

# La transición energética: sus aspectos jurídicos

## José Luis Ruiz-Navarro Pinar

Letrado de la Comisión de Industria, Turismo y Comercio del Congreso de los Diputados

*Discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación del académico José Luis Ruiz-Navarro, el día 19 de noviembre de 2014.*

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 demostrar mi agradecimiento al académico D. Landelino Lavilla, Presidente anterior de la Academia que asiste a esta recepción académica.

Para mí, es importante el testimonio de D. 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 Gimeno 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 Fernando Sáinz 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 Cortázar 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.

### **Por un Derecho de la energía autónomo**

Y es que el derecho de las energías, 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 jurisprudencial constante, junto con la ausencia de obras de divulgación pueden hacernos pensar que el derecho de las energías 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.

Pero la tarea de construir jurídicamente las bases científicas de un derecho de la energía que nos proponemos no es tarea fácil. El régimen 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 o gasista, 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 CO<sub>2</sub>, 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 considerado con suficiente arraigo para ser consideradas como una rama autónoma del ordenamiento jurídico; ni siquiera posiblemente una disciplina académica independiente.

El grueso del Derecho de las energías se ha venido conformando 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 las energías 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 es un servicio esencial, o servicio económico de interés general, concepto sobre el que Fernando 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 las energías— 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 queden 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 una Ley o un Decreto-Ley.

En el Sector Eléctrico, la Ley 54/1997, ha sido la norma jurídica sectorial y de ca-

rácter 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.

En cuanto al análisis de las concretas medidas de liberalización instauradas por la Ley 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 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 el facilitar al máximo el acceso.
- Se establece un intenso control administrativo. Las actividades relacionadas con la prestación del servicio eléctrico están controladas por la Administración, que ejerce potestades y competencias de supervisión, interdicción y control a través de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, independiente 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

### El Convenio internacional creador del MIBEL

Una importante característica del sector eléctrico español y muy pronto lo será en el sector del gas, es que el ámbito territorial sobre el que los operadores energéticos ejercen 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 en 2004 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 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 que permitirá acelerar el proceso de aplicación práctica de las disposiciones contenidas en la Directiva 2003/54/CE, favoreciendo los intercambios y la competencia entre las empresas de este sector.

El MIBEL es, a pequeña escala, un proceso de integración que sigue los principios europeos.

En definitiva, el MIBEL quiere ser una convergencia absoluta, una integración de los mercados eléctricos español y portugués, que necesariamente precisa de una adaptación continua, pues al margen de la convergencia técnica de ambos sistemas eléctricos, 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.

### 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 este año de 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 desarrolla-

do 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.

### ¿Qué hacer con el déficit?

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.

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.

El concepto tradicional de "peaje" de acceso que englobaba en la anterior normativa todas las partidas que se exigían a los operadores de la red, se desglosa en la nueva Ley en dos conceptos:

1º peajes de acceso, *strictu sensu*, que tribuyen solo el uso de las redes y

2º cargos, que se utilizan para satisfacer el resto de los costes.

### El sector de hidrocarburos

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 podrá 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 un 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 ¿cómo se prevé que va a evolucionar en el futuro, tanto a medio como a largo plazo?

### La transición energética

Quienes se dedican a analizar las grandes tendencias globales subrayan que vivimos una época de cambios que no hicieron sino 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.

## La Unión Europea

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 aproximó 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 Caballinas, que lo fue todo en política, Ministro en distintas carteras, diputado en Cortes y gallego (sobre todo gallego) fue también eurodiputado. Viagé 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 L'ill" 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 D. Pío Caballinas, 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 la 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.

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.

La Unión Europea considera 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 Comisión propone los objetivos siguientes:

### Objetivo de emisiones de gases de efecto invernadero

La Comisión Europea propone 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 a nivel de la UE

También entiende que 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 UE 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, 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 CO<sub>2</sub> por lo menos en un 40% en el año 2030 con respecto a los valores de 1990.

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.

### La transición energética en los Estados de la UE

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

Lamentablemente no nos podemos detener con la precisión que nos gustaría 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.

O en el caso de Francia donde el Presidente Hollande creó la Comisión Nacional para la Transición Energética y, tras dos años de trabajo, la Asamblea Nacional está debatiendo el proyecto de ley marco de transición energética, por un crecimiento verde con la intención de que entre en vigor 2015.

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 CO<sub>2</sub> inferiores a la media de la OCDE y una posición relativamente cómoda en el debate global sobre clima y energía.

Sobre estas bases, el proyecto de ley remitido a la asamblea Nacional 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.

También está 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 de los más ambiciosos que han firmado los Estados Unidos. China se compromete a que sus niveles de emisiones de CO<sub>2</sub> 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 CO<sub>2</sub> 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.

## El caso de España

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 éstas 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 determinará por las normas jurídicas armonizadas que se adopten a nivel europeo.

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 que se refiere a la transposición que la Ley 18/2014 en materia de eficiencia energética ha hecho de la Directiva eu-

ropea 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 obligatoriamente 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 (sostenimiento 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 con-

tribuir 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.

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 CO<sub>2</sub> 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.

Es precisamente en este último punto en el 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 CO<sub>2</sub> 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 GW 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.

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 la "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 Atenéo, especialmente en las frías tardes de invierno de Madrid, donde asistía a las conferencias que allí se impartían

Había un mediocre conferenciante habitual con muy mal genio que se enfadaba cada vez que una persona abandonaba la sala en medio de su discurso. Incluso amenaza con empezar de nuevo su disertación si veía poca atención en los pocos oyentes que asistían a sus plúmbeas conferencias.

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 hubiera hecho alguno de los presentes, 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. ■