución Española permite al sector público, que se reserve recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, sin que precise de concretos títulos habilitantes en cada caso y, por supuesto, sin que necesite tampoco de la inexistencia de iniciativa privada.

Para proceder a dicha reserva, el legislador constitucional impone la aplicación de una importante limitación normativa formal: la reserva de ley (algo lógico puesto que se afecta a derechos constitucionales tales como la propiedad privada y la libre iniciativa empresarial). Caso por caso, el legislador ordinario ha de decidir si, ante un servicio esencial determinado, procede declarar su reserva o no.

La Constitución no ha querido que todo servicio esencial tenga que estar necesariamente reservado al sector público, sino que deja en manos del legislador ordinario la decisión final sobre el acierto y oportunidad de la reserva.

Este artículo 128 es, por tanto, la vía constitucional que permite al legislador ordinario declarar que servicios o recursos que se consideran esenciales para la comunidad quedan reservados al sector público.

Amparándose en esta norma constitucional, el legislador ordinario ha regulado muchos servicios económicos esenciales, uno de ellos es, por ejemplo, el servicio de suministro eléctrico.

Finalmente, conforme ya ha reconocido el Tribunal Constitucional en sentencia de 2 de diciembre de 1983, el instrumento normativo para la reserva legal puede ser tanto de una Ley como un decreto-ley.

II. LA NORMATIVA DEL SECTOR ELÉCTRICO

II.1. *El proceso liberalizador emprendido por la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico mandatado por las Directivas comunitarias*

En el Sector Eléctrico, la Ley 54/1997, ha sido la norma jurídica sectorial y de carácter estatal que establecía, con carácter básico ex arts. 149.1.13 y 149.1.24 de la Constitución, la regulación aplicable a las actividades que intervienen en el suministro eléctrico,

Esta Ley se dictó en un momento histórico y normativo en el que primaba el impulso a la liberalización de los sectores económicos, por iniciativa de la política europea plasmada en Directivas que pretenden la integración económica y consolidar un mercado común para bienes y servicios en Europa.

Efectivamente, la Directiva 96/92/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de diciembre fijó las bases para la creación del mercado interior de la electricidad en la Unión Europea.

Como pone de manifiesto mi compañero el profesor SALA ARQUER, en su trabajo “La liberalización de los sectores energéticos en España”, la Unión Europea llega a la conclusión que la liberalización de importantes sectores económicos era una vía rápida y segura para la consecución de una mayor integración económica, por la vía de homogeneizar los mercados, en el territorio comunitario.

La Ley del Sector Eléctrico de 1997, por tanto, cambió radicalmente la estructura del mercado eléctrico español, que pasó a ser un mercado abierto a la competencia y basado en el principio de elegibilidad.

II.2. *La normativa que institucionaliza el mercado eléctrico español*

Las concretas medidas de liberalización instauradas por la Ley del Sector Eléctrico(LSE), son las siguientes:

- Se crea un mercado mayorista organizado de electricidad. Dice el artículo 11.1 que la producción de energía eléctrica se desarrolla en un régimen de libre competencia en el mercado de producción de energía eléctrica. Se regula un mercado centralizado o sistema de subasta, donde la energía es ofertada y demandada diaria y horariamente y en el que los titulares de centrales de más de 50 MW están obligados a realizar ofertas. Este mercado se estructura sobre una serie de mercados sucesivos en los que se va ajustando la oferta y la demanda de electricidad; el más importante de estos mercados es el mercado diario, en el que se negocia la energía para cada una de las horas del día siguiente. El Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica, hizo efectiva desde el 1 de enero de 1998 la introducción de la competencia en el sector eléctrico mediante la creación de un mercado competitivo de generación de energía eléctrica, siguiendo con ello lo dispuesto en los artículos 23 y 24 de la LSE. La LSE asimismo crea la figura del Operador del Mercado, entidad encargada de gestionar los aspectos económicos de ese mercado mayorista. El Operador del Mercado es una empresa privada, designada *a nomine* por la propia LSE, que tiene encomendada, en régimen de exclusividad (monopolio legal), la gestión de dicho mercado organizado. Los agentes del mercado actúan como compradores y vendedores.
- Se regula el mercado minorista basado en el principio de elegibilidad. Se reconoce, pues a los consumidores la libertad de elección de suministrador eléctrico. Se permiten las transacciones bilaterales entre oferentes y demandantes de energía eléctrica al margen del mercado (contratos bilaterales). El comercializador es una empresa que vende al cliente final la energía eléctrica, aun cuando no sea propietario de centrales ni de redes.
- Se impone, como pieza fundamental de la política de liberalización, el acceso garantizado de terceros a las redes de transporte y distribución. Esa obligación o servidumbre (que en los países de *Common Law* se define como *common carrier*), deberá ser adecuadamente retribuida, pero también deberá ser controlada de modo que no existan abusos, por lo que el poder público es quien fija los precios (los peajes) que transportistas y distribuidoras cobran por permitir el acceso, buscando con ello un equilibrio entre suficiencia de retribución por los costes incurridos y facilitar al máximo el acceso.

- Se establece un intenso control administrativo. Estas actividades están controladas por la Administración, que ejerce potestades y competencias de supervisión, interdicción y control de los particulares. Tanto es así que organizativamente se creó una entidad independiente, la Comisión Nacional de Energía (hoy la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia), separada del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, buscando con ello una mayor objetividad y transparencia en el ejercicio de las funciones públicas en el sector.

Esta descripción que venimos de realizar es en líneas generales aplicable al sector de los hidrocarburos a los que nos referiremos específicamente más adelante.

La Comisión Europea con posterioridad, revisó la situación de los mercados energéticos en Europa y llegó a la conclusión de que era preciso un nuevo impulso liberalizador.

Es así como se promulgó la Directiva 2003/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, que estableció nuevas normas comunes para completar el Mercado Interior de la electricidad y derogó la Directiva 96/92/CE, introduciendo algunas modificaciones significativas.

Esta Directiva 2003/54/CE actúa en el ámbito de la generación eléctrica con la pretensión de reducir el riesgo de que aparezcan posiciones dominantes y comportamientos abusivos de la competencia.

III.1. *El Convenio internacional creador del MIBEL*

Una importante característica del sector eléctrico español es que el ámbito territorial sobre el que los sujetos pueden ejercer su actividad incluye tanto España como Portugal. Es el denominado Mercado Ibérico de Electricidad («MIBEL»)

El 14 de noviembre de 2001, España y Portugal firmaron un Protocolo de Colaboración para la creación del MIBEL.

Más tarde ambos Estados suscribieron el Convenio internacional relativo a la constitución de un mercado ibérico de la energía eléctrica entre el Reino de España y la República Portuguesa, hecho en Santiago de Compostela el 1 de octubre de 2004, que entró en vigor el 10 de abril de 2006.

La creación de un Mercado Ibérico de Energía Eléctrica constituye un hito en la construcción del Mercado Interior de la Energía en la Unión Europea y que permitirá acelerar el proceso de aplicación práctica de las disposiciones contenidas en la Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el Mercado Interior de la Electricidad, favoreciendo los intercambios y la competencia entre las empresas de este sector.»

III.2. *Objetivos del MIBEL*

Las líneas maestras del MIBEL se encuentran recogidas en el documento denominado Modelo de Organización del Mercado Ibérico de Electricidad, elaborado conjuntamente por la Comisión Nacional de la Energía y la *Entidade Reguladora dos Servios Energéticos*.

El MIBEL es, a pequeña escala, un proceso de integración que sigue los principios de integración comunitarias de dos mercados inicialmente separados, el español y el portugués. Para que llegue a ser un único mercado aún queda mucho por avanzar en tal proceso normativo e integrador:

- Principio de integración. El MIBEL está formado por el conjunto de los mercados organizados y no organizados en los que se realizan transacciones o contratos de energía eléctrica y en los que se negocian instrumentos financieros que toman como referencia dicha energía, así como por otros que sean acordados por España y Portugal. En ese mercado (o conjunto de mercados), los agentes actuarán en régimen de igualdad.
- Principio de unicidad en la gestión. El mercado organizado de ofertas esta gestionado por el Operador del Mercado Ibérico («OMI»), sociedad mercantil con filiales en España y Portugal. También se establece un libre de contratación bilateral. El OMI se estructura en dos sociedades tenedoras de acciones, con

sedes respectivamente en España y Portugal, y participaciones cruzadas.

- Principio de reciprocidad. Las autorizaciones concedidas en uno de los dos países bastarán para poder actuar como agente el mercado en el MIBEL.
- Principio de armonización. Se establece la separación jurídica de actividades de manera idéntica a como se ha hecho en el sistema español, y se regula la figura del operador dominante en el MIBEL, que tendrá un régimen jurídico específico orientado a restringir su poder de mercado. Tendrá la condición de operador dominante del mercado toda empresa o grupo empresarial que, directa o indirectamente, tenga una cuota de mercado superior al diez por ciento (10%), medida en términos de energía eléctrica producida en el ámbito del MIBEL, sin tomar en consideración la producción en régimen especial o bien medida en términos de energía eléctrica comercializada. A estos efectos, la empresa o grupo empresarial tendrá la consideración de dominante cuando supere dicho umbral en generación o comercialización o en ambas simultáneamente. A los operadores dominantes les podrá ser impuesto el siguiente conjunto de limitaciones y obligaciones: (i) posibilidad de obligación de realizar subastas de capacidad de carácter virtual u otros instrumentos análogos que fomenten la desintegración vertical; (ii) restricciones a la adquisición de energía en otros países comunitarios fuera del ámbito del MIBEL, en la medida en que existan congestiones en la capacidad de interconexión; (iii) imposibilidad de representación de productores en régimen especial siempre que su participación, directa o indirecta, en ellos sea inferior al cincuenta por ciento (50%) del capital; y (iv) restricciones totales o parciales tanto en la concesión de autorizaciones para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica como en la evacuación de energía, cuando existan situaciones de congestión en puntos concretos de las redes.

Con la creación del MIBEL se posibilitará:

- Para cualquier consumidor dentro de la península Ibérica, adquirir energía eléctrica, en un entorno de libre competencia, a cualquier productor o comercializador que actúe en Portugal o España.

- Beneficiar a los consumidores de electricidad de los dos países, a través de la integración de los respectivos sistemas eléctricos.
- Estructurar el funcionamiento del mercado de acuerdo con los principios de transparencia, libre competencia, objetividad, liquidez, autofinanciación y una capacidad autónoma de organización.
- Favorecer el desarrollo del mercado de electricidad de ambos países, con la existencia de un precio de referencia único para toda la península Ibérica.
- Permitir a todos los participantes el libre acceso al mercado, en condiciones de igualdad de derechos y obligaciones, transparencia y objetividad.
- Favorecer la eficiencia económica de las empresas del sector eléctrico, promoviendo a libre competencia entre las mismas.

En definitiva, el MIBEL quiere ser una convergencia absoluta, una integración, en los mercados eléctricos español y portugués, que necesariamente precisa de una adaptación paulatina y continua, pues al margen de la convergencia técnica de ambos sistemas eléctricos, muy dependiente de que se refuercen las interconexiones entre ambos países y de que se avance en la unificación tarifaria, se ha de modificar en gran parte la normativa reguladora, a fin de garantizar una identidad de trato de todos los agentes en ese mercado y se han de integrar o coordinar los poderes públicos con competencias en la materia.

IV.1 *El déficit de tarifa*

Pero tras más de tres lustros de vigencia del sistema establecido por la Ley 54/1997, el Sector eléctrico ha venido produciendo un progresivo y cada vez más oneroso déficit entre los ingresos y los costes del sistema.

El déficit de tarifa se ha convertido en una enorme deuda a la que habrían de hacer frente los consumidores eléctricos presentes y futuros.

El déficit tarifario aparece, como decimos, ante la insuficiencia de ingresos obtenidos a través de las tarifas de acceso para retribuir los costes reconocidos del sistema o lo que es lo mismo el déficit del sector eléctrico resulta de la diferencia entre los ingresos recaudados por las tarifas de acceso y los costes reales asociados a dichas tarifas.

¿Cuáles han sido las causas principales que han provocado este déficit de tarifa? Son varias las causas que explican este déficit y no son imputables exclusivamente a un único elemento.

La primera causa es la sobrecapacidad de nuestro sistema, un exceso de inversión. Durante los años 2005, 2006 y 2007, cuando se planificaron la mayor parte de las inversiones tanto en generación como en redes de transporte, se esperaba un crecimiento económico para el futuro muy superior al que luego se ha producido en realidad.

Esto que se aplica igual al sistema financiero, al sistema inmobiliario o al sector industrial afecta al sistema energético en una mayor medida, ya que es un sector transversal en el que la mayor parte de las inversiones son a muy largo plazo.

Para que ustedes de hagan una idea, en la planificación que se hizo en el año 2006, la demanda eléctrica que se preveía para 2014 se situaba 30 puntos por encima de la que efectivamente vamos a tener este año. Faltan 30 puntos de demanda de electricidad que no existen, pero que generaron costes para el sistema como si esos 30 puntos de electricidad existieran en realidad. En términos económicos, estos 30 puntos son aproximadamente 5.000 millones de euros solo en peajes que se han dejado de cobrar.

El segundo motivo por el que se ha producido un déficit tan importante es que se hizo una apuesta por tecnologías inmaduras. Un ejemplo clásico es la fotovoltaica. El 85% de la energía fotovoltaica española se instaló entre 2007 y 2008. En Alemania, en esos años se instaló menos de un 15%.

En 2007 y 2008, instalar 1 megavatio de fotovoltaica costaba unos 7 millones de euros. Hoy cuesta 1 millón, produciendo la misma electricidad.

Instalamos, por tanto, la mayor parte de nuestro parque de renovables cuando la tecnología era más cara, generando un sobrecoste muy importante para el sistema.

Por ejemplo, una instalación fotovoltaica cobra una prima de unos 480 euros megavatio/hora, cuando el precio medio de la electricidad

está en torno a los 30-40 euros. Es decir, estamos pagando, 16 veces más esa energía de lo que cuesta en el mercado.

La introducción masiva de unas tecnologías que en el momento de su instalación eran enormemente caras ha generado unos costes al sistema eléctrico español muy importantes y una desventaja competitiva de nuestro país. Aquellos países que ahora estén instalando energía renovable lo van a hacer a unos precios muy inferiores a los nuestros y con una mayor potencia instalada.

El tercer motivo de producción del déficit tarifario ha sido la importante expansión de las redes de transporte eléctrico, debido al exceso de capacidad del que hemos hablado.

Pero también tiene otras causas. Detrás de la expansión inmobiliaria que se ha producido en nuestro país viene la expansión de la distribución eléctrica, que la pagamos todos los usuarios.

Además, la expansión de las infraestructuras que afortunadamente se ha desarrollado en nuestro país durante los últimos años ha exigido paralelamente una expansión de la red para cubrir esas infraestructuras.

Nos encontramos con que en 2014 está circulando por la red eléctrica española la misma energía que hace ocho años, pero los costes de su gestión se han multiplicado por más del doble.

Todos estos factores, el exceso de capacidad del sistema, la apuesta por las tecnologías renovables, la expansión de las redes, más el aumento de los precios de los combustibles han producido un crecimiento muy importante de los costes regulados del sistema. El resultado ha sido la acumulación de un déficit.

IV.2 *¿Que hacer ante el déficit de tarifa?*

Ante una situación que se tornaba insostenible, ha sido necesario adoptar medidas legislativas. Así, entre 2009 y 2014 se han aprobado una batería de normas, Reales Decretos-Leyes y Reales Decretos que

no me atrevo siquiera a enumerar, pues no me gustaría que el Salón se quedara vacío.

Se han dado pasos importantes y esperemos que definitivos para acabar con el déficit de tarifa.

Ya el Real Decreto-Ley 6/2009, de 20 de abril reconocía esta situación en su exposición de motivos, cuando señalaba que “el creciente déficit tarifario, esto es la diferencia entre la recaudación por las tarifas reguladas que fija la Administración y pagan los consumidores y los costes reales asociados a dichas tarifas, está produciendo graves problemas que, en el contexto actual de la crisis financiera está afectando profundamente al sistema y pone en riesgo la sostenibilidad del mismo”.

El Real Decreto-Ley 6/2009, estableció una serie de límites anuales decrecientes al déficit de tarifa eléctrica con el horizonte de su supresión en 2013 creando un mecanismo de financiación del déficit acumulado, mediante la cesión de los derechos de cobro al Fondo de Titulación del Déficit de Sistema Eléctrico “FADE”.

Tras la aprobación del Real Decreto-Ley 6/2009, se sucedieron una serie de circunstancias que provocaron que los límites anuales máximos del déficit “ex ante”, ya establecidos resultaran insuficientes. Factores como la caída de la demanda, el incremento en la producción de energía a partir de renovables primadas y la reducción de los precios de mercado en buena medida determinada por la delicada situación de la economía internacional provocaron incrementos de los desajustes temporales del déficit.

Por este motivo tanto el Real Decreto-Ley 6/2010, de Medidas para el impulso de la recuperación económica y el empleo como el Real Decreto-Ley 14/2010, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico, adoptaron nuevas medidas de urgencia para la solución de este problema.

De igual modo, durante 2012 se aprobaron normas con idéntico propósito de hacer frente a las desviaciones porque el agravamiento

de los factores ya aludidos se fueron poniendo de manifiesto en relación con las estimaciones iniciales.

Entre las medidas adoptadas en 2012 destacan el Real Decreto-Ley 1/2012, por el que se procede a la supresión de los procedimientos de asignación de retribución y la supresión de los incentivos económicos para las nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos que suprimió los incentivos para la construcción de las instalaciones de tecnologías de régimen especial a fin de evitar la incorporación de nuevos costes al sistema eléctrico.

Tras ello, el Real Decreto-Ley 13/2012, por el que se trasponen Directivas en materia de mercados interiores de la electricidad y gas, por el que se adoptan medidas para la corrección de las desviaciones por ajustes entre los costes e ingresos, en estos sectores eléctrico y gasista.

En la misma línea, el Real Decreto-Ley 20/2012, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad incorpora otras medidas adicionales.

En el plano de los ingresos, se aprobó la Ley 15/2012, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética que reconoce como objetivo de armonización del sistema fiscal como un uso más eficiente y respetuoso con el Medio Ambiente y la sostenibilidad en línea con las políticas de la Unión Europea.

Dado el fuerte impacto económico y medioambiental del sector energético, esta Ley introdujo medidas de carácter excepcional para que los costes del sistema fueran financiados tanto por los ingresos que proceden de los peajes de acceso y demás precios regulados, como por determinadas partidas procedentes de los Presupuestos Generales del Estado.

Hasta tal punto el Gobierno ha estado obsesionado con suprimir el déficit de tarifa, que el Real Decreto-Ley 29/2012, de 28 de diciembre, “día de los Santos Inocentes”, de mejora de gestión y protección social en el sistema especial para empleados del hogar,

estableció medidas para paliar los desajustes temporales de las liquidaciones del sistema eléctrico producidas en el año 2012.

Del mismo modo, el Real Decreto-Ley 2/2013, de 1 de febrero de medidas urgentes en el sistema eléctrico y el sector financiero contemplaba disposiciones para corregir los desajustes entre los costes del sector eléctrico y los ingresos obtenidos a partir de los precios regulados. Para ello, se modificó el índice de actualización de los costes del sector eléctrico, con el fin de utilizar una referencia más estable que no se viera afectada por la volatilidad de los precios de alimentos no elaborados ni por los combustibles de uso doméstico.

IV.3 *El equilibrio financiero: la Ley 24/2013, del Sector Eléctrico*

Si quiero subrayar, sin embargo que la nueva Ley 24/2013, del Sector Eléctrico quiere dar una solución definitiva al problema del déficit.

La Ley introduce, así, el principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico, como regla de equilibrio necesario de los ingresos y costes del sistema eléctrico.

Su objetivo es satisfacer un equilibrio financiero entre la totalidad de los costes y los ingresos, a fin de llegar al déficit cero. Para ello se incorpora el principio de reserva de ley de los costes no así respecto de los ingresos del sistema.

Los objetivos de la Ley 24/2013 son los siguientes:

1. El objetivo fundamental es garantizar la sostenibilidad del sistema eléctrico a largo plazo estableciendo los mecanismos necesarios para que no vuelvan a repetirse los fuertes desequilibrios que ha habido en el pasado entre ingresos y gastos. En ese sentido los objetivos estratégicos de esta iniciativa son:

A) Someter las actuaciones de las Administraciones Públicas y demás sujetos al principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico de tal forma que cualquier me-

didada normativa en relación con el sector que suponga un incremento de coste para el sistema eléctrico o una reducción de ingresos deberá incorporar una reducción equivalente de otras partidas de costes o un incremento equivalente de ingresos que asegure el equilibrio del sistema.

- B) Establecer restricciones tasadas a la aparición de desajustes temporales anuales por situaciones coyunturales, estableciendo como mecanismo correctivo la obligación de revisión de los peajes y cargos que correspondan si se superan determinados umbrales.
- C) Introducir herramientas de flexibilidad con la finalidad de adaptar las retribuciones a la situación cíclica de la economía y a las necesidades del sistema.
- D) Establecer los criterios para determinar la retribución de las actividades reguladas de tal forma que se apliquen criterios homogéneos en todo el territorio español, que se considere el riesgo de la actividad a la hora de terminar su rentabilidad y que dicha rentabilidad sea adecuada a la actividad de una instalación tipo realizada por una empresa eficiente y bien gestionada.

2. La Ley pretende también aclarar los conceptos de la normativa vigente, como expresamente manifiesta su Memoria explicativa y en especial la clarificación de las competencias de la Administración General del Estado. En este sentido, pretende una concreción de los conceptos de acceso y conexión a las redes, reforzando los principios de objetividad, transparencia y no discriminación en su otorgamiento y fijando el régimen de otorgamiento y denegación bajo criterios exclusivamente técnicos y económicos.

3. Adecuar la terminología al contexto actual en el que todos los consumidores pueden elegir suministrador libremente y contratar un precio en libre mercado, estableciendo un precio máximo denominado Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor para aquellos consumidores que, cumpliendo los requisitos, opten por acogerse a dicho precio y reservando la antigua denominación de Tarifas de Último Recurso al colectivo de consumidores vulnerables y al de aquellos consumidores que, sin tener derecho al Precio Voluntario para el Pequeño

Consumidor, carezcan transitoriamente de un contrato de suministro.

V.1. *Sujetos que participan en la prestación del servicio de suministro eléctrico*

La Ley 24/2013 del Sector Eléctrico regula el suministro eléctrico en función de las actividades que contribuyen al mismo. En concreto, el artículo 1.2 de la Ley enumera las actividades que intervienen en la prestación del suministro eléctrico: generación, transporte, distribución, servicios de recarga energética, comercialización e intercambios intracomunitarios e internacionales, así como la gestión económica y técnica del sistema eléctrico.

La Ley del Sector Eléctrico ha configurado este servicio esencial (artículo 2.2) como un servicio público prestado por particulares — las empresas eléctricas—, distinguiendo aquellas actividades en las que es posible la competencia (generación y comercialización, servicios de recarga energética e intercambios intracomunitarios e internacionales) de aquellas otras en que, como consecuencia del carácter de monopolio natural que ostentan por apoyarse en servicios de red, no se pueden prestar en régimen de libre competencia (transporte y distribución) o el legislador ha decidido expresamente que han de ser ejercidas en régimen de exclusividad por tratarse de facultades públicas delegadas (operación del mercado y operación del sistema). Veamos someramente tales actividades:

- Los generadores producen energía eléctrica, para lo cual tienen que construir, operar y mantener las centrales de producción. Son aquellas personas físicas o jurídicas que tienen la función de generar energía eléctrica, ya sea para su consumo propio o para terceros, así como las de construir, operar y mantener las centrales de producción (artículo 6.a de la Ley). El artículo 9 otorga carta de naturaleza a un subtipo muy importante sin duda por el gran número de agentes, por las especialidades de su régimen retributivo y por el sustancial crecimiento de su actividad en los últimos años: los autoprodutores y los pequeños productores que utilizan energías renovables y residuos, cuando se realice desde instalaciones cuya potencia instalada no supere

los 50 MW, que configuran la producción del régimen especial (artículo 27 de la Ley).

- El Operador del Mercado y el Operador del Sistema son los agentes encargados de realizar las actividades de gestión económica y técnica del sistema eléctrico. El Operador del Mercado (artículo 29 de la Ley) gestiona el sistema de ofertas de compra y venta de energía eléctrica en el mercado organizado de energía eléctrica, ejerciendo sus funciones respetando los principios de transparencia, objetividad e independencia. Según la Ley, será una sociedad mercantil. En virtud del artículo 29.2, el Operador del Mercado asume, con el fin de asegurar el correcto funcionamiento del sistema eléctrico, las funciones necesarias para realizar la gestión económica referida al eficaz desarrollo del mercado de producción de energía eléctrica y, en particular, la gestión del sistema de ofertas de compra y venta de energía eléctrica. El Operador del Sistema (artículo 30 de la Ley), por su parte, garantiza la continuidad y seguridad del suministro eléctrico y la correcta coordinación del sistema de producción y transporte. Para ello, ambos ejercerán sus funciones con transparencia, objetividad e independencia.
- La empresa transportista tiene la función de transportar energía eléctrica, así como construir, mantener y maniobrar las instalaciones de transporte utilizadas para dicha actividad. RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA, S.A. es la entidad que detenta el monopolio legal sobre esta actividad de transporte de la electricidad. La actividad de transporte de electricidad es aquella que tiene por objeto la transmisión de energía eléctrica por la red interconectada constituida por las instalaciones que se determinan, con el fin de suministrarla a los distribuidores o, en su caso, a los consumidores finales así como atender los intercambios internacionales.
- Las empresas distribuidoras transportan la energía eléctrica por las redes de distribución, así como construyen, mantienen y operan las instalaciones de distribución destinadas a situar la energía en los puntos de consumo. Desde el 1 de julio de 2009, las empresas de distribución ya no venden energía a los consumidores finales. La venta sólo la pueden realizar las empresas comercializadoras.

- Las empresas comercializadoras son aquellos sujetos que, accediendo a las redes de distribución, venden la energía eléctrica a los consumidores finales (denominados, inicialmente, consumidores cualificados, que son hoy todos los consumidores) o a otros sujetos del sistema (p.ej., otros comercializadores o generadores) (artículo 6.1 f de la Ley). Los comercializadores pueden adquirir la energía en el mercado organizado de generadores, tanto del régimen ordinario como del régimen especial y de otros comercializadores. Por otro lado, pueden vender energía bien a los consumidores mediante la libre contratación a través de contratos bilaterales, bien directamente al mercado organizado. Las empresas comercializadoras, por tanto, compran la energía, energía que se transporta a través de la red de transporte y la red de distribución, y la venden a sus clientes.
- Otros sujetos son: (i) los consumidores, que son personas físicas o jurídicas que adquieren la energía como destinatarios finales de la electricidad, para su propio consumo; y (ii) los gestores de cargas del sistema, que son aquellas sociedades mercantiles que, aun siendo consumidores, están habilitados para la reventa de energía eléctrica para servicios de recarga energética, así como para el almacenamiento de energía eléctrica para una mejor gestión del sistema eléctrico. A destacar aquí que hay algunos consumidores que adquieran energía eléctrica directamente en el mercado de producción para su propio consumo y que deber cumplir las condiciones previstas en la normativa aplicable para poder acceder al mercado organizado. Son los denominados Consumidores Directos en Mercado, que se inscriben en el Registro Administrativo de Distribuidores, Comercializadores y Consumidores Directos en Mercado.
- Por último, hay que mencionar los intercambios intracomunitarios e internacionales, que son actividades que ejercen indistintamente los generadores y los comercializadores, importando o exportando energía. Se aplican algunas normas específicas tanto técnicas para la interconexión como de comportamiento de los agentes que actúan en estos intercambios.

V.2. *Naturaleza jurídica de las actividades reguladas y actividades libres*

Hemos dicho que la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico distingue entre actividades no reguladas o liberalizadas (producción, comercialización y gestión de carga del sistema) y las actividades reguladas (gestión económica, gestión técnica, transporte y distribución, siendo las tres primeras monopolios legales). Esta relación podría llevar a pensar que los propósitos liberalizadores de la Ley sólo se plasman en las actividades liberalizadas y no así en las reguladas. No es así. Lo que ocurre es que los instrumentos jurídicos liberalizadores son diferentes en uno y en otro caso. Allá donde se permita la libre entrada de nuevos agentes, como es el caso de la producción, comercialización y recarga del sistema, las normas facilitan el libre acceso. Donde no sea posible, por tratarse de las redes con características monopólicas o por su expresa calificación como monopolios legales, la regulación instituye un variado elenco de instrumentos normativos para favorecer a terceros el uso de las redes, creando un estatuto jurídico peculiar, aplicable a las empresas titulares para el uso de esas redes.

Así pues, la generación y la comercialización quedan definidas en el ordenamiento jurídico sectorial como actividades que se desarrollan en un régimen de libre competencia, por lo que sus retribuciones se derivan de su participación directa en los respectivos mercados, mientras que en las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica la liberalización se introduce mediante la generalización del acceso de terceros a las redes, y se continuará fijando administrativamente su retribución para evitar posibles abusos de posiciones de dominio determinadas por la existencia de una única red.

Finalmente, hay que subrayar que hemos de huir de interpretaciones rígidas y excesivamente nominalistas. La actividad regulada lo es aunque la Ley no lo diga. Depende del contenido efectivo de su estatuto jurídico. En puridad, el carácter regulado o no regulado de una actividad está vinculado, no tanto al hecho de que haya sido formalmente declarado así en la Ley, sino a que esa actividad se someta a un régimen económico fijado y controlado directamente por la Administración a través de su potestad tarifaria, de modo que

los sujetos que realicen dicha actividad tengan que aplicar a sus clientes los precios fijados por la Administración y, en consecuencia, reciban del sistema una retribución por los costes incurridos. La actividad regulada es aquella fuertemente intervenida por la Administración, que cercena mucho la capacidad de decisión y negociación de las empresas en beneficio de la protección y derecho a la elegibilidad de los consumidores. A los consumidores hay que protegerles, y de ahí el carácter tuitivo de estas normas, (i) bien porque las empresas reguladas, al realizar una actividad que es monopolio natural (transporte y distribución) pueden, en ausencia de intervención pública, imponer precios que desincentiven el desarrollo del mercado y la universalidad del servicio; (ii) bien porque, aun cuando no sea la actividad monopolio natural (comercialización de último recurso), la universalidad del servicio así lo hacen aconsejable. Por su parte, la actividad no regulada no recibe tal retribución del sistema, ni sobre ella se ejerce ninguna potestad administrativa tarifaria ni de control intenso, con lo que los sujetos pueden ejercer más ampliamente las facultades del derecho a la libertad de empresa.

Pruebas de que el carácter de regulado no lo da la declaración expresa de la Ley, son (i) que la comercialización de último recurso no ha sido expresamente declarada por la Ley del Sector Eléctrico como actividad regulada, a pesar de que el precio que cobran los comercializadores de último recurso a sus clientes es un precio público y que tal actividad es idéntica a la realizada por las empresas distribuidoras cuando legalmente podían vender energía a los clientes finales. La comercialización de último recurso puede que formalmente no sea una actividad regulada, pero es claro que materialmente sí lo es; no importa, pues, tal ausencia de declaración legal; y (ii) que la actividad en los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares, aun cuando tampoco ha sido declarada como actividad regulada, es en la práctica intensamente regulada, y en la que, como ejemplo de su carácter materialmente regulado, podemos citar que los precios que cobran los productores de electricidad, actividad libre, se fijan por la Administración como precios públicos, recibiendo tales productores una compensación en función de los costes reconocidos incurridos para realizar tal actividad.

VI. LA SEPARACIÓN DE ACTIVIDADES. OBLIGACIÓN QUE RECAE SOBRE LOS SUJETOS QUE REALIZAN LAS ACTIVIDADES REGULADAS (TRANSPORTE Y DISTRIBUCIÓN)

V.1. *¿Qué persigue la separación de actividades?: objetividad y no discriminación en el comportamiento de los gestores de redes de transporte y de distribución.*

Una medida regulatoria muy importante que afecta a las empresas reguladas es la obligación de separación de actividades, que comporta el establecimiento de un estatuto jurídico peculiar aplicable a la gestión del transporte y la distribución. El objetivo impuesto por el legislador comunitario de crear un mercado eléctrico competitivo y transparente exige, de acuerdo con los principios implantados desde su liberalización y con las propias características del sector, la aplicación de una serie de medidas que eviten distorsiones o comportamientos no ajustados a Derecho por parte de determinados operadores que se encuentran en una posición de mercado desde la cual puedan abusar. Ese aprovechamiento puede no llegar a ser ilícito desde el punto de vista del derecho de la competencia, pero será no querido por el legislador por cuanto imposibilita un mayor desarrollo del mercado, al limitar una mayor competitividad entre las empresas que prestan el servicio, y ello en detrimento del consumidor. Así, la Directiva 2003/54/CE ya contenía una amplia batería de medidas que intentan por un lado garantizar las condiciones equitativas en el ámbito de la generación, y por otro reducir el riesgo de aparición de posiciones dominantes y de comportamientos abusivos por parte de aquellas empresas que se hallan en posición dominante en un mercado o actividad dados. Esas medidas han sido reforzadas por la Directiva 2009/72/CE.

Nos referimos a las empresas de transporte y de distribución que forman parte de grupos verticalmente integrados. La normativa exige que los servicios de transporte y distribución se presten de forma no discriminatoria a todos los operadores en el mercado, sin que pueda establecerse ningún tipo de preferencia a favor de las empresas generadoras o comercializadoras del mismo grupo empresarial. Las Directivas exigen a los Estados miembros que adopten tres medidas básicas: (i) garantizar la separación de la gestión del operador del sistema de transporte; (ii) garantizar la separación de las contabilidades

de las actividades de transporte y distribución de otras partes de la empresa; y (iii) garantizar que se establecen los mecanismos necesarios para evitar que la información confidencial pase del gestor de la red de transporte o del gestor de la red de distribución a otras partes de la empresa.

En consecuencia, una separación de actividades efectiva implicaría (i) la no existencia de una discriminación en el acceso a las redes para los potenciales usuarios, sean estos consumidores u otras empresas eléctricas (generadores y comercializadores), así como a la información asociada a la red de transporte y distribución (que tanto interesa a generadores y comercializadores); y (ii) que existen eficaces incentivos para los administradores y empleados de las empresas transportistas y distribuidoras para actuar en consecuencia. También debería implicar (iii) una certeza de que los operadores de redes actúan con independencia de cualquier interés comercial ajeno en el mercado, tanto en los propios actos como en sus decisiones de desarrollo de las redes.

En este marco conceptual y teleológico predeterminado por la normativa comunitaria, el artículo 12 de la Ley del Sector Eléctrico establece, para las sociedades mercantiles que desarrollen alguna o algunas actividades eléctricas reguladas, la obligación de tener como objeto social exclusivo el desarrollo de las mismas sin que puedan, por tanto, realizar actividades de producción o de comercialización. Se consagra, pues, la obligación de separación jurídica de actividades, que se instrumenta, como decimos, a través de una serie de obligaciones dirigidas a controlar el comportamiento de esas empresas y de sus empleados.

VI.2. *La normativa interna ha optado por asumir la separación funcional, no la separación de propiedad*

La aprobación de la segunda Directiva 2003/54/CE supuso un avance significativo con respecto a la Directiva derogada 96/92/CE, debido al desarrollo de la separación funcional, que se introdujo para reforzar el genérico principio de separación de actividades. El objetivo de las nuevas medidas previstas en la Directiva 2003/54/CE era: «que pueda garantizarse la independencia de los gestores de redes de

distribución y de los gestores de redes de transporte, especialmente con respecto a intereses de generación y de suministro, debiendo establecerse estructuras de gestión independientes entre gestores de redes de distribución y gestores de redes de transporte y cualquier empresa de generación/suministro.»

Además, con esta Directiva las instituciones comunitarias ya no se limitaban a delegar en los Estados miembros la labor de establecer las pautas a seguir por las empresas obligadas a cumplir con tal principio, sino que fueron más allá introduciendo la separación funcional a través de una serie de requisitos y criterios concretos a cumplir por las empresas afectadas.

El concepto de separación funcional implica que en un grupo de sociedades en el que existan empresas que lleven a cabo tanto actividades reguladas como liberalizadas, deberá existir —y garantizarse— una independencia de los responsables de la actividad regulada con respecto a los intereses propios de las sociedades que desarrollan actividades de generación o comercialización. Independencia entendida respecto de sus decisiones en el negocio regulado.

No hay, pues, obligación de vender ninguna empresa, pero hay que cumplir estrictas normas de organización y funcionamiento en aquella filial del grupo verticalmente integrado que se vea afectado por las obligaciones de separación.

VII. EL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA AL CONSUMIDOR FINAL.

VII.1. *Aspectos generales del suministro eléctrico.*

El régimen económico del sistema eléctrico es ciertamente complejo, aunque su conocimiento es de trascendental importancia, por lo que analizamos someramente en los siguientes párrafos los aspectos más importantes sobre los que se articula dicho régimen económico eléctrico.

Viene regulado en el Título III de la Ley del Sector Eléctrico (artículos 13 y sigs.) así como en un amplio abanico de disposiciones reglamentarias.

En la fijación de los peajes, la Administración ha de respetar lo dispuesto en los artículos 13 y sigs. de la Ley, que establecen los principios inspiradores de sostenibilidad económica y financiera y que a su vez ya venían establecidos por la normativa comunitaria aplicable, que refuerzan la suficiencia de los peajes como elemento clave de todo el engranaje normativo eléctrico.

La exposición de Motivos de Ley es muy expresiva a este respecto ya que señala que una de las finalidades de la Ley es precisamente establecer la regulación del sector eléctrico garantizando el suministro con los niveles necesarios de calidad y al mínimo coste posible, asegurar la sostenibilidad económica y financiera del sistema y permitir un nivel de competencia efectiva en el sector eléctrico, todo ello dentro de los principios de protección del medioambiente.

El principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico es, como se ha dicho, un principio rector en la actuación de las Administraciones Públicas y demás sujetos implicados en el sector. Así, cualquier medida normativa que se adopte y que suponga un aumento de los costes para el sistema eléctrico, o una reducción de ingresos deberá incorporar una reducción equivalente de otras partidas de costes o un incremento equivalente en los ingresos que garantice el equilibrio del sistema. Con ello se pretende que se pueda acumular nuevos déficits.

La metodología con que se fijan los peajes parte de la asignación de costes para determinar las tarifas de acceso que sean transparentes, estables en el medio plazo y basadas en variables objetivas, fácilmente predecibles. Así, los principios generales en los que se basa toda metodología de tarifas de acceso son los siguientes: (i) suficiencia en la recuperación de los costes regulados, siendo este es el principio fundamental que motiva la elaboración de la metodología tarifaria; (ii) aditividad, como principio en el que el coste total del sistema es la adición de los costes de las distintas partidas; y (iii) proporcionalidad entre los costes originados y tarifa soportada que da lugar a diferenciación de precio por uso y tipología de cliente (fundamentalmente nivel de tensión a la que se conecta el cliente y uso de la red).

La jurisprudencia, por su parte, también ha manejado este principio legal, por todas en la STS de 17 de octubre de 2007, donde se es-

tablece una descripción completa del contenido de esta categoría jurídica: (i) la suficiencia económica de la tarifa es un principio rector del régimen económico retributivo de las actividades de distribución de energía eléctrica; (ii) las tarifas deberán ser adecuadas para garantizar el equilibrio económico-financiero de las empresas prestadoras del servicio; (iii) la garantía del equilibrio económico-financiero nos lleva al principio legal de la garantía del suministro, propio de una actividad, como la presente, con ineludibles connotaciones de servicio público, atendiendo al interés del funcionamiento regular del sector eléctrico, que satisface intereses públicos vinculados al desarrollo de la economía y al bienestar de la colectividad; y (iv) los ingresos suficientes han de permitir compensar los costes derivados de la obligación de asegurar la garantía de suministro de energía eléctrica en condiciones de universalidad, calidad, seguridad y continuidad que impone a las empresas suministradoras obligaciones de servicio público, y garantizar, asimismo, la protección del derecho de los consumidores al suministro eléctrico en condiciones equitativas, sin ser obstáculo a la iniciativa empresarial.

VII. 2. *El suministro eléctrico como base del sistema.*

Finalmente, por lo que respecta al suministro eléctrico se encuentra regulado en el título VIII de la Ley en espacial (Capítulo I) el suministro a los usuarios finales y a la gestión de la demanda eléctrica en el que se profundiza en las medidas de protección al consumidor siguiendo los principios de la Directiva 2009/72/CE, de 13 de julio de 2009. Así además del derecho a elegir suministrador se añade el de recibir el servicio con los niveles de seguridad, regularidad y calidad que se determinen, suministrarse a unos precios comparables, transparentes y no discriminatorios y disponer de procedimientos para tramitar sus reclamaciones.

Además se establecen las obligaciones de los consumidores eléctricos y en relación con el “consumidor vulnerable” se recoge lo previsto en el Real decreto-Ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para asegurar la estabilidad financiera del sistema eléctrico, añadiendo que el bono social se considera como una obligación de servicio público de conformidad con la citada Directiva 2009/72/CE.

Se recoge también los derechos y deberes de las compañías comercializadoras, el servicio de recarga energética y la gestión de la demanda y los planes de ahorro y eficiencia energética.

VIII. EL SECTOR DE HIDROCARBUROS

VIII.1 *Las cuestiones que afectan al sector gasista*

Ahora, nos referiremos a las dos grandes cuestiones que, en nuestra opinión, afectan de manera más directa al mercado de hidrocarburos en nuestro país. Es decir, por un lado la creación de un Mercado Ibérico del Gas siguiendo el modelo establecido en el MIBEL y que tan excelentes resultados ha producido y por otro, hablaremos de los desajustes en el sistema gasista que ha dado lugar a un déficit gasista que se trata de paliar con la adopción de determinada normativa que veremos más adelante.

VIII.2 *El mercado de gas en España*

En el mercado mayorista de gas se puede distinguir dos tipos de mercados subordinados; el mercado primario y el mercado secundario.

El mercado primario incluye las transacciones entre productores exportadores de gas y los agentes importadores o proveedores de gas. En el caso de países no productores como es España, estas transacciones se realizan fuera del sistema gasista nacional.

El mercado secundario abarca las transacciones que se llevan a cabo en el sistema entre importadores de gas en origen y otros comercializadores. Este mercado tiene una clara dimensión nacional puesto que por su propia naturaleza comprende los contratos de reventa de los importadores a otros comercializadores y las transacciones que los comercializadores realizan entre ellos para ajustar sus posiciones de venta a sus necesidades de suministro a los consumidores finales.

En nuestro país no existe un mercado secundario organizado de gas. Existe un mercado en el que se realizan transacciones de carác-

ter bilateral entre comercializadores pero su resultado no se refleja en un precio de referencia en el mercado español.

Pero a pesar de ello, y tal como refleja el Informe del mercado mayorista de gas natural del mes de junio de este año 2014, el volumen de gas operado en el mercado supera el consumo de gas natural. El número de transacciones realizadas ha aumentado en un 31% pasando de 58.016 operaciones anuales en junio de 2013 a 76.369 en junio de 2014.

Por volumen puede decirse que el mercado de gas español cumple con las condiciones objetivas para establecer un mercado organizado de gas en España, con la ambición de convertirse en un mercado ibérico, mejorando la competencia efectiva.

Las empresas comercializadoras del sector del gas natural vienen reclamando este mercado organizado potenciando su dimensión nacional puesto que por su propia naturaleza comprende los contratos de reventa de los importadores a otros comercializadores y las transacciones que los comercializadores realizan entre ellos para ajustar sus posiciones de venta de cara a sus necesidades de suministro a los consumidores finales.

Existen como me ha insistido muchas veces mi buen amigo y CEO de Enagas, Marcelino Oreja Arburua, condiciones objetivas para entender que debemos crear un mercado secundario organizado de gas como ocurre en el resto de los países de nuestro entorno. En Europa el primer “hub” fue el NBP (National Balancing Point) creado por el reino Unido en 1966. Con posterioridad se han creado desde 2000 más de diez hubs en Europa de los que ocho de ellos cuentan con un mercado organizado, con configuraciones de operadores del mercado muy diferentes.

Para crear en nuestro país un mercado organizado de gas se hace necesario una modificación del marco regulatorio del sector, en particular de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos. En este momento existe ya un proyecto de ley que todo parece será remitido muy pronto al Parlamento para su debate y aprobación. Su objetivo es crear un mercado organizado de gas que

pueda iniciar sus operaciones en el curso de 2015 y que abarque la península ibérica.

VIII.3 *¿Hay déficit en el sistema gasista?*

Por otra parte, en relación con el sector de los hidrocarburos, la Ley 34/1998, de 7 de octubre, estableció el marco legal de las actividades relacionadas con los hidrocarburos líquidos y gaseosos en nuestro país.

El sistema económico integrado del sector del gas natural ha conseguido sus objetivos en lo que respecta al desarrollo de infraestructuras y hasta el año 2008 ha resultado sostenible, equilibrando sus costes con los ingresos.

Sin embargo, durante los últimos años la crisis económica con la caída de la demanda asociada ha demostrado que dicho sistema es insuficiente ante situaciones de bajada o estancamiento de la demanda.

Esta situación ha producido desequilibrios anuales entre los ingresos y costes del sistema gasista que han provocado la aparición de un déficit estructural que como ha cuantificado la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia se eleva a 326 millones de euros a finales de 2013 estimándose que podría llegar a los 800 millones en 2014 como consecuencia de la entrada en servicio de las nuevas instalaciones.

Con el objetivo de contener el déficit se aprobó la Ley 18/2014, de medidas para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia energética que establece un sistema de retribuciones más eficiente y que prevé derivar parte del riesgo de la demanda a los operadores de las infraestructuras gasistas.

La Ley establece el principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema gasista, que será el principio rector de las actuaciones de las Administraciones competentes y demás operadores del sistema del gas.

En virtud de este principio, toda medida jurídica que se adopte en relación con el sector del gas y que suponga un incremento del coste

para el sistema o una reducción de los ingresos deberá incorporar una reducción equivalente en otra partida de costes o un incremento equivalente de ingresos que garantice el equilibrio del sistema. De esta forma, se descarta la posibilidad de acumular más déficit.

Pero si la situación del sector energético es la que venimos de describir ¿como se prevé que va a evolucionar en el futuro, tanto a medio como a largo plazo?

La contestación a esta pregunta nos llevaría a una larguísima explicación que no estoy dispuesto a someterles a ustedes esta tarde.

IX. LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA

Quienes se dedican a analizar las grandes tendencias globales subrayan que vivimos una época de cambios que no hicieron si no intensificarse al cruzar el umbral del s. XX en sectores tan diversos como la genética, la nanotecnología, las tecnologías de la información o las nuevas fuentes de energía.

La energía y en concreto la electricidad va a desempeñar un papel mucho más importante que en la actualidad. Casi se duplicará la cuota de demanda final de energía, alcanzando entre un 36 a 39% en 2050. La electricidad podría satisfacer alrededor del 65 % de la demanda de energía de los automóviles y vehículos industriales. La demanda final de electricidad aumentará aunque se produzca un fuerte aumento del ahorro energético, consecuencia de la Política de eficiencia energética.

Para cumplir este objetivo, el sistema de generación eléctrico deberá someterse a cambios estructurales y lograr un nivel significativo de descarbonización ya en 2030 (57-65% en 2030 y en torno al 90% en 2050).

En estas condiciones, para muchos estudiosos de este sector se hace necesario iniciar una transición energética y proporcionar las pautas que nos lleven a reducir al mínimo las inversiones que den lugar a un descenso progresivo de la producción de carbono en las próximas dos décadas.

X. ¿EXISTE UNA POLÍTICA EUROPEA SOBRE LA TRANSICIÓN ENERGÉTICA?

X.1 *La opinión del Académico D. Pío Cabanillas Gallas sobre el Derecho Europeo*

La Unión Europea se ha puesto a la cabeza de este tránsito energético aprobando un conjunto de normas a las que brevemente nos vamos a referir.

Pero antes de ello, permítanme los abnegados oyentes una digresión.

Cuando me aproximo al Derecho europeo, del que he sido profesor durante muchos años, siempre me acuerdo de las tertulias que mantenía con un insigne académico de esta Casa: D. Pío Cabanillas Gallas que por cierto, sucedió a otro gran español, Don José Ibáñez Martín, diputado por Murcia en la República y Ministro de Educación y Ciencia. Su paso por este Ministerio dejó huella en la cultura y ciencia española, pues promovió, entre otras muchas iniciativas, la creación del Consejo Superior de Investigaciones Científicas,

Pues bien, D. Pío Cabanillas, que lo fue todo en política, Ministro en distintas carteras, diputado en Cortes y gallego (sobre todo gallego) fue también eurodiputado. Viajé con él en varias ocasiones a Estrasburgo, ciudad reconocida por contar, después de París, con el mayor número de restaurantes con tres estrellas Michelin.

Recuerdo que en una ocasión, a los postres en el Restaurante “L’Ouberge de Lill” en el pequeño y precioso pueblo alsaciano de Illhausen, Don Pío con una copa de “limonchello” en la mano me comentaba su dificultad con comprender el derecho comunitario, pues, en su opinión, adolecía de una verdadera dogmática jurídica, era un derecho de “aluvión”, sin principios, sin ideas directrices, sin pensamientos jurídicos generales. Un derecho pragmático, un derecho sin alma.

Claro es que don Pío Cabanillas, como sólido jurista que era, conocía perfectamente la Teoría General del Derecho, como lo demuestra que su discurso de recepción como académico, leído el 2 de mayo de 1977, llevara por título “Consideraciones sobre los Principios generales del Derecho”.

Recomiendo a los presentes su lectura de sus casi 200 páginas.

Cuando yo lo he leído, he comprobado la solidez de su pensamiento jurídico

Dice Don Pío Cabanillas en su discurso que los principios jurídicos deben estar presentes en todos los campos del Derecho por su capacidad de incidir en lo que Norberto Bobbio denominó “la conciencia jurídica universal”.

Para don Pío el derecho europeo no participa en absoluto de esta conciencia.

Pero es que además el Derecho Europeo se encuentra gravemente influenciado por el derecho alemán. Ya alertaba el profesor Díez Picazo sobre la dificultad de trasladar al derecho español las categorías jurídicas alemanas.

Pero, anécdotas aparte, lo cierto es que el Derecho Europeo ha invadido nuestro ordenamiento jurídico sobre el que incluso tiene prioridad jerárquica y se convierte en una pieza fundamental de nuestro bloque normativo.

X.2 El Marco estratégico en materia de la energía para el periodo 2020-2030

A. Aspectos generales.

Se ha avanzado mucho desde que la Unión Europea aprobó su primer paquete de medidas sobre clima y energía en 2008. En estos momentos, la Unión va camino de cumplir los objetivos fijados para 2020 en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y energías renovables y se han logrado importantes mejoras en la intensidad del uso de la energía gracias a un aumento de la eficiencia de los edificios, productos, procesos industriales y vehículos. Estos logros son tanto más importantes cuanto que la economía europea ha experimentado un crecimiento de en torno al 45 % en términos reales desde 1990. Los objetivos 20/20/20 relativos a las emisiones de gases de efecto invernadero, energías renovables y ahorro

energético han desempeñado un papel clave para impulsar estos avances y fomentar el empleo de más de 4,2 millones de personas en diversas ecoindustrias(1), con un crecimiento continuo durante la crisis.

Muchos han sido también los cambios que se han producido desde 2008. El más evidente es el impacto de la crisis económica y financiera, que ha afectado a la capacidad de los Estados miembros para invertir. Los precios de los combustibles fósiles siguen siendo elevados, lo que afecta negativamente a la balanza comercial de la Unión y los costes de la energía. En 2012, la factura de la Unión Europea en concepto de importaciones de gas y petróleo ascendió a más de 400 000 millones euros, aproximadamente el 3,1 % del PIB de la Unión. Se ha producido un cambio sustancial en el centro de gravedad de la demanda mundial de energía, que se ha desplazado hacia las economías emergentes, especialmente China y la India. Al mismo tiempo, los hogares y los usuarios industriales están cada vez más preocupados por el aumento de los precios de la energía y los diferenciales de precios con muchos de los socios comerciales de la

Cuadro 1: Logros más importantes del actual marco estratégico en materia energética y climática

La Unión se ha fijado para 2020 tres objetivos: reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (20 %), cuota de energías renovables (20 %) y mejoras en la eficiencia energética (20 %). Las políticas energética y climática actuales están logrando avances sustanciales hacia la consecución de estos objetivos 20/20/20:

- Con respecto a 1990, en 2012 las emisiones de gases de efecto invernadero se redujeron un 18 % y se prevé una nueva reducción a niveles un 24 % y un 32 % inferiores a los de 1990 en 2020 y 2030, respectivamente, sobre la base de las políticas actuales.
- La cuota de las energías renovables se incrementó al 13 % en 2012, en proporción del consumo final de energía, y se espera que siga aumentando hasta el 21 % en 2020 y el 24 % en 2030.
- La UE había instalado aproximadamente el 44 % de la electricidad procedente de fuentes renovables (exceptuando la energía hidroeléctrica) a finales de 2012.
- La intensidad energética de la economía de la UE disminuyó un 24 % entre 1995 y 2011, mientras que las mejoras introducidas por la industria fueron de alrededor de un 30 %.
- La intensidad de carbono de la economía de la UE se redujo un 28 % entre 1995 y 2010.

(1) Datos de Eurostat sobre el sector de bienes y servicios medioambientales.

Unión y, más en particular, con los Estados Unidos. Aunque el mercado interior de la energía se ha desarrollado, han surgido nuevos riesgos de fragmentación. El régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) no está impulsando de manera suficientemente adecuada las inversiones en tecnologías con baja emisión de carbono, lo que aumenta las probabilidades de que se adopten nuevas políticas nacionales que socaven el contexto de igualdad de oportunidades que el RCDE pretendía crear. Si bien las tecnologías de las energías renovables han madurado y los costes se han reducido considerablemente, el rápido desarrollo de las fuentes de energía renovables presenta en la actualidad nuevos desafíos para el sistema energético. Muchos productos que utilizan energía son ahora más eficientes y los consumidores se están beneficiando de verdaderos ahorros de energía y económicos.

Al mismo tiempo, se han recogido nuevas evidencias de la probable incidencia de la actividad humana sobre el cambio climático y de la necesidad de que se reduzcan de forma sustancial y sostenida las emisiones de gases de efecto invernadero para limitar la posibilidad de que se produzcan nuevos cambios en el clima de la Tierra(2).

Señoras y señores, ahora es el momento, por tanto, de reflexionar sobre lo que está sucediendo y el marco que necesitamos para 2030. En consonancia con las respuestas de las partes interesadas al Libro Verde (3), es necesario continuar avanzando en pos de una economía hipocarbónica que garantice una energía competitiva a un precio asequible para todos los consumidores, cree nuevas oportunidades para el crecimiento y el empleo, ofrezca una mayor seguridad de abastecimiento energético y reduzca la dependencia de la Unión con respecto a las importaciones en su conjunto. Hemos de asumir el ambicioso compromiso de seguir reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero de acuerdo con la trayectoria eficiente desde el

(2) *Climate Change 2013 The Physical Science Basis; Working Group I of the IPCC; Summary for Policy Makers*. Cambio climático 2013. Bases de la ciencia física; grupo de trabajo I del IPCC; resumen para responsables políticos, octubre de 2013.

(3) COM(2013) 169: Libro Verde. Un marco para las políticas de clima y energía en 2030.

punto de vista de los costes descrita en las hojas de ruta para 2050 (4), y hacerlo a tiempo para las próximas negociaciones relativas a un acuerdo internacional sobre el clima. Tenemos que ofrecer seguridad normativa tan pronto como sea posible para los inversores en tecnologías hipocarbónicas, fomentar la investigación, el desarrollo y la innovación y mejorar e industrializar las cadenas de suministro para las nuevas tecnologías. Todo ello ha de hacerse de tal modo que tenga en cuenta las realidades políticas y económicas existentes y se sustente en nuestra experiencia del actual Marco estratégico.

En este contexto, el Marco estratégico para 2030 debe basarse en la plena aplicación de los objetivos 20/20/20 y en los siguientes aspectos:

- Un compromiso ambicioso de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en consonancia con las hojas de ruta para 2050. La asunción de este compromiso debe seguir un enfoque eficaz desde el punto de vista de los costes que sea asequible y competitivo, garantice la seguridad de abastecimiento y la sostenibilidad, y tenga en cuenta las actuales circunstancias económicas y políticas.
- Simplificación del marco estratégico europeo, mejorando al mismo tiempo la complementariedad y la coherencia entre los objetivos y los instrumentos.
- Dotar dentro de este Marco de la Unión Europea, a los Estados miembros de flexibilidad para definir una transición hipocarbónica que se adecúe a sus circunstancias específicas, combinación de fuentes de energía preferida y necesidades en términos de seguridad energética y permitirles que mantengan los costes en un nivel mínimo.
- Reforzar la cooperación regional entre los Estados miembros para ayudarles a afrontar retos comunes en materia de energía y clima de un modo más rentable y promoviendo al mismo tiempo la integración del mercado y evitando el falseamiento del mercado.
- Apoyarse en el impulso dado al desarrollo de las fuentes de energía renovables con una política basada en un enfoque más

(4) COM(2011) 885: Hoja de Ruta de la Energía para 2050; COM(2011) 112: Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050.

rentable que refuerce la dimensión europea y logre una mayor integración del mercado interior de la energía y una competencia no falseada.

- Un conocimiento profundo de los factores que determinan los costes de la energía para que la política se base en hechos y evidencias, de manera que sepamos a ciencia cierta qué influencia se puede lograr a través de políticas nacionales y de la Unión y qué queda fuera de su alcance. Garantizar que la competitividad de las empresas y la asequibilidad de la energía para los consumidores sean fundamentales a la hora de determinar los objetivos del marco y los instrumentos necesarios para su aplicación.
- Mejorar la seguridad energética, al tiempo que se establece un sistema energético competitivo e hipocarbónico, mediante la actuación común, unos mercados integrados, la diversificación de las importaciones, el desarrollo sostenible de las fuentes de energía autóctonas, la inversión en las infraestructuras necesarias, el ahorro energético de los usuarios finales y el apoyo a la investigación y la innovación.
- Mejorar la seguridad de los inversores ofreciendo señales claras de cómo cambiará el Marco estratégico a partir de 2020 y garantizar que antes de dicha fecha no tendrán lugar cambios sustanciales en los objetivos e instrumentos vigentes.
- Repartir equitativamente los esfuerzos entre los Estados miembros plasmando sus circunstancias y capacidades específicas.

B. Las ideas-fuerza del marco europeo

Hay que decir, que el Libro Verde de la Energía y el Clima solicitaba opiniones sobre el alcance y la estructura más adecuados de los objetivos en esta materia para 2030. Entre los interesados se constató un amplio consenso en el sentido de que es deseable establecer un nuevo objetivo para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), aunque hubo disparidad de opiniones acerca del nivel de ambición (5). También hubo diversidad de puntos de vista sobre si era necesario fijar nuevos objetivos en materia de energías renovables y eficiencia energética para conseguir más avances de cara a 2030.

(5) http://ec.europa.eu/energy/consultations/20130702_green_paper_2030_en.htm.

El análisis efectuado en la evaluación de impacto, publicado junto al presente Marco, ha evaluado distintos objetivos de reducción de los GEI (35 %, 40 % y 45 %) y confirmado que las conclusiones de la Hoja de Ruta de la Energía para 2050 (6), es decir, que los costes de una transición hipocarbónica no difieren sustancialmente de los gastos en que se hubiera incurrido en cualquier caso debido a la necesidad de renovar un sistema energético envejecido, unos precios de los combustibles fósiles en aumento y la asunción de las políticas energéticas y climáticas existentes. No obstante, se espera que los costes del sistema energético aumenten de aquí a 2030 hasta un nivel que ronde el 14 % del PIB, frente a alrededor del 12,8 % en 2010. Se producirá, sin embargo, un trasvase significativo desde el gasto en combustibles hacia el realizado en equipos innovadores con alto valor añadido, que fomentará las inversiones en productos y servicios innovadores, generará crecimiento y empleo y mejorará la balanza comercial de la Unión. Un marco económico favorable y una política industrial específica, como se señala en la Comunicación en favor del renacimiento industrial europeo (7), debe ayudar a la industria y las empresas a aprovechar estas oportunidades.

La experiencia adquirida con el actual marco de 2020 indica que, si bien los objetivos europeos y nacionales puede impulsar una acción decidida por parte de los Estados miembros y el crecimiento en las industrias emergentes, no siempre han garantizado la integración del mercado, la rentabilidad y una competencia sin falseamientos. La evaluación de impacto indica que fijar un gran objetivo de reducción de las emisiones de GEI es la estrategia menos onerosa para lograr una economía hipocarbónica que, por sí misma, debe conducir a un aumento de la cuota de energías renovables y al ahorro energético en la Unión Europea.

Conforme a los resultados y la experiencia de las políticas actuales, la Comisión propone un nuevo objetivo de reducción de las emisiones internas de GEI del 40 % con respecto a 1990, a repartir entre los sectores abarcados y no abarcados por el RCDE (8), que

(6) COM(2011) 885.

(7) COM(2014) 14.

(8) El sector abarcado por el RCDE engloba a 11 000 instalaciones fijas de generación y producción de energía eléctrica y que son grandes usuarios de energía.

constituirá la piedra angular de la política de la Unión Europea en materia de clima y energía para 2030. El objetivo para los sectores no abarcados por el RCDE se distribuiría entre los Estados miembros. Iría acompañado de un objetivo general coherente a nivel europeo para las energías renovables de, como mínimo, el 27 %, dando flexibilidad a los Estados miembros para fijar objetivos nacionales. La mejor manera de lograr un grado óptimo de ahorro energético en 2030 se analizará en detalle en una revisión de la Directiva sobre eficiencia energética que se llevará a cabo en 2014.

La mayor flexibilidad para los Estados miembros irá acompañada de un marco de gobernanza europea para alcanzar los objetivos de la Unión Europea en el ámbito de las energías renovables y el ahorro energético de una forma coherente con la consecución de los objetivos nacionales y europeos de gases de efecto invernadero y con los principios más generales de la política europea en materia de energía, incluido el funcionamiento y una mayor integración del mercado interior de la energía y el establecimiento de un sistema energético competitivo, seguro y sostenible.

B.1 El objetivo de las emisiones de gases de efecto invernadero

Amigos míos, la Comisión propone fijar un objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero para las emisiones internas de la Unión Europea del 40 % en 2030 con respecto a las emisiones de 1990. Es importante señalar que las políticas y medidas aplicadas y previstas por los Estados miembros en relación con sus actuales obligaciones de reducción de dichas emisiones seguirán surtiendo efecto después de 2020. En caso de aplicarse en su integridad y de que sean plenamente eficaces, se espera que estas medidas permitan una reducción del 32 % respecto a las emisiones de 1990. Ello requerirá un esfuerzo permanente, pero al mismo tiempo pone de manifiesto que el objetivo propuesto para 2030 es factible. No obstante, será importante llevar a cabo una evaluación continua con el fin de tener en cuenta la dimensión internacional y velar por que la Unión continúe siguiendo la senda menos costosa hacia una economía hipocarbónica.

El objetivo de la Unión Europea debe ser compartido entre el RCDE y lo que los Estados miembros han de alcanzar conjuntamente

en los sectores al margen del comercio de derechos de emisión. El sector del RCDE tendría que alcanzar una reducción del 43 % de gases de efecto invernadero en 2030 y el sector no sujeto al RCDE, del 30 %, ambos con respecto a 2005. Con el fin de lograr la necesaria reducción de las emisiones en los sectores abarcados en el RCDE, el factor anual por el que disminuye el tope relativo al máximo de emisiones permitidas en el RCDE tendrá que incrementarse del actual 1,74 % al 2,2 % después de 2020.

El esfuerzo colectivo para el sector no abarcado por el RCDE también debe repartirse entre los distintos Estados miembros de forma adecuada y puntual. Actualmente, la asignación se realiza en función de la riqueza relativa medida en términos de PIB per cápita, que se traduce en una amplia gama de obligaciones que van desde una reducción del 20 % a un aumento del 20 % de las emisiones. Los elementos de análisis que sustentan la evaluación de impacto de la Comisión disponen la asignación rentable del esfuerzo entre los Estados miembros y confirman que las inversiones y los costes serían relativamente superiores en los Estados miembros con rentas más bajas, al tiempo que se minimizan los costes para la Unión en su conjunto. Esto refleja su intensidad relativamente superior de emisiones de carbono, su menor eficiencia energética, y su menor capacidad de inversión. Por ejemplo, el análisis indica que, en el período 2021-2030, los países con un PIB inferior al 90 % de la media de la Unión Europea tendrán que realizar inversiones de una cuantía estimada en unos 3 000 millones euros anuales por encima del incremento medio en la Unión Europea en dicho período.

La Unión Europea, por lo tanto, que al aplicar un marco para 2030, el objetivo de reducción de los GEI de cada Estado miembro debe seguir teniendo en cuenta estos factores de distribución, al tiempo que garantiza la integridad del mercado interior, por ejemplo, en relación con la eficiencia energética y los productos que utilizan energía. Dada la importancia de las inversiones futuras, también será necesario encontrar soluciones que contribuyan a una mejor financiación.

B.2 Una apuesta razonada por las energías renovables en Europa. La Transición energética

Las energías renovables deben seguir desempeñando un papel fundamental en la transición hacia un sistema energético más competitivo, seguro y sostenible. Esta transición no será posible sin unas cuotas de energías renovables significativamente más elevadas. Habida cuenta de que las energías renovables se generan en la Unión Europea, también pueden reducir el déficit comercial de la Unión en materias primas energéticas, el riesgo de que se produzcan interrupciones del abastecimiento y la volatilidad de los precios de los combustibles fósiles. Asimismo tienen potencial para impulsar el crecimiento en tecnologías innovadoras, la creación de puestos de trabajo en sectores emergentes y reducir la contaminación atmosférica.

Hemos visto, queridos amigos, como el rápido despliegue de las energías renovables ya supone un reto para el sistema eléctrico en particular, que debe adaptarse a una generación cada vez más descentralizada y variable (solar y eólica). Por otra parte, la mayor parte del desarrollo de las renovables en la Unión Europea viene impulsado por programas nacionales de apoyo que, por una parte, pueden tener en cuenta las especificidades nacionales y regionales, pero, al mismo tiempo, pueden obstaculizar la integración del mercado y reducir la rentabilidad. Este rápido despliegue también afecta a la competitividad de otras fuentes de energía que seguirán siendo fundamentales para el sistema energético de la Unión Europea y reduce los incentivos a la inversión en capacidad de generación, que será necesaria de cara a la transición hacia un sistema energético más competitivo, seguro y sostenible .

En el futuro, los beneficios de las energías renovables deben explotarse todo lo posible de manera orientada al mercado. El funcionamiento del RCDE y la contribución de las fuentes de energía renovables a las reducciones de GEI están estrechamente relacionados y son complementarios. Un objetivo de reducción de los gases de efecto invernadero del 40 % debe fomentar por sí mismo el incremento de la cuota de las energías renovables en la Unión Europea hasta, como mínimo, el 27 %. Aunque de obligado cumplimiento para la Unión Europea, no lo sería para los Estados miembros con carác-

ter individual sino que se alcanzaría mediante compromisos claros y decididos por los propios Estados miembros, que deberían guiarse por la necesidad de lograr de forma colectiva el objetivo de la Unión Europea y basarse en lo que cada Estado miembro debe lograr en relación con sus objetivos actuales para 2020. Estos nuevos compromisos para 2030 se revisarán formando parte del proceso de gobernanza y, en caso necesario, se complementarían con nuevas iniciativas e instrumentos de la Unión Europea para garantizar el cumplimiento del objetivo de la Unión.

Este objetivo a nivel de la europeo permitirá impulsar las inversiones en energías renovables, es decir, que, por ejemplo, la cuota de la energía eléctrica procedente de fuentes renovables se incrementaría desde el 21 % actual a, como mínimo, el 45 % en 2030. A diferencia de lo que sucede en el marco actual, el objetivo de la Unión Europea no se traduciría en objetivos nacionales a través de la legislación de la Unión Europea, con lo que los Estados miembros gozarían de mayor flexibilidad para cumplir sus objetivos de reducción de gases de efecto invernadero de la forma más rentable de conformidad con sus circunstancias, combinaciones energéticas y capacidades específicas para generar energía renovable.

La Unión Europea no considera apropiado establecer nuevos objetivos de energía renovable o intensidad de gases de efecto invernadero de los combustibles utilizados en el sector del transporte o cualquier otro subsector después de 2020. La evaluación de cómo minimizar las emisiones debidas al cambio indirecto del uso de la Tierra puso de manifiesto que los biocombustibles de primera generación desempeñan un papel limitado en la reducción de las emisiones de carbono del sector del transporte. La Comisión ya ha indicado que, por ejemplo, los biocombustibles basados en cultivos alimentarios no deben recibir ayuda pública después de 2020 (9). Para estar a la altura de los retos que plantea el sector del transporte en el horizonte de 2030 y años posteriores es necesaria toda una gama de combustibles renovables alternativos y una combinación de medidas estratégicas específicas sobre la base del Libro Blanco en materia de transportes. La formulación estratégica debe centrarse en mejorar la

(9) COM(2012) 595.

eficacia del sistema de transporte, profundizar en el desarrollo y la implantación de vehículos eléctricos y de biocarburantes de segunda y tercera generación y otros carburantes alternativos viables, formando parte de un planteamiento de carácter más general e integrado. Ello está en consonancia con la estrategia en materia de combustibles alternativos (10) y debe tenerse en cuenta en futuras revisiones de la legislación pertinente para el periodo posterior a 2020.

Una mayor flexibilidad para los Estados miembros debe ir acompañada de un mayor énfasis en la necesidad de completar el mercado interior de la energía. Se han de racionalizar los distintos sistemas nacionales de apoyo para que sean más coherentes con el mercado interior, más rentables y ofrezcan mayor seguridad jurídica a los inversores. El objetivo fijado para las energías renovables a escala europea se alcanzaría mediante un nuevo marco de gobernanza basado en planes nacionales para una energía competitiva, segura y sostenible, elaborados por los Estados miembros. Algunos Estados miembros ya han establecido objetivos ambiciosos en materia de fuentes de energía renovables para 2030 y años posteriores que conllevarán progresos sustanciales en pos del objetivo de la Unión Europea. Cada país miembro debe dejar claro su compromiso con las energías renovables, indicando cómo se alcanzaría este objetivo, teniendo en cuenta la necesidad de cumplir con la normativa de competencia y ayudas estatales, a fin de evitar el falseamiento del mercado y garantizar una relación coste-eficacia aceptable.

Al mismo tiempo, la Unión Europea y los Estados europeos tendrán que seguir desarrollando sus marcos políticos con objeto de facilitar la transformación de las infraestructuras energéticas con mayores interconexiones transfronterizas, potencial de almacenamiento y redes inteligentes para gestionar la demanda con el fin de garantizar la seguridad del abastecimiento energético en un sistema con una elevada cuota de energías renovables, cuya producción es variable.

Este planteamiento significa que la Directiva sobre las fuentes de energía renovables deberá revisarse a fondo para el período posterior

(10) COM(2013) 17.

a 2020 con el fin de dotar a la Unión Europea de los medios necesarios para garantizar que se cumpla el objetivo de la Unión para 2030. También será necesario adoptar una política de biomasa más adecuada para optimizar su uso eficiente con objeto de conseguir ahorros significativos y verificables de gases de efecto invernadero y permitir una competencia leal entre los diversos usos de los recursos de biomasa en el sector de la construcción, la industria del papel y la producción de productos bioquímicos y energéticos. Ello también debe abarcar el uso sostenible del suelo, la gestión sostenible de los bosques en consonancia con la estrategia de la UE en favor de los bosques y el sector forestal (11), y abordar los efectos indirectos sobre el uso de la Tierra, como en el caso de los biocarburantes.

B.3 La eficiencia energética ¿Por qué hay que ahorrar energía?

La mejora de la eficiencia energética aporta una contribución esencial a la consecución de todos los objetivos principales de las políticas de la Unión Europea en materia de clima y energía: mayor competitividad, seguridad de abastecimiento, sostenibilidad y transición a una economía hipocarbónica. Existe un amplio consenso político sobre su importancia. El objetivo de eficiencia energética de la Unión Europea, como hemos dicho, no es vinculante y se está avanzando gracias a medidas específicas a escala nacional y de la Unión Europea, incluso para aplicaciones domésticas e industriales, vehículos, y el parque inmobiliario existente. La Directiva sobre eficiencia energética adopta un enfoque más holístico en relación con el ahorro energético en la Unión.

El ahorro energético debe complementar el despliegue de energías renovables por parte de los Estados miembros como componente de sus planes para conseguir la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, que deben también identificar medidas nacionales para mejorar la eficiencia energética. El análisis realizado por la Comisión muestra que un objetivo de reducción del 40 % requeriría un mayor nivel de ahorro de energía de alrededor del 25 % en 2030.

En algunos sectores, como la industria y los vehículos de pasajeros, deberán continuar las mejoras constatadas en los últimos años,

(11) COM(2013) 659.

mientras que en sectores tales como los de vivienda, otros modos de transporte, y material eléctrico será preciso acelerar de forma significativa los esfuerzos actuales para aprovechar el notable potencial sin explotar. Ello requerirá grandes inversiones en el sector de la construcción (que se traducirán en una reducción de los gastos de explotación), unas condiciones básicas e información que anime a los consumidores a adquirir bienes y servicios innovadores y unos instrumentos financieros adecuados para garantizar que todos los consumidores de energía se beneficien de los cambios resultantes.

La UE necesita seguir complementando las medidas nacionales con ambiciosas normas de eficiencia energética a escala comunitaria para los aparatos, equipos y edificios, así como con normas sobre emisiones de CO₂ para los vehículos. Gracias a las economías de escala del mercado interior, estas normas pueden beneficiar a los fabricantes de la Unión Europea y ayudarles a mantener su liderazgo tecnológico.

La revisión estudiará también si el mejor indicador de referencia para definir el objetivo para 2030 consiste en mejoras de la intensidad energética de la economía y los sectores económicos, en el ahorro de energía en términos absolutos o una solución híbrida.

B.4 La reforma del régimen jurídico de los derechos de emisión

En 2012, la Comisión publicó un informe sobre el funcionamiento del mercado del carbono, junto con varias opciones para abordar el excedente acumulado de derechos de emisión. Este superávit ha surgido como consecuencia de la caída de la actividad económica durante la crisis, las facilidades de acceso a créditos internacionales y en menor medida, la interacción con otras políticas en materia de clima y energía. Además, en 2012 la Comisión presentó también una propuesta para facultarla a aplazar la subasta de 900 millones de derechos de emisión hasta 2019/2020. El Parlamento Europeo y el Consejo se mostraron de acuerdo con esta propuesta en diciembre de 2013.

Aunque se trata de un paso adelante significativo, el superávit estructural se mantendrá hasta bien entrado el período de comercio pos-

terior a 2020 en ausencia de nuevas medidas de reforma del RCDE, lo que se espera siga erosionando su función como catalizador tecnológicamente neutro, rentable y a escala de la UE de inversiones hipocarbónicas. En sus respuestas al Libro Verde de la Comisión, entre las partes interesadas se registró un amplio consenso en el sentido de que el RCDE debe seguir siendo el instrumento fundamental para concretar la transición a una economía hipocarbónica. A fin de que el RCDE pueda ser eficaz a la hora de fomentar las inversiones hipocarbónicas con el menor coste para la sociedad, es preciso adoptar una pronta decisión para restablecerlo, dotándolo de mayor robustez. La Comisión estima que la mejor manera de lograr este objetivo es establecer una reserva para la estabilidad de mercado al inicio de la fase 4 de comercio en 2021. La reserva para la estabilidad del mercado establecería una adaptación automática de la oferta de los derechos de emisión subastados a la baja o al alza sobre la base de un conjunto de normas predefinidas, mejoraría la capacidad de resiliencia frente a las perturbaciones de los mercados y reforzaría la estabilidad del mercado. No habría ningún elemento discrecional de gestión de la oferta. La reserva constituiría también una herramienta flexible para aumentar la oferta de derechos de emisión en caso de incrementos temporales y repentinos de la demanda, mitigando así el impacto en la industria y en los sectores con riesgo de fuga de carbono.

Como esta reserva para la estabilidad no empezará a funcionar hasta 2021, se necesitan disposiciones específicas para hacer frente a un posible pico de oferta que podría producirse en 2020 como consecuencia de la devolución de derechos de emisión congelados al término del tercer período de comercio, así como de otros efectos relacionados con la transición entre períodos de comercio.

B.5 La defensa de la competencia en los mercados de la energía

La plena realización del mercado interior de la energía, tanto para la electricidad como para el gas, sigue siendo una prioridad inmediata para la Unión Europea. Un mercado interior de la energía integrado y competitivo aporta el entorno y las señales en materia de costes que se necesitan para la consecución de los objetivos de política energética de manera eficaz en relación con su coste.

La Comisión ha aprobado el pasado año una serie de orientaciones sobre la intervención pública en los mercados de la electricidad, con el fin de reducir al mínimo los efectos de falseamiento (12). Las Directivas sobre ayudas de Estado en el ámbito de la energía y el medio ambiente también tienen que evolucionar para promover planteamientos más orientados al mercado que reflejen la evolución de la estructura de costes de las tecnologías de la energía y la creciente competitividad de los costes en el mercado interior. En este contexto, en el período 2020-2030 deben reducirse progresivamente hasta su desaparición las subvenciones para las tecnologías de la energía maduras, incluidas las destinadas a las energías renovables. Aún se autorizarían las subvenciones concedidas a las tecnologías nuevas e inmaduras con potencial significativo para contribuir de manera rentable a los volúmenes de energías renovables. La Comisión está llevando a cabo actualmente una consulta sobre la revisión de las Directivas sobre ayudas estatales en el ámbito de la energía y el medio ambiente de aquí a 2020 (13).

El mercado interior de la energía ha contribuido a mantener bajo control los precios mayoristas (particularmente los de la electricidad) durante los últimos cinco años, en comparación con el aumento de los costes subyacentes de los combustibles fósiles. El incremento de los volúmenes de electricidad generada a partir de las energías eólica y solar también ha ejercido una presión a la baja sobre los precios al por mayor, en particular en regiones con elevadas cuotas de estas fuentes de energía renovables, si bien también ha contribuido a incrementar los precios del mercado minorista al repercutir a los consumidores los costes de los regímenes de apoyo. Además, el segmento minorista sigue caracterizándose por elevados niveles de concentración del mercado y regulación de precios en la mayoría de los Estados miembros, lo que limita en la realidad la competencia y la posibilidad de elección de los consumidores. La distribución de gas y electricidad es también un monopolio natural y las concesiones deben adjudicarse de forma no discriminatoria y competitiva.

(12) C(2013) 7243.

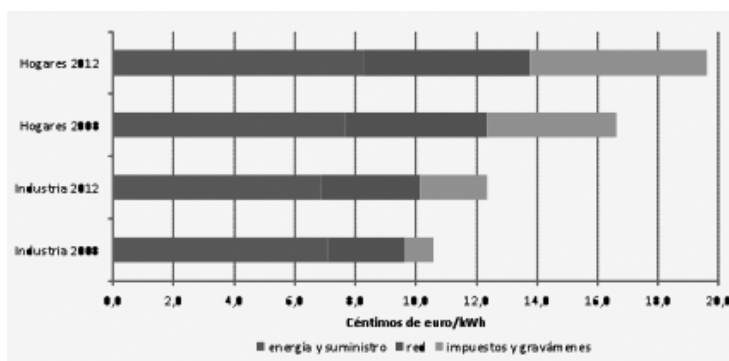
(13) http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_state_aid_environment/index_en.html.

Lograr una gran competencia en el mercado interior de la energía será crucial para avanzar hacia los objetivos de la política energética de la Unión en el horizonte de 2030. Proporcionará las herramientas clave de cara a contener los precios de la energía para los hogares y las empresas. Un mercado de la energía plenamente integrado y competitivo podría dar lugar a un ahorro de entre 40 000 y 70 000 millones euros hasta 2030, en comparación con la situación actual. Para que los consumidores puedan beneficiarse plenamente de la desregulación de los mercados de la energía, los mercados minoristas del gas y la electricidad deben ser más dinámicos y competitivos. Los consumidores deben poder controlar los datos de consumo y gozar de plena libertad para seleccionar a los proveedores de servicios energéticos o producir su propia energía sostenible. La Unión Europea seguirá realizando un seguimiento de la concentración en los mercados minorista y mayorista del gas y la electricidad y garantizando el control eficaz en materia de prácticas restrictivas de la competencia y concentraciones.

Cuadro 2: Evolución de los precios minoristas medios ponderados de la electricidad en la Unión Europea para los hogares y los consumidores industriales en el periodo 2008-2012.

Durante el período comprendido entre 2008 y 2012, los precios del gas y la electricidad (incluidos los impuestos y gravámenes) para los consumidores industriales aumentaron un 3,3 % y un 15 %, respectivamente, mientras que los de los hogares lo hicieron en un 13,6 % y un 18 %.

Evolución de los precios de electricidad por componentes 2008-20102



Fuente: Eurostat. Incluye los impuestos en el caso de los hogares; no incluye el IVA ni otros impuestos recuperables en el caso de la industria; no se incluyen otras exenciones para la industria (dato no disponible)

Los impuestos y gravámenes representan alrededor del 30 % de los costes finales de la electricidad para los hogares (frente al 26 % en 2008) y aproximadamente el 18 % para los consumidores industriales. Los costes de la electricidad para los consumidores industriales aumentaron un 127 % a lo largo del período, expresado en una media ponderada en la Unión Europea. Los costes subyacentes de la energía se mantuvieron relativamente estables, en torno a la mitad de la factura eléctrica total de los hogares y los usuarios industriales, mientras que los costes subyacentes de red constituyen la parte restante de la factura eléctrica.

Existe una gran divergencia entre los Estados miembros en cada uno de los distintos componentes de los costes de la electricidad, lo que representan un reto para el mercado interior de la energía. Por ejemplo, en 2012 la contribución de los impuestos y gravámenes a los precios de la electricidad para los hogares se situaba en un intervalo de entre el 5 % y el 56 %.

B.6 Por un sistema de la energía competitivo y asequible para los europeos

La energía es importante para la competitividad de las economías de los Estados miembros pues afecta a los costes de producción de las industrias y servicios y al poder adquisitivo de los hogares. En los últimos años, se ha incrementado la diferencia de los precios de la energía entre la Unión Europea y muchos de sus principales socios económicos. La disponibilidad de gas en los Estados Unidos ha reducido sustancialmente los precios del mismo, así como de la electricidad generada a partir del gas natural. No están aumentando los diferenciales de precios con países como China y Corea, pero sigue existiendo una situación de desventaja comparativa. Tales disparidades en los precios de la energía pueden reducir los niveles de producción e inversión y cambiar las pautas comerciales a escala mundial, a menos que se vean compensadas por la mejora de la eficiencia energética.

Este riesgo es especialmente elevado en el caso de las industrias con un gran componente de costes energéticos y que están expuestas a la competencia internacional. Al mismo tiempo, el sector manufacturero europeo presenta unos costes operativos de la energía bajos en relación

tanto con la producción como con el valor añadido. Ello se debe principalmente a la escasa intensidad energética de la producción industrial y a que se centra en productos con mayor valor añadido. Las industrias manufactureras han respondido a los aumentos del precio de la energía con constantes mejoras de la intensidad energética y, de ese modo, han mantenido una posición relativamente favorable. Desde 2005, sin embargo, se ha producido una reestructuración hacia sectores con menores costes energéticos. En relación con la posición relativa de EE.UU. y de la Unión Europea, mientras que Estados Unidos ha mejorado su balanza comercial de la energía, aún no ha tenido lugar un gran vuelco en la balanza comercial de bienes UE-EE.UU., ni se han producido cambios significativos en la estructura global de las industrias manufactureras. Ello no debe interpretarse en el sentido de que los efectos podrían no dejarse sentir debido a un aumento creciente de la diferencia en los precios de la energía, en particular debido a que se puede ralentizar la mejora de la eficiencia energética.

Los análisis de los precios y los costes de la energía (14) muestran que el impacto en la competitividad relativa de la Unión Europea ha sido escaso, lo que podría atribuirse directamente a unos precios más elevados de la energía y al precio del carbono en el marco del RCDE, debido a la mejora de la eficacia energética. No obstante, esto varía de un sector a otro y efectos indirectos, como los aumentos de los costes de la electricidad, han incidido en los usuarios intensivos de electricidad como los fabricantes de aluminio. También han tenido éxito las políticas actuales destinadas a evitar la fuga de carbono, tales como la asignación de derechos de emisión gratuitos en el RCDE. Todas las hipótesis futuras parecen indicar que habrá una presión al alza de los costes de la energía en la Unión Europea, especialmente por la necesidad de sustituir unas infraestructuras obsoletas, la tendencia al alza de los precios de los combustibles fósiles, la aplicación de las políticas existentes en materia de energía y clima y las posibles incidencias de un precio del carbono más elevado.

Es prudente, por tanto, mantener el actual marco estratégico en aquellos sectores industriales más expuestos al riesgo de fuga de carbono hasta el final de la negociación en la fase 3. Por consi-

(14) COM(2014) 21; SWD(2014) 19; SWD(2014) 20.

guiente, la Comisión tiene la intención de presentar un proyecto de decisión sobre la revisión de la lista de fuga de carbono al comité reglamentario pertinente, lo que mantendría los criterios actuales y los supuestos existentes. Mientras otras economías importantes no realicen esfuerzos comparables, también será necesario adoptar políticas similares (incluido un sistema mejorado de asignación gratuita de derechos de emisión con una mejor focalización) después de 2020, a fin de garantizar la competitividad de las industrias europeas con uso intensivo de energía. La Unión Europea seguirá supervisando la aplicación de las actuales normas de fuga de carbono y demás medidas pertinentes destinadas a aplicar el presente Marco con objeto de tomar en consideración la situación económica general y los avances logrados en las negociaciones internacionales sobre el clima.

B.7 La seguridad de suministro.

Por seguridad del abastecimiento energético se entiende garantizar el suministro permanente y adecuado de energía procedente de todas las fuentes a los usuarios. En el caso de los combustibles fósiles, la Agencia Internacional de la Energía prevé un incremento de la dependencia de la Unión Europea de las importaciones de petróleo desde aproximadamente el 80 % actual hasta más del 90 % en 2035. Del mismo modo, se espera que la dependencia de las importaciones de gas aumente del 60 % a más del 80 %. La demanda creciente de energía a escala mundial y la insuficiente competencia en los mercados energéticos de la Unión Europea ha sostenido unos precios elevados de las materias primas. En 2012, la factura europea de las importaciones de petróleo y gas ascendió a más de 400 000 millones euros, lo que representa un 3,1 % del PIB de la Unión Europea, frente a alrededor de 180 000 millones euros por término medio en el período 1990-2011. Ello aumenta la vulnerabilidad de la Unión Europea frente a las perturbaciones en el suministro y los precios de la energía.

Las políticas destinadas a mejorar la seguridad de abastecimiento de la Unión deben seguir una orientación en tres etapas. En primer lugar, la caída de la producción de petróleo y gas en la Unión Europea hace que sea necesario seguir explotando fuentes de energía autóctonas sostenibles. Las contribuciones pueden proceder

de fuentes de energía renovables, reservas nacionales de combustibles fósiles convencionales y no convencionales (principalmente gas natural) y de la energía nuclear, con arreglo a las preferencias de los Estados miembros a propósito de su combinación energética y dentro del marco de un mercado integrado en el que no se falsee la competencia. Cuando se exploten fuentes autóctonas, se deberá respetar el marco de la legislación de la Unión Europea en vigor y los compromisos internacionales tales como el adoptado por el G-20 para la eliminación progresiva de las subvenciones a los combustibles fósiles. La Comisión ha establecido un marco, para la explotación segura y estable desde el punto de vista medioambiental del gas de esquisto (15).

En segundo lugar, los Estados europeos deben actuar colectivamente para diversificar sus países de abastecimiento y sus rutas de importación de combustibles fósiles. Asimismo, se ha de potenciar la competencia en los mercados de la energía a través de una mayor liberalización, la plena realización del mercado interior de la energía, incluido el desarrollo de las infraestructuras de transporte, sin olvidar las interconexiones intracomunitarias, que pueden ser más eficaces a la hora de garantizar la seguridad del suministro que el apoyo a la capacidad de generación doméstica. Los proyectos de interés común acordados de conformidad con el Reglamento de infraestructuras energéticas deben traducirse en que la mayoría de los Estados miembros alcancen el nivel de interconectores del 10 % acordado en 2002 como porcentaje de la capacidad de producción instalada. A este punto nos referimos más adelante.

En tercer lugar, se requieren mayores esfuerzos para mejorar de forma rentable la intensidad energética de la economía y generar ahorro energético con la mejora del rendimiento energético de edificios, productos y procesos. La revisión de las políticas de ahorro energético que se van a realizar en 2014 arrojará luz sobre las futuras acciones y objetivos en este ámbito.

(15) Agencia Internacional de la Energía, C(2014) 267.

C. LA GOBERNANZA EUROPEA EN EL HORIZONTE DE 2030

C.1 Los planes nacionales para una energía competitiva, segura y sostenible.

Si bien los Estados miembros necesitan flexibilidad para elegir las políticas que mejor se adapten a su combinación energética y preferencias nacionales, debe ser compatible con la mayor integración de los mercados, el aumento de la competencia y la consecución de los objetivos climáticos y energéticos de la Unión.

La Política energética europea considera necesario simplificar y racionalizar los actuales procesos independientes para la presentación de informes sobre las energías renovables, la eficiencia energética y la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para el período posterior a 2020, y dotarse de un proceso de gobernanza consolidado con los Estados miembros. Los objetivos se alcanzarán mediante una combinación de medidas nacionales y de la Unión descritas en los planes nacionales de los Estados miembros para una energía competitiva, segura y sostenible, que:

- garanticen que se cumplen los objetivos estratégicos de la Unión Europea con respecto al clima y la energía;
- aporten mayor coherencia a los planteamientos de los Estados miembros;
- promuevan una mayor integración del mercado y la competencia;
- aporten certidumbre a los inversores para el período posterior a 2020.

Estos planes deben establecer una fórmula clara para alcanzar los objetivos nacionales en lo que respecta a las emisiones de gases de efecto invernadero en el sector no abarcado por el RCDE, las energías renovables, el ahorro de energía, la seguridad energética, la investigación y la innovación y otras opciones importantes, como la energía nuclear, el gas de esquisto, y la captura y el almacenamiento de carbono. El objetivo explícito debe consistir en generar más certidumbre para los inversores y un mayor grado de transparencia; reforzar la coherencia, la coordinación y la supervisión de la Unión Europea, incluida la eva-

luación de dichos planes con relación a los objetivos de la Unión Europea en materia de energía y clima; y avanzar en la consecución de los objetivos del mercado interior de la energía y las directrices sobre ayudas de Estado. Tendría que haber una estructura de gobernanza clara con un proceso iterativo dirigido por la Comisión para evaluar los planes de los Estados miembros en lo que respecta a estas cuestiones comunes, y hacer recomendaciones, según proceda.

Para llevar a cabo este proceso se pueden contemplar tres etapas.

Etapas 1: La Comisión desarrollaría orientaciones detalladas sobre el funcionamiento del nuevo proceso de gobernanza y, en particular, el contenido de los planes nacionales.

Convendrá definir el ámbito y los objetivos de los planes y las condiciones básicas en las que deben operar. El contenido debe abarcar aspectos importantes para que exista un sistema de la energía competitivo, seguro y sostenible y demostrar su contribución al logro de los objetivos de la Unión Europea en materia de clima y energía. Concretamente, los planes describirían de qué forma un Estado miembro tiene la intención de lograr las reducciones necesarias de las emisiones de gases de efecto invernadero, e indicarían la cantidad de energía procedente de fuentes renovables y el ahorro de energía que el Estado miembro pretende alcanzar en 2030, teniendo en cuenta la legislación vigente de la Unión y sus políticas. Además, los planes deben describir las políticas que afectan a la combinación energética nacional, como la nueva capacidad de generación de energía nuclear, la implantación de la captura y el almacenamiento de carbono, la transición a combustibles hipocarbónicos, el desarrollo de fuentes de energía autóctonas, los planes de infraestructura tales como nuevos interconectores, la fiscalidad nacional y los planes de apoyo que tengan un efecto directo o indirecto, el despliegue de las redes inteligentes, etc.

Etapas 2: Preparación de los planes de los Estados miembros a través de un proceso iterativo.

Celebrar consultas con los países vecinos debe ser un elemento clave en la elaboración de los planes. Se debe fomentar la adopción de enfoques regionales, ya que contribuirán a una mayor integración

del mercado a partir de decisiones conjuntas sobre el desarrollo de las energías renovables, el equilibrio de los mercados, la idoneidad de la generación y la construcción de interconectores. La cooperación entre los Estados miembros mejorará también la rentabilidad de las inversiones y reforzará la estabilidad de las redes.

Etapa 3: Evaluación de los planes y compromisos de los Estados miembros.

En una tercera etapa, la Ejecutivo europeo realizaría una revisión de los planes nacionales para evaluar si las medidas y compromisos de los distintos Estados miembros son suficientes para alcanzar las metas y objetivos climáticos y energéticos de la Unión. Si el plan se considera insuficiente, se llevaría a cabo un proceso iterativo más intenso con los Estados miembros afectados con el objetivo de reforzar su contenido.

En general, es necesario que los planes nacionales sean operativos bastante antes de 2020, a fin de orientar las acciones de los Estados miembros a su debido tiempo para el período 2020-2030 y fomentar la inversión. Asimismo, se debe prever la actualización de los planes nacionales al menos una vez durante el período que finaliza en 2030, con el fin de tener en cuenta la evolución de las circunstancias, aunque tomando en consideración las legítimas expectativas de los inversores.

Aunque habrá vínculos y complementariedades evidentes entre este proceso de gobernanza y las políticas nacionales notificadas en el marco del Semestre Europeo, la Comisión considera que los dos procesos, aunque complementarios, deben gestionarse por separado, habida cuenta del carácter diferente y específico de los campos de la energía y el clima y la distinta periodicidad de los dos procesos. Es posible que la estructura de gobernanza quede fijada en la legislación en una fecha posterior si el planteamiento cooperativo previsto no es eficaz.

C.2 Indicadores y objetivos de la Política Energética Europea

Aunque unas cuotas más elevadas de energías renovables y un sistema de la energía más eficiente contribuirán tanto a la competitividad como a la seguridad de abastecimiento de energía (además del

impacto positivo en los gases de efecto invernadero y las emisiones contaminantes), no bastan en sí mismos para garantizar que se avance lo suficiente hacia la consecución de todos los aspectos de estos objetivos en el horizonte de 2030. Se precisa realizar un seguimiento sistemático empleando indicadores clave para evaluar los avances logrados a lo largo del tiempo e informar cualquier futura intervención política. Entre estos indicadores se incluirían:

- los diferenciales de los precios de la energía entre la Unión Europea y sus principales socios comerciales, basándose en el informe sobre los precios y costes de la energía;
- también debe ser objeto de seguimiento la diversificación de las importaciones de energía y la cuota de fuentes de energía autóctonas utilizadas en el consumo de energía durante el período que termina en 2030;
- el despliegue de redes inteligentes e interconexiones entre los Estados miembros, con especial urgencia entre aquellos que como España están más lejos se encuentran de cumplir el objetivo ya pactado, que consiste en garantizar un nivel de interconexiones eléctricas igual o superior al 10 % de su capacidad de producción instalada;
- el acoplamiento de los mercados de la energía en el interior de la Unión Europea, basado en la liberalización de los mercados del gas y la electricidad ya consagrada en la legislación de la Unión Europea;
- la competencia y la concentración en los mercados de la energía a nivel nacional y en las regiones que ya disponen de acoplamiento a nivel mayorista;
- la innovación tecnológica (gasto en I+D+i, patentes de la Unión Europea, situación competitiva en tecnologías en comparación con terceros países).

D. LAS PRINCIPALES POLÍTICAS COMPLEMENTARIAS

D.1 El transporte

El Libro Blanco sobre el transporte (16) estableció un objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en el sec-

(16) COM(2011) 144.

tor del transporte de un 60 % de aquí a 2050 con respecto a 1990, y un 20 %, aproximadamente, de aquí a 2030, respecto a las emisiones de 2008. Las emisiones de gases de efecto invernadero aumentaron un 33 % durante el período comprendido entre 1990 y 2007, pero desde entonces han descendido como consecuencia de los elevados precios del petróleo, el aumento de la eficiencia de los vehículos de pasajeros y un crecimiento más lento de la movilidad. Parece previsible que esta tendencia se mantenga hasta 2020, pero habrá que hacer esfuerzos adicionales con posterioridad para alcanzar los objetivos del Libro Blanco.

Una reducción adicional de las emisiones provocadas por el transporte requerirá una transformación gradual de todo el sistema que tienda a una mejor integración entre los modos de transporte, un mayor aprovechamiento de alternativas al transporte por carretera, la mejora de la gestión de los flujos de tráfico a través de sistemas de transporte inteligentes, y la innovación extensiva en los campos de las nuevas tecnologías de propulsión y de navegación y combustibles alternativos y su despliegue. Ello tendrá que ir acompañado de un diseño de infraestructuras moderno y coherente y una fijación de los precios de utilización de la infraestructura más inteligente. Los Estados europeos también deben estudiar de qué modo puede utilizarse la fiscalidad de los combustibles y vehículos para respaldar la reducción de los gases de efecto invernadero en el sector del transporte, en consonancia con la propuesta de la Unión sobre la imposición de los productos energéticos (17).

A nivel internacional, la UE debe participar activamente en la Organización de Aviación Civil Internacional con el fin de crear, hasta 2016, un mecanismo global orientado al mercado en el sector de la aviación que funcionará a partir de 2020. En cuanto a las emisiones del transporte marítimo, la Unión Europea va a poner en práctica su estrategia consistente en integrar este sector en las políticas comunitarias de reducción de gases de efecto invernadero (18), y trabajar con la Organización Marítima Internacional en un enfoque global, a fin de lograr la necesaria reducción de las emisiones con las medidas más adecuadas.

(17) COM(2011) 169.

(18) COM(2013) 479.

D.2 La agricultura.

Los sectores de la agricultura, la modificación del uso del suelo y la silvicultura contribuyen a la consecución de múltiples objetivos tales como la producción de alimentos y piensos, materias primas y energía, la mejora de la calidad del medio ambiente y la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo. Todos estos sectores emiten a la atmósfera gases de efecto invernadero y también los absorben. Por ejemplo, la explotación ganadera y la utilización de abonos produce emisiones, mientras que la gestión de los pastos o las medidas agroforestales pueden absorber CO₂ de la atmósfera.

En la actualidad, la emisión y la absorción se abordan en vertientes distintas de la política climática de la UE. Las emisiones que no son de CO₂ procedentes de la agricultura se abordan en la Decisión sobre el esfuerzo compartido, mientras que las emisiones de CO₂ y absorciones relativas al uso de la tierra y la silvicultura quedan excluidas del objetivo de reducción interior de la Unión Europea, pues se abordan de acuerdo con los compromisos internacionales. Con el fin de garantizar que todos los sectores contribuyan de una manera rentable a los esfuerzos para mitigar el impacto, los sectores de la agricultura, la modificación del uso del suelo y la silvicultura deben incluirse en el objetivo de reducción de las emisiones de GEI de aquí a 2030. Se llevarán a cabo análisis adicionales con objeto de evaluar el potencial de mitigación y el enfoque estratégico más adecuado que podría utilizar, por ejemplo, una futura decisión sobre el esfuerzo compartido por la que se rijan las emisiones de GEI de sectores no incluidos en el RCDE o un pilar explícito distinto, o una combinación de ambos. Las medidas estratégicas de acompañamiento también deben basarse en las experiencias de «ecologización» en el marco de la política agrícola común y garantizar la coherencia con otras políticas de la Unión Europea.

D.3 La captura y almacenamiento de carbono (CAC)

Las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de las industrias europeas con mayor consumo de energía y de carbono han de reducirse sustancialmente para que puedan ser compatibles con el objetivo a largo plazo de la UE de reducción de los GEI. Dado que se están alcanzando los límites teóricos de eficiencia y las emisiones

vinculadas a los procesos son inevitables en algunos sectores, la CAC puede ser la única opción de que se disponga para la reducción de las emisiones directas de los procesos industriales que es necesaria a gran escala a más largo plazo. Por consiguiente, es esencial que, durante la próxima década, se intensifiquen las iniciativas de I+D y de demostración comercial de la CAC, de modo que puedan desarrollarse de aquí a 2030. Será necesario contar con un marco de apoyo de la UE mediante un uso permanente y reforzado de los ingresos procedentes de las subastas.

En el sector eléctrico, la CAC será una tecnología clave para la generación a partir de combustibles fósiles que ofrecerá capacidad de carga básica y de equilibrio en un sistema eléctrico con cuotas crecientes de energías renovables variables. Los Estados europeos con reservas de combustibles fósiles o elevadas cuotas de combustibles fósiles en su combinación energética deben apoyar la CAC mediante una fase de precomercialización con el fin de reducir costes y permitir el desarrollo comercial antes de mediados de la próxima década. Ello debe incluir el desarrollo de una adecuada infraestructura de almacenamiento y transporte de CO₂ que podría gozar de financiación de la Unión Europea, como el Mecanismo «Conectar Europa» y cualquier posible programa que le suceda.

D.4 La Innovación.

En el contexto del Marco para 2020, el Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética (Plan EETE) ha incrementado las inversiones de I+D en toda la Unión de 3 200 millones a 5 400 millones euros al año y está avanzando hacia una hoja de ruta única e integrada que oriente las inversiones futuras. Para el periodo 2014-2020, la Unión Europea está aumentando las inversiones en investigación y desarrollo relacionadas con la energía y el clima y, en el marco de Horizonte 2020, el nuevo programa de investigación e innovación de la Unión, cerca de 6 000 millones euros, se consagrarán a la eficiencia energética y a tecnologías seguras, limpias e hipocarbónicas, así como a las ciudades y comunidades inteligentes. Además, se dispondrá de fondos adicionales para instrumentos financieros, asociaciones público-privadas y proyectos de PYME.

Pero, señoras y señores, la Unión Europea tendrá que intensificar sus esfuerzos en materia de política de investigación e innovación con el fin de apoyar el marco relativo al clima y la energía para después de 2020. Especial hincapié debe hacerse en acelerar las reducciones de costes y la asunción por parte del mercado de las tecnologías hipocarbónicas (renovables, eficiencia energética, y procesos industriales hipocarbónicos en toda una gama de sectores). Ello debe centrarse en el incremento de inversiones en proyectos de demostración a gran escala, el fomento de la demanda de tecnologías innovadoras y el establecimiento de marcos normativos adecuados en todo el mercado único. La evidencia demuestra que, a medida que maduren las nuevas tecnologías de la energía, se espera reducir los costes entre un 30 % y un 80 %.

Estas actividades podrían abarcar el uso de los ingresos generados a través del RCDE para financiar proyectos de demostración hipocarbónicos que abarquen, por ejemplo, las energías renovables y la eficiencia energética, y aporten una mayor inversión privada a través del Banco Europeo de Inversiones. Las hojas de ruta hipocarbónicas elaboradas por los sectores industriales han puesto de relieve la necesidad evidente del desarrollo y la demostración a gran escala de procesos industriales hipocarbónicos innovadores, así como de nuevos productos hipocarbónicos de elevado valor añadido. En consonancia con las políticas de innovación e industrial de la Unión, se explorará, por tanto, la posibilidad de contar con un sistema NER300 ampliado como medio de encauzar los ingresos procedentes del comercio de emisiones hacia la demostración de tecnologías hipocarbónicas innovadoras en los sectores industriales y de la generación eléctrica. Una parte de los ingresos procedentes de las subastas podría utilizarse también para incentivar la adopción de medidas adicionales de reducción de los GEI, por ejemplo potenciando la convergencia y la coherencia de los sistemas nacionales de fomento de las energías renovables, o para ampliar las interconexiones y el despliegue de las redes inteligentes, centrándose en aquellos Estados europeos con menor capacidad de inversión.

Es evidente que, en el marco de los programas de la Unión recientemente acordados, los Estados miembros disponen de oportunidades considerables para fomentar las energías renovables y mejorar

los niveles mínimos de eficiencia energética. Durante el periodo 2014-2020 se dispone de financiación de la Unión Europea, en el contexto de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, en los que se han reservado un mínimo de 23 000 millones euros para el objetivo temático de «transición a una economía hipocarbónica», lo que representa un aumento significativo de la ayuda de la Unión Europea para el desarrollo masivo de las energías renovables, la eficiencia energética, el transporte urbano con bajas emisiones de carbono y soluciones de las redes inteligentes en la Unión Europea. Deberá prestarse mucha más atención a la estructuración y el despliegue de nuevos instrumentos financieros, que favorecerán la confianza de los inversores, de modo que las finanzas públicas puedan utilizarse para movilizar capital privado de manera más eficaz.

No obstante, se ha de reflexionar sobre los instrumentos que serán necesarios para el período posterior a 2020 a fin de abordar las cuestiones relacionadas con el clima y la energía, incluidas las diferentes implicaciones de costes para los Estados miembros descritas en la sección 2.1. Será también importante desarrollar técnicas de ingeniería financiera y facilitar el acceso a la financiación de las PYME. Estos instrumentos también deberían posibilitar que las autoridades regionales y locales invirtiesen y explotasen las posibilidades con bajas emisiones de carbono, como es el caso actualmente con la iniciativa «Ciudades inteligentes», que apoyará a las ciudades y regiones en la adopción de medidas pioneras para alcanzar una reducción del 40 % de las emisiones de gases de efecto invernadero en 2020 mediante un uso y una producción sostenibles de la energía (19).

E. Contexto internacional

El nuevo Marco para 2030 deberá tener en cuenta la actual situación internacional y la evolución prevista. El paisaje energético está sometido actualmente a grandes transformaciones. Es evidente que, en el período que culminará en 2030, la demanda de energía aumentará a

(19) <http://setis.ec.europa.eu/set-plan-implementation/technology-roadmaps/european-initiative-smart-cities>.

nivel mundial, en particular, en Asia, con un fuerte incremento previsto de las importaciones de hidrocarburos en países como China y la India. Se espera que la creciente demanda de energía se satisfaga en parte gracias a los avances tecnológicos (explotación de yacimientos en aguas profundas, técnicas de recuperación mejoradas, recursos no convencionales) y la consiguiente diversificación geográfica de la producción y las rutas comerciales (especialmente para el gas natural licuado). Los flujos comerciales y los precios de la energía se ven profundamente afectados por esta situación, que tendrá consecuencias para la Unión Europea debido a su gran dependencia de las importaciones. Al mismo tiempo, la globalización de los flujos de la energía y el aumento de la diversidad de los agentes internacionales está generando una dinámica propicia para desarrollar un nuevo enfoque de la gobernanza mundial de la energía basada en normas.

Los esfuerzos realizados por los socios internacionales de la Unión Europea para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero son desiguales. El enfoque ascendente del proceso de compromisos de Copenhague-Cancún constituyó un avance significativo, aunque insuficiente, hacia un régimen más integrador, que fue testigo de cómo China, la India, Brasil, EE.UU., la Unión Europea y más de cien países, que representan más del 80 % de las emisiones mundiales, se comprometían colectivamente a desarrollar políticas climáticas específicas. En general, sin embargo, la acción por el clima ha sido fragmentaria y se ha adaptado a condiciones económicas específicas. Treinta y ocho países desarrollados, incluida la Unión Europea, los Estados miembros e Islandia, han asumido compromisos de emisión jurídicamente vinculantes para un segundo período en el marco del Protocolo de Kioto, que suponen una reducción media de al menos el 18 % en relación con los niveles de 1990. Aunque hay un país más que en el primer período de compromiso, Japón, Nueva Zelanda y la Federación de Rusia no han asumido nuevas obligaciones.

En la actualidad, China es, junto con la Unión Europea, el mayor inversor en energías renovables y ha puesto en marcha una serie de regímenes de comercio de derechos de emisión a nivel regional que abarca las regiones económicas más importantes, con vistas a desarrollar un sistema nacional, prestando especial atención a la conta-

minación atmosférica local y la seguridad energética. EE.UU. ha visto cómo se reducían sus emisiones de gases de efecto invernadero de acuerdo con el objetivo de reducción de un 17 % de aquí a 2020 en comparación con 2005, como consecuencia no solo de la transición del carbón al gas, sino también de unas normas más estrictas de emisiones de CO₂ para los vehículos, el mayor desarrollo de las energías renovables y un activo sector privado que invierte intensivamente en nuevas tecnologías e innovación. Brasil ha hecho progresos en el proceso de contención de la deforestación masiva. Aunque la Unión Europea es actualmente líder mundial en tecnologías hipocarbónicas, otras grandes economías en rápido crecimiento han mostrado un interés estratégico por competir en estos nuevos mercados. Unas aspiraciones renovadas en materia de clima y energía harán posible que Europa mantenga su ventaja competitiva como pionera en estos mercados mundiales en rápido crecimiento.

Cuadro 3: Avances internacionales en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

En 2012, las emisiones mundiales de dióxido de carbono aumentaron un 1,1 %, aunque a un ritmo inferior al incremento medio anual del 2,9 % registrado durante el último decenio. Los mayores emisores de CO₂ son ahora China (29 % de las emisiones mundiales), Estados Unidos (16 %), la UE (11 %), la India (6 %), la Federación de Rusia (5 %) y Japón (3,8 %).

Desde 1990, las emisiones de CO₂ de China han aumentado considerablemente en torno a un 290 % y un 70 % respecto a 2005. Actualmente sus emisiones son similares a las de la Unión Europea, es decir, unas 7 toneladas per cápita.

En 2012, las emisiones de CO₂ de los EE.UU. disminuyeron un 4 % y se han reducido en más del 12 % desde 2005. Las emisiones per cápita son, sin embargo, mucho más elevadas, pues se situaron en 16,4 toneladas en 2012. El significativo descenso de las emisiones se debe en gran medida a la explotación de gas de esquisto nacional que ha desplazado al carbón en el sector de la generación de electricidad.

Las emisiones de la India crecieron un 6,8 % en 2012, un 53 % de 2005 a 2012 y un 200 % con respecto a 1990, a pesar de que, con menos de 2 toneladas, las emisiones per cápita siguen estando muy por debajo de las de la Unión Europea.

Las emisiones de Japón se mantuvieron sin cambios durante el período de 2005 a 2012, pero han aumentado desde 1990 y siguen una tendencia al alza. Recientemente Japón ha rebajado significativamente sus planes para reducir los gases de efecto invernadero de aquí a 2020 en el contexto de la revisión de su política energética a raíz del accidente nuclear de Fukushima. Otro tanto han hecho Australia y Canadá.

En términos generales, sigue existiendo un gran desfase de ambiciones entre las iniciativas destinadas a mitigar los impactos y

las medidas necesarias para limitar el aumento de la temperatura global a menos de 2°C (20). Por esta razón, en 2011 las Partes en el CMNUCC pusieron en marcha un proceso destinado a celebrar en diciembre de 2015 un nuevo acuerdo internacional en París, que sería aplicable a todas las Partes y abarcaría el período posterior a 2020. Los estados deben estar dispuestas a presentar sus contribuciones a más tardar en el primer trimestre de 2015 para que se disponga de tiempo suficiente para el debate y la evaluación del objetivo consensuado de limitar el aumento de la temperatura a escala mundial por debajo de 2°C. La Unión debe estar dispuesta a desempeñar su papel y adoptar nuevas medidas ambiciosas para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero y fomentar las energías renovables y la eficiencia energética. Ello revierte en nuestro propio interés, pero debemos invitar a nuestros socios internacionales a participar en el desafío global de la lucha contra el cambio climático. Una mayor implicación internacional también ayudaría a mantener la competitividad a largo plazo de la base industrial de la Unión.

F. LOS PRÓXIMOS PASOS ADELANTE: LOS OBJETIVOS DE LA ENERGÍA EN EUROPA.

Entre los elementos clave de un nuevo marco sobre el clima y la energía para 2030 se debe incluir un objetivo de reducción de los gases de efecto invernadero a nivel de la Unión Europea que se reparta equitativamente entre los Estados miembros en forma de objetivos nacionales vinculantes, una reforma del sistema de comercio de derechos de emisión, un objetivo a nivel de la Unión Europea para la cuota de energías renovables y un nuevo proceso de gobernanza europeo para las políticas de energía y clima basado en los planes de los Estados miembros para una energía competitiva, segura y sostenible. La eficiencia energética seguirá desempeñando un papel importante en la consecución de los objetivos de la Unión en materia de clima y energía y será objeto de un estudio que concluirá a lo largo de 2014.

(20) PNUMA: Informe de 2013 sobre la disparidad de las emisiones

Como hemos visto en materia de energía, la Unión Europea ha avanzado mucho desde que aprobó su primer paquete de medidas en 2008.

En estos momentos, la Unión va camino de cumplir los objetivos fijados para 2020 en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, energías renovables y aumento de la eficiencia.

Pero es necesario continuar avanzando en pos de una economía hipocarbónica que garantice una energía competitiva a un precio asequible para todos los europeos.

Para ello, la Política energética europea propone los objetivos siguientes:

Objetivo de emisiones de gases de efecto invernadero

Fijar un objetivo de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero del 40 % en 2030 con respecto a las emisiones de 1990.

Objetivo para las energías renovables en el marco de la UE

Las energías renovables deben seguir desempeñando un papel protagonista en la transición hacia un sistema energético más competitivo, seguro y sostenible, proponiendo que en el año 2030 alcance el 27% del mix energético, si bien este objetivo se establece a escala comunitaria y no nacional.

Interconexiones intracomunitarias

Al mismo tiempo, la Unión Europea y los Estados miembros tendrán que seguir desarrollando sus marcos legislativos para facilitar la transformación de las infraestructuras energéticas con mayores interconexiones transfronterizas y redes inteligentes para gestionar la demanda con el fin de garantizar la seguridad del abastecimiento energético.

Pero concentrémonos en lo más reciente.

El Consejo Europeo celebrado los días 23 y 24 de octubre pasado (2014), ha dado importantes pasos adelante en la consecución de estos objetivos, cuales son:

- 1º El objetivo vinculante para la Unión Europea de reducir las emisiones de CO2 por lo menos en un 40% en el año 2030 con respecto a los valores de 1990, como acabamos de señalar.
- 2º El objetivo de que la cuota de energías renovables dentro del consumo total de la energía europea será como mínimo del 27% en 2030, objetivo que sólo será vinculante a escala de la Unión.

Pero el punto más reseñable de este Consejo es el que se refiere a la interconexión del mercado europeo de la electricidad y del gas.

Así la Comisión Europea tomará medidas para garantizar un objetivo mínimo del 10% de las interconexiones intraeuropeas antes del 2020, especialmente para Estados como España y Portugal que no han conseguido un nivel mínimo de integración en el mercado interior de la energía.

Efectivamente, si examinamos el mapa de Europa observamos que la interconexión entre España y Francia es del 4%, mientras que la que Francia tiene con Alemania supera el 50% (57%)

Entre Francia e Italia la interconexión también alcanza el 50% y la que existe entre los países nórdicos está en el 42%

Esta situación es gravemente perjudicial para nuestro país que no puede exportar su energía al resto de Europa.

Es paradójico por injusto que la Unión Europea afirme que existe un auténtico “mercado de la energía único en Europa” y nos obligue a liberalizar nuestros mercados nacionales, accesibles sin obstáculo alguno para las empresas europeas y en cambio la interconexión que España tiene con ese mercado europeo no llega al 5%.

Esta injusta situación es la que trata de paliar el último Consejo con el incremento de las interconexiones.

Ahora bien la consecución de los objetivos energéticos de la Unión Europea conlleva un gigantesco esfuerzo inversor que se cifra en 300 mil millones de euros hasta 2020, sobre todo en los sectores de generación, smart-technologies, eficiencia y ahorro energético.

Este Consejo Europeo puede ser un buen punto de partida sobre el que la Unión Europea deba continuar construyendo su política energética común.

XI. LA TRANSICION ENERGETICA EN LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA

¿Cómo están reaccionando los países europeos ante estas demandas energéticas de UE?

Nos gustaría detenernos en iniciativas tan interesantes como Energiewende (transición energética) en Alemania que quiere ser un intento de demostrar que una economía industrial próspera y madura como la alemana es capaz de crecer prescindiendo de la energía nuclear y potenciar las energías renovables y la eficiencia o ahorro energético.

En Francia, el Presidente Hollande creó la Comisión Nacional para la Transición Energética que tras dos años de trabajo remitió al Parlamento un proyecto de ley innovador: la Ley marco de transición energética, por un crecimiento verde.

La Asamblea Nacional y el Senado han aprobado recientemente esta nueva la Ley marco de transición energética, que incluye como objetivos a 2050 la reducción en un 75% de las emisiones de gases de efecto invernadero y de un 50% del consumo de energía final mediante renovables. Para 2030, un 40% menos de emisiones, un 30% menos de consumo en combustibles fósiles y alcanzar un 32% de energías renovables.

Francia siempre ha ejercido un fuerte liderazgo en el sector energético. Al concluir la *Segunda Guerra Mundial* la investigación francesa sobre el átomo y la tecnología nuclear había sido ya reconocida con cinco *Premios Nobel*.

Fue precisamente su liderazgo en este sector el que le permitió encontrar la vía de escape a la crisis del petróleo de 1973. En poco más de 12 años, Francia construyó 55 de sus 58 reactores nucleares.

Es decir, Francia experimentó ya entonces una rapidísima “transición energética” que, durante años, le ha permitido mantener un parque generador centralizado; electricidad a precios regulados, emisiones de CO₂ inferiores a la media de la OCDE y una posición relativamente cómoda en el debate global sobre clima y energía. El tiempo nos dirá, si esta “nueva” política energética va a ser compatible con la apuesta decidida que Francia ha hecho siempre por la energía nuclear como política prioritaria de Estado.

También se encuentra el caso de nuestro vecino Portugal que como hemos dicho tiene un mercado eléctrico integrado con el español MIBER y que muy pronto se constituirá el Mercado Ibérico del Gas siguiendo el mismo patrón.

Portugal que como nuestro país ha liberalizado su sector energético tiene previsto producir un 60% de energía renovable y abastecer la demanda total en un 30% en el año 2020.

Por referirnos a las noticias más recientes, la prensa nos informaba esta misma semana que China y Estados Unidos han anunciado un "histórico" acuerdo para luchar contra el cambio climático que incluirá recortes en sus emisiones de gases de efecto invernadero.

La iniciativa constituye el primer anuncio de recorte de emisiones contaminantes por parte de China y uno más ambiciosos que han firmado los Estados Unidos.

China se compromete a que sus niveles de emisiones de CO₂ se reduzcan en un 20% en 2030 y que para ese mismo año la implantación de las energías renovables en su mix energético sea también del 20%.

Por su parte, Estados Unidos reducirá sus emisiones de CO₂ para 2025 entre un 26 y un 28% con respecto a los niveles de 2005, lo que supone el doble del recorte previsto hasta la fecha.

XII. EL CASO ESPAÑOL ¿EJEMPLO A SEGUIR?

El sistema energético español tiene unas características propias que lo diferencian del resto de los países de nuestro entorno.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que España es un país que carece de fuentes propias de energía.

En segundo lugar, hoy los mercados eléctrico y gasista españoles están muy aislados del resto de Europa. Tenemos una magnífica interconexión con Portugal, incluso hemos sido capaces de crear un Mercado ibérico de electricidad, pero nuestras interconexiones con el resto de Europa a través de Francia son muy insuficientes, como hemos subrayado.

Esta circunstancia tiene varias consecuencias, entre ellas que nuestro mix energético tenga que ser enormemente diversificado.

España está utilizando todas las fuentes de energía disponibles—desde la energía nuclear hasta las renovables— con un peso creciente de estas últimas lo que es importante desde el punto de vista medioambiental.

Hoy podemos decir, que nuestro sistema energético es moderadamente satisfactorio y que ha superado en parte los problemas que tenía hasta un reciente pasado.

Nuestras empresas eléctricas tienen un nivel tecnológico muy elevado, como lo prueba la alta capacidad que han demostrado durante los últimos años para internacionalizarse, exportando sus modelos de gestión a otros países.

Nos encontramos, por lo tanto, con un sistema energético con importantes activos, con empresas capaces de operarlos, con un gestor del sistema que funciona adecuadamente, con una demanda razonable y una oferta diversificada que responde a las necesidades de los usuarios.

Nuestro país se encuentra, pues, en una situación relativamente sólida para afrontar la Agenda europea de la transición energética.

Así en 2013, según el informe anual del Ministerio de Industria, Energía y Turismo dentro de las energías renovables se ha producido un incremento del 78% en la participación hidráulica, fruto de la mayor disponibilidad de estos recursos debido a la climatología. Destacan también la energía solar y la eólica con aumentos respectivos del 18 y 12%.

Globalmente, según el informe, la evolución de las energías renovables en 2013 ha supuesto una mejora en la cobertura de energía primaria alcanzando el 14% frente al 12% del año anterior.

Respecto de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, ustedes saben que se trata de un mercado que se gestiona a nivel europeo. Así lo establece nuestra propia legislación interna contenida en la Ley 1/2005, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión, que modificada por Ley 13/2010 establece en su artículo 17 que la metodología de asignación gratuita transitoria de estos derechos se determinara por las normas jurídicas armonizadas que se adopten a nivel europeo.

XIII. LA EFICIENCIA ENERGÉTICA EN LA LEY 18/2014

Permítanme que me detenga por breves instantes en un asunto que como jurista ha llamado mi atención los últimos días con ocasión de preparar esta conferencia y que se refiere a la transposición que la Ley 18/2014 en materia de eficiencia energética ha hecho de la Directiva europea 2012/27/UE, relativa a este mismo tema.

La Directiva 2012/27/UE, exige un esfuerzo de ahorro energético a los Estados miembros, en su artículo 7 mediante la creación de un sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética, mecanismo ambicioso y difícil de conseguir en un escenario económico en crisis como el que nos encontramos

En desarrollo de la Directiva europea, el artículo 69 de la Ley 18/2014 crea un sistema nacional de obligaciones de eficiencia energética, en virtud del cual se asignan a las empresas comercializadoras de gas y electricidad, a los operadores de productos petrolíferos al por mayor y a los operadores de gases licuados una cuota anual de ahorro energético de ámbito nacional denominada “obligaciones de ahorro”.

Las obligaciones de ahorro resultantes equivalen al objetivo asignado para nuestro país por el artículo 7 de la Directiva 2012/27/UE.

Tomando como base el artículo 20 de la Directiva, el artículo 72 de la Ley 18/2014, crea el Fondo Nacional de Eficiencia Energética “sin personalidad jurídica, cuya finalidad será financiar las iniciativas nacionales de eficiencia energética”.

Las empresas obligadas por el citado artículo 7 de la Directiva deben contribuir por cuantía equivalente a la de las inversiones que exige el cumplimiento de las obligaciones derivadas de dicho artículo como forma de cumplimiento de las mismas.

Como consecuencia del establecimiento de este sistema, anualmente mediante orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo se definirá el objetivo de ahorro anual y la cuota sobre el mismo correspondiente a cada sujeto obligado, en función de sus ventas finales de energía. (Art. 71.2 de la Ley).

Sin embargo, la Ley por la urgencia en la ejecución de las medidas de eficiencia, ha aplicado el sistema de obligaciones en la parte proporcional al periodo restante desde la entrada en vigor del Real Decreto-Ley (tramitado luego como proyecto de ley) hasta el 31 de diciembre de 2014 (Art 75 de la Ley).

Esta aplicación del sistema de obligaciones de ahorro ha sido un tanto “peculiar” desde el punto de vista jurídico, toda vez que no se ha sustanciado en un acto administrativo en aplicación de la propia Ley, como hubiera sido lo lógico, sino que ha sido esta misma Ley la que ha fijado la cantidad de contribución al Fondo correspondiente a cada empresa.

Con ese alcance puede destacarse que la regulación de la Ley 18/2014 puede vulnerar los artículos 9.3 (seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos), 14 (igualdad) y 31 (sosténimiento de los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica de la Constitución).

- a) La Ley puede vulnerar el principio constitucional de seguridad jurídica por que los sujetos contribuyentes a este Fondo están completamente indefensos ya que desconocen los datos utilizados para cuantificar la deuda fijada para cada uno de ellos.
- b) También puede ser contraria al principio de igualdad del artículo 14 CE, porque la propia ley excluye de la obligación de contribuir al Fondo a determinados agentes que realizan una conducta equiparable, en términos de la Directiva Comunitaria. Así, el artículo 75.3 Ley 18/2014 excluye del deber de realizar aportaciones a aquellos sujetos obligados con un volumen de ventas finales en 2012 igual o inferior a 5 ktps (sólo para el primer año, 2014).
- c) Capacidad económica. Finalmente, aunque la Ley evita la calificación de la obligación de eficiencia energética como tributo, es obvio que la naturaleza de la obligación es difícilmente diferenciable de las tributarias.
Por ello la Ley debería haber aplicado el principio de justicia tributaria a la obligación de ahorro energético, lo que permitiría realizar un juicio sobre la capacidad económica del sujeto pasivo.

Estas deficiencias de la Ley podían haberse evitado, si el proyecto de ley hubiera tenido una tramitación más pausada.

Como letrado de las Cortes y por tanto como parte involucrada en el procedimiento legislativo, debo reconocer que la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley adolece, muchas veces por la urgencia, de graves deficiencias que deberíamos corregir si no queremos que se produzcan situaciones como la que acabo de describir.

En todo caso la reforma del procedimiento legislativo y la calidad de las leyes, sería el título de otra conferencia que desde este momento propongo al Presidente y que me postulo como candidato a pronunciar.

XIV. LOS EJES DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA ESPAÑOLA

Y vamos terminado señor Presidente.

Cualquiera que sea el escenario que analicemos, en mi opinión, hay un conjunto de ejes principales sobre los que debe girar la Política energética de España.

Permítanme citar algunos de los que en mi opinión deben constituir parte fundamental de esta Política:

1. Nuestro sistema energético debe ser seguro, competitivo y sostenible y cualquier decisión debe contemplar simultáneamente estas 3 dimensiones.
2. Necesitamos reforzar cada vez más la dimensión europea de nuestra política energética.
3. Todas las fuentes energéticas son necesarias. Debemos encontrar un equilibrio entre ellas conforme a los criterios citados de seguridad de suministro, competitividad y sostenibilidad.
4. La eficiencia energética es la mejor opción para ahorrar energía y reducir emisiones.
5. Las energías convencionales deben continuar teniendo un peso específico en el sector industrial español en términos de inversión y de empleo.
6. El gran reto de las energías renovables es alcanzar una mayor eficiencia y racionalidad económica, un mejor equilibrio coste-beneficio, incorporando la dimensión europea y global al desarrollo de este mercado en el que España es pionera.
7. El sector energético español tiene que hacer una apuesta en captura y almacenamiento de CO₂ que nos posicione en una situación de vanguardia.
8. El desarrollo de las interconexiones de gas y electricidad especialmente con Europa a través de Francia es fundamental para la competitividad energética de nuestro país. La Unión Europea no puede proclamar que existe una Política de Energía Común si no desarrolla un verdadero mercado energético a través de las interconexiones transfronterizas que permitan a las empresas españolas competir con las europeas en pie de igualdad.
9. El impulso de la Investigación, el Desarrollo y la Innovación (I+D+i) en el ámbito de energía constituye un elemento fundamental para alcanzar los objetivos de seguridad de suministro, competitividad y sostenibilidad medioambiental.

I+D+i y Energía

Es precisamente en este último punto en el que quiero detenerme brevísimamente.

El impulso a la I+D+i en el ámbito energético es fundamental para conseguir los objetivos de seguridad de suministro, competitividad y sostenibilidad. La siguiente revolución energética será, sin duda, la tecnológica y España ha demostrado que tiene capacidad para afrontar este reto tecnológico en varios sectores energéticos.

Existen numerosas áreas de investigación en el ámbito de la energía con un alto impacto potencial. En todas ellas las compañías españolas están trabajando e investigando con éxito.

Permítanme que me refiera, aunque sea brevemente, a algunas tecnologías energéticas que han experimentado un gran desarrollo en los últimos tiempos.

Durante los últimos años se ha producido un aumento de la producción eléctrica a través de nuevas tecnologías de ciclos combinados de gas que producen menos emisiones, así como la combinación de tecnologías de generación tradicionales con biomasa.

En el futuro será necesario considerar nuevas tecnologías que permitan mejorar la eficiencia de las plantas de carbón existentes, mediante centrales de carbón limpio de alto rendimiento que reducirá emisiones.

La captura y almacenamiento de CO₂ son tecnologías nuevas cuyo desarrollo e implementación industrial cuentan con una gran proyección.

Las energías renovables son las que, según la Agencia Internacional de la Energía, tendrán un mayor crecimiento en las próximas décadas. Según este Organismo Internacional la capacidad de generación instalada de energías renovables a nivel mundial crecerá a un ritmo cercano al 2% anual en el periodo 2010-2035, superando a finales de dicho año los 1.400 Gigawatios de potencia instalada.

Entiendo que los próximos desarrollos normativos de las energías renovables deben primar únicamente la innovación y no la promoción y comercialización.

La automatización de una red eléctrica inteligente es también un reto que tienen planteado muchos países desarrollados en el próximo

futuro. La automatización de la red de distribución incrementa la eficiencia, gestiona los picos de carga y predice los fallos en los equipos. La aplicación de la automatización supondrá un ahorro de energía y una gran mejora en la calidad del servicio a los consumidores.

En el sector del transporte, algunos Estados europeos, especialmente el francés, alemán, español y el belga están promocionando activamente la introducción del vehículo eléctrico con el objetivo de reducir emisiones, reducir la dependencia energética y revitalizar la industria de la automoción.

Finalmente, también se están produciendo importantes desarrollos tecnológicos en el sector de la edificación. Así, la Arquitectura bioclimática que permite la captura de la energía solar y su mantenimiento y distribución de forma directa, pudiendo producir eficiencias energéticas de hasta un 70%.

En definitiva y como podemos apreciar todos los “in puts” energéticos se dirigen a mejorar el I+D+i para que la energía llegue a todos los consumidores y usuarios en condiciones de calidad y continuidad, que sea lo más eficiente posible y que sean de la formas más respetuosa con el medio ambiente.

XV. FINAL: POR UN PACTO DE LA ENERGÍA

Entiendo que para abordar estos desafíos es necesario un trabajo conjunto entre todos los sectores involucrados: Parlamento, Gobierno, Administraciones locales y autonómicas, empresas, agentes sociales, etc.

Y en este punto, como Letrado de las Cortes, permítanme que “arrime el ascua a mi sardina”.

Igual que Francia constituyó una Comisión Nacional para el Estudio de “transición energética”, nuestro país podría establecer una iniciativa similar.

El Parlamento es, en mi opinión, el foro idóneo donde llevar a cabo esta reflexión en profundidad sobre la estrategia global que ha de diseñar nuestro país en el sector de la energía para los próximos 20 o 30 años.

Un gran acuerdo con amplio consenso y con el respaldo de los agentes del sector debe despejar las incertidumbres y sentar las bases de un modelo energético no solo más autosuficiente y competitivo sino además más acorde con los hábitos de ahorro de los consumidores y compatible con el desarrollo sostenible.

Y es que los cambios regulatorios que deben realizarse en el futuro tienen que hacerse por concertación de las partes. Debe buscarse la sostenibilidad ambiental pero no a costa de la insostenibilidad económica y empresarial.

Y acabo, Señoras y señores.

Mi abuelo contaba que tenía un amigo que frecuentaba el Ateneo, especialmente en las frías tardes de Madrid, donde asistía a las conferencias que allí se impartían. Había un conferenciante habitual con muy mal genio que se enfadaba cada vez que un asistente abandonaba la sala en medio de su discurso. Incluso a los pocos oyentes que había muchas veces en sus plúmbeas conferencias les amenaza con empezar de nuevo su disertación.

Yo hoy soy un gran afortunado, en Madrid hace una tarde preciosa y además he visto que ninguno de ustedes ha caído en la tentación de abandonar este hermoso Salón aunque yo, si lo hubieran hecho, lo habría comprendido perfectamente.

Muchas gracias al señor Presidente, a los señores Académicos y a todos ustedes por asistir a este acto y por su paciencia de escucharme.

BIBLIOGRAFIA

1. *Código comentado de la energía* Civitas, 2010.
2. *Comentarios a las leyes energéticas* / directores Vicente López-Ibor Mayor, José María Beneyto Pérez; autores Borja Acha Besga . Civitas, 2006
3. *El derecho de la energía* / (XV Congreso Italo-Español de Profesores de Derecho Administrativo); Alfonso Pérez Moreno (coordinador).—Sevilla : Instituto Andaluz de Administración Pública, 2006.

4. *Energy efficiency determinants: an empirical analysis of Spanish innovative firms* María Teresa Costa, José García-Quevedo, Agustí Segarra. Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona, 2014.
5. *Hacia un sector eléctrico sostenible* Juan Delgado. Fundación Alternativas, Madrid 2012.
6. *Derecho de la energía*. — Las Rozas (Madrid): La Ley, 2006.
7. *Energía en España y desafío europeo: seguridad, concentración Empresarial, competencia, regulación* / Ariño y Asociados. — Granada. 2006.
8. *La regulación de los mercados: telecomunicaciones, energía y valores* / XXX Jornadas de Estudio, Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, 19, 20 y 21 de noviembre de 2008
9. *Foros de la energía*. Jornadas del Congreso de los Diputados. Madrid 2011
10. *Tratado de derecho del gas natural* / Íñigo del Guayo Castiella. — Madrid: Marcial Pons, 2010.
11. *Cuestiones actuales del derecho de la energía: regulación, competencia y control judicial*: Jornadas Pedro María Meroño /Marina Serrano González y Mariano Bacigalupo Saggese. Madrid : Comisión Nacional de la Energía : Iustel, 2010.
12. *Manual del sector de hidrocarburos: Ley 34/1998, de 7 de Octubre*. Autores José Miguel Aguado Palanco y otros. Thomson-Aranzadi, 2008
13. *La Comisión Nacional de Energía : naturaleza, funciones y régimen jurídico*. Pilar Navarro Rodríguez ; epílogo, sobre la Función 14ª de la CNE, por Gaspar Ariño Ortiz e Íñigo del Guayo Castiella. — Madrid. Marcial Pons, 2008.
14. *Aspectos jurídicos de la producción eléctrica en régimen especial* Joaquín Mª Nebreda Pérez ; prólogo Eduardo García de Enterría. Thomson-Civitas, 2007.
15. *Política energética en el ámbito de la Unión Europea y su proyección en España* / José María Marín Quemada, director de la investigación; Madrid : Consejo Económico y Social España, 2010.
16. *El sector eléctrico en España: competencia y servicio público* /María Asunción Torres López, Estanislao Arana García, Leonor Moral Soriano, coordinadores. — Albolote (Granada): Comares, 2007.
17. *Sectores regulados: sector energético, sector de las telecomunicaciones y sector del transporte* / coordinador Antonio J. Alonso Timón – Madrid. Dykinson, 2014.
18. *Derecho de la energía : dictámenes de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Industria : comentarios* / Eduardo Soler Tappa ; prólogo, Joaquín de Fuentes Bardají. Madrid. Civitas, 2008.

19. *Temas de derecho energético* / Pascual Sala Atienza director ; J. Miguel Aguado Palanco. Barcelona .Bosch, 2009. —UNESA, Asociación Española de la Industria Eléctrica.
20. *Tratado de regulación del sector eléctrico*. Fernando Becker.Thomson-Aranzadi, 2009.