

2009-2018: Diez años de política de energía en la UE

Alfonso González Finat

ex Director Comisión Europea

Samuele Furfari

Profesor Universidad Libre de Bruselas, ex Administrador Principal Comisión Europea

Introducción

2018 marca el décimo aniversario de lo que puede considerarse el arranque definitivo de la política europea de energía cuya consagración tuvo lugar con la adopción de la legislación conocida comúnmente como el “Tercer paquete” y el “Paquete verde”. Los mismos vieron la luz en paralelo con la renovada política sobre cambio climático de la Unión Europea e iniciaron el camino de lo que se llama la “transición energética”.

La adopción de la nueva legislación tuvo lugar en 2009 a las puertas de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa¹ al final de dicho año, que incluía por vez primera un título sobre Energía.

A pesar del poco tiempo transcurrido desde 2009 (menos de diez años es poco en la historia de la Unión Europea) mucho se ha avanzado desde entonces al tiempo que grandes acontecimientos relacionados con la política energética han tenido lugar a escala mundial.

En ese sentido si bien nueva legislación complementaria ha visto la luz, aquella legislación básica sobre la que se ha asentado la “nueva política energética de Europa”² ha sido revisada y está en estos momentos en negociación final en las Instituciones.

En efecto, estamos ahora a pocos meses de las elecciones al Parlamento Europeo que se tendrán en mayo de 2019 y que traerán la elección de una nueva Comisión Europea. Las propuestas legislativas sobre la mesa deberán ser adoptadas en breve, dados los compromisos políticos de sacar adelante toda la nueva serie de medidas legislativas antes del final de este periodo de sesiones.

Estamos pues ante el lanzamiento de esa nueva etapa en la política de energía de la Unión Europea.

Este artículo recorre lo andado en diez años con sus logros y sus incertidumbres, pero sin duda haciendo valer la decidida apuesta que

la Unión ha hecho por un cambio de paradigma que de alguna manera le garantice el liderazgo mundial en política y tecnología al tiempo que mantenga el bienestar de sus ciudadanos y la competitividad de su economía a escala global.

El camino hacia 2009

La adopción de la legislación inherente al llamado “Tercer paquete” de energía en 2009 actualmente en vigor, se produjo como consecuencia del relativamente escaso éxito que había tenido la legislación anterior sobre el mercado de la energía. En efecto, desde casi veinte años antes, los intentos de la Comisión Europea por introducir principios para abrir el mercado se habían visto limitados por las visiones nacionales de los Estados y la protección existente para sus empresas, públicas en una buena parte, que continuaron tratando de obstaculizar un auténtico desarrollo de un mercado abierto europeo y no limitado a un mercado nacional³, dado el posiciona-

¹ El Tratado de la Unión Europea y el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) -los Tratados-, entraron en vigor el 1 de diciembre de 2009. Se introdujo la novedad en el segundo, del Artículo 194 sobre energía, como competencia compartida, que considera los aspectos de solidaridad y sostenibilidad como partes de dicha política, bajo los principios de seguridad de suministro y política medioambiental.

² La antesala inmediata de la incorporación de la política energética per se al TFUE fue ciertamente la Cumbre G8 de Gleneagles de julio de 2005 que marcó un hito en lo que al enfoque político sobre energía y medio ambiente se refiere y puede considerarse como un antecedente de la “política de energía para Europa” que vio la luz tras la Cumbre Europea de junio de 2007.

³ Se trataba no tanto de “suprimir el mercado” como de sustituir los mercados nacionales por un único mercado europeo.

miento de dominación de los titulares en unos mercados cautivos.

La cumbre de Barcelona de marzo 2002 bajo presidencia española había aportado una esperanza con el abandono por Francia a su tradicional oposición a esta apertura. Como ejemplo, ésta había aceptado el acuerdo para que se alcanzase -para 2005- un nivel de interconexión eléctrica entre países equivalente a un mínimo del 10% de su capacidad de producción instalada⁴. Así y todo, eso no contribuyó a ningún progreso en el mercado interior de la electricidad lo que provocó que en 2010 la Comisión enviase un total de veinticinco avisos motivados a veinte Estados miembros.

Conviene añadir que previamente en 2006, la Comisión Europea había utilizado su potestad exclusiva sobre la política de la competencia para llevar a cabo el análisis del sector que desveló prácticas contrarias a los principios del Tratado, en particular por la situación de empresas integradas verticalmente. Dicho análisis con la amenaza de sanción subsiguiente, fue la palanca que movió hacia adelante la legislación sobre mercado interior, que cristalizó en el "Tercer paquete" de 2009.

Pero en todo caso esos intentos, asimismo en lo que a energía renovable o eficiencia energética se refiere (relacionadas asimismo con el alza del precio del crudo), constituyeron una buena base para las propuestas legislativas posteriores.

En efecto, a partir de 2000 bajo el impulso de Loyola de Palacio, Vicepresidente de la

Comisión Europea, y para – entre otros - ser coherente con el protocolo de Kyoto, se concluyó que la política de fomento de las energías renovables y de la eficiencia energética basada en la tecnología y que se llevaba a cabo desde los años 80 no era suficiente. Ello dio paso para obligar a su desarrollo y aplicación mediante varias directivas con objetivos para los Estados miembros de tipo indicativo.

Su traducción fue el documento de la Comisión de 2007 «Programa de trabajo de la energía renovable. Las energías renovables en el siglo XXI: construcción de un futuro más sostenible», que propuso "un objetivo del 20 % para la cuota global de energía procedente de fuentes renovables y un objetivo del 10 % para las energías procedentes de fuentes renovables en el transporte, como metas adecuadas y factibles, así como la cuestión de que objetivos obligatorios deberían proporcionar al sector la estabilidad a largo plazo que necesita para poder realizar inversiones razonables y sostenibles...".

Simultáneamente, los objetivos en el contexto de una mejora del 20 % de la eficiencia energética hasta 2020 que proponía la Comisión en 2006 a través del «Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial», recibió el respaldo del Consejo Europeo de marzo de 2007, y del Parlamento Europeo en enero de 2008 como base para la legislación que vería la luz en los años siguientes. El acuerdo político sobre estas medidas fue concluido en diciembre

2008 bajo presidencia de Nicolas Sarkozy y publicado en Abril 2009 en el Diario Oficial de la UE.

Los "Paquetes tercero y verde"

Los dos pilares sobre los que en 2009 se asentó la política de energía de la UE fueron los llamados "Tercer paquete" y "Paquete verde".

En el primer caso se trataba de establecer un verdadero mercado de la energía para el gas y la electricidad en la Unión Europea.

Ello se concretó por un lado en la obligatoriedad para los Estados miembros de permitir la libre competencia de ambos sectores en el interior de sus fronteras, así como estableciendo la obligación de la creación de autoridades de regulación nacionales independientes y por otro mediante el establecimiento de mecanismos para el libre acceso de las empresas de energía a los mercados de todos los Estados de la UE. Simultáneamente se disponía de la existencia de un mecanismo de cooperación de los reguladores europeos en forma de agencia⁵. Podríamos sin duda añadir que las infraestructuras energéticas (redes básicamente) forman parte de esta política mediante la definición de las "Redes transeuropeas de energía" y la exigencia de su separación legal de las empresas suministradoras y en su caso opciones de financiación para las interconexiones, estableciéndose mecanismos de cooperación entre las autoridades nacionales a cargo de las mismas, quienes debieran trazar planes de desarrollo de las redes cada diez años. Las redes de trans-

⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relaciones - Infraestructura energética y seguridad del abastecimiento COM/2003/0743 final

⁵ La Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) se estableció como parte fundamental del mercado interior de la energía en el ámbito de la nueva regulación. Se trataba de colmar un hueco regulatorio para cubrir una función de cooperación allá donde no llegaban los reguladores nacionales, en particular en cuestiones transfronterizas. Parte de dichas funciones las había tratado de desempeñar desde 2003 de forma muy limitada el grupo de reguladores del gas y de la energía (ERGEG) creado por la Comisión Europea con función meramente asesora y de consulta. Posteriormente se adjudicó a ACER dos nuevos campos de responsabilidad: vigilancia de los mercados financieros al por mayor en relación a la energía (REMIT) y Redes Transeuropeas de infraestructura de energía.

porte de energía (electricidad y gas) de la UE fueron organizadas pues con funciones de cooperación y planificación indicativa⁶.

En el segundo caso ("Paquete verde") se trataba básicamente de establecer objetivos y reglas en los ámbitos de:

- Energía renovable, incluyendo un proceso individualizado de adjudicación de objetivos obligatorios de energía final por Estado miembro para alcanzar el 20% en el conjunto de la UE (y dentro del mismo el 10% de energía renovable en el sector transporte, biocarburantes entre otros).
- Eficiencia energética en cuyo caso los objetivos respecto al año base fijado eran de índole indicativa o voluntarios para cada Estado (un 20% asimismo para el conjunto de la UE) si bien existía la obligatoriedad de establecer planes nacionales y comunicarlos a la Comisión para su verificación. Posteriormente la Directiva de eficiencia energética de 2012 establecía un conjunto de medidas vinculantes para ayudar a la UE a alcanzar su objetivo de eficiencia energética del 20% para 2020. Según la Directiva, todos los países de la UE deben utilizar la energía de manera más eficiente en todas las etapas de la cadena energética, desde la producción hasta consumo final.

El establecimiento de límite a las emisiones de gases de efecto invernadero en el marco de la lucha contra el cambio climático constituyó el tercer elemento de decisión política y legislación de este paquete

verde⁷ estableciéndose límite máximo obligatorio a las emisiones individualizados por cada Estado para alcanzar el 20% en el total de la UE.

La lucha contra el cambio climático: La UE líder

Desde la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre cambio climático en Junio de 1992 en la Cumbre de Río, la Unión Europea se ha erigido en líder mundial en la lucha contra el cambio climático principalmente mediante el control y la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI)⁸. Ello supone que todas sus políticas deben quedar investidas de esa gran meta de reducción de emisiones con sus objetivos cuantificados y vinculantes a diversos horizontes (2020, 2030) y estimativos (2050). La vinculación ha sido particularmente cierta para la energía desde 2009, sin olvidar a otros sectores como la industria, la tecnología, etc.

Pero al mismo tiempo hay que ser consciente del peso de la UE a escala global en término de sus emisiones GEI que se sitúan en el entorno del 10% sobre el total. Es decir su influencia es más por lo que propone como potencia económica y, en cierta medida, política que por sus objetivos y resultados propios, si bien éstos sirven de ejemplo. Éste es el gran reto al que se enfrenta la UE.

La concreción en términos de legislación de las políticas sobre energía-cambio climático tuvo lugar en abril de 2009 al adoptarse la directiva⁹ sobre gases de efecto

invernadero por la que tomaron cuerpo de ley los objetivos vinculantes para 2020 sobre su disminución, asignándose objetivos individualizados y obligatorios para cada Estado miembro. Ello supuso la modificación de la directiva existente de 2003 sobre comercio de emisiones para, por un lado fijar una senda decreciente de derechos de emisión hasta 2012 y por otro detallar los procedimientos de asignación de permisos mediante subasta a partir del 1 de enero de 2013.

Dentro de las actividades generadoras de emisiones de la industria en general, estaban afectados por el alcance de la directiva en el sector de la energía, los centros de generación de más de 20MW, al mismo tiempo que la emisión de CO₂ era objeto de limitación cuantitativa y de control. La directiva comprendía aproximadamente el 50% del total de emisiones; el resto pertenecía a los llamados sectores difusos.

La directiva determinó asimismo los criterios para el establecimiento de los planes nacionales de asignación de permisos de emisión en relación con los compromisos adquiridos frente al protocolo de Kioto, a los que se obligaban los EEMM.

Simultáneamente a la adopción de la mencionada directiva, se fijaron mediante decisión¹⁰, los criterios y los porcentajes de disminución de GEI para 2020 correspondientes a cada Estado miembro en relación con los sectores difusos en su conjunto (transporte; edificios; pequeña industria;

⁶ ENTSO-E y ENTSO-G (siglas en inglés)

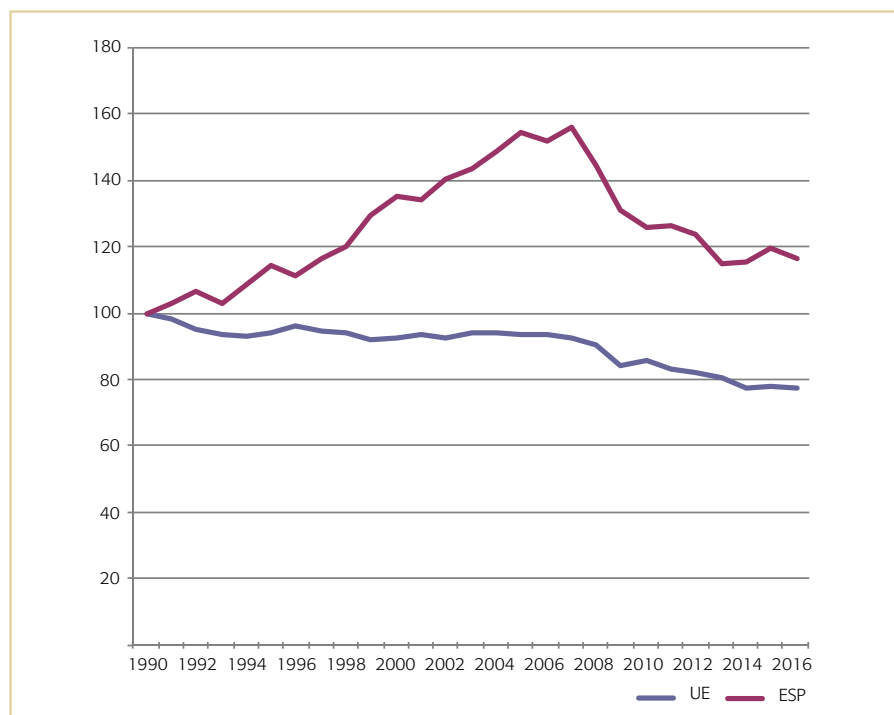
⁷ El vulgarmente conocido como el "20-20-20"

⁸ La COP-1 tuvo lugar en Berlín bajo la presidencia del ministro alemán de medio ambiente, a la sazón la señora Angela Merkel. No es sorprendente que desde entonces la Canciller haya sido la paladín de la lucha contra las emisiones de CO₂ al menos en su discurso.

⁹ Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009 por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

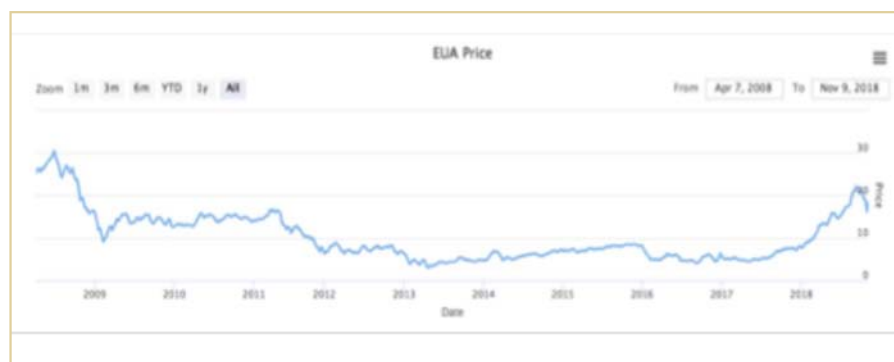
¹⁰ Decisión no 406/2009/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2009 sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020.

Figura 1. Emisiones GEI (CO₂ equivalente) con base en 1990



Fuente: EEA

Figura 2.



Fuente: SANDBAG

terciario; agricultura; etc.), establecido en un 10% para toda la UE. Los porcentajes asignados variaban según una horquilla

(-20% a +20%) en función de los criterios establecidos. A España se le asignó el 10% (media de la UE).

El liderazgo de la UE en este tema tomó todavía más importancia como actor principal en la Convención sobre el clima en la cumbre de París de 2015 auspiciada por Naciones Unidas.

La Cumbre fue un hito histórico donde por primera vez se adoptó un acuerdo mundial sobre el clima, destinado a mantener el calentamiento mundial por debajo de 2°C y a seguir trabajando para limitarlo a 1,5°C con respecto a los niveles preindustriales, reconociendo que ello reduciría considerablemente los riesgos y los efectos del cambio climático. La Unión Europea fue decisiva en el acuerdo y la Convención fue el arranque de una “nueva política global.”

El sistema de comercio de emisiones de la UE¹¹, sobre el que se basa la política de control y límite de emisiones en los sectores no difusos, ha tenido desde 2009 un desarrollo desigual, con desplome del precio de la tonelada de CO₂, la corrección del sistema (tras la retirada de permisos del mercado) y el repunte reciente en el precio (Figura 2).

La reciente retirada del acuerdo de París por parte de EE.UU y las consecuencias del Brexit -en cuanto a los compromisos de la UE y el reparto de esfuerzos entre sus EEMM -suponen elementos de incertidumbre que pesan sobre el avance político conseguido en París.

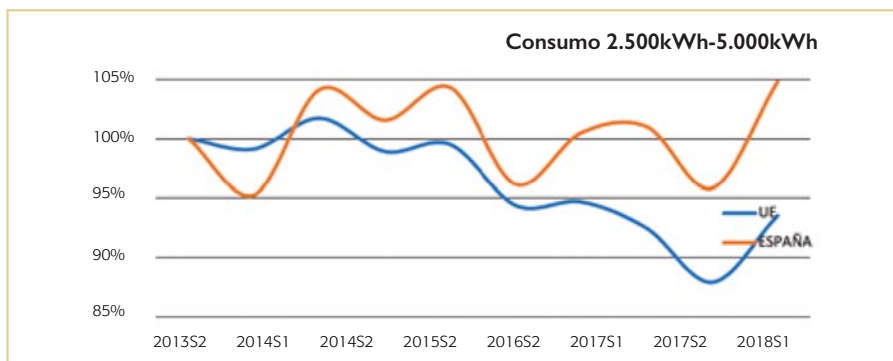
La desigual puesta en marcha

La puesta en marcha de la política energética a partir de 2009 mediante la nueva legislación ha tenido un desarrollo desigual, tanto en la aplicación como en sus resultados.

Si nos atenemos al efecto de la **apertura del mercado de la energía**, los precios

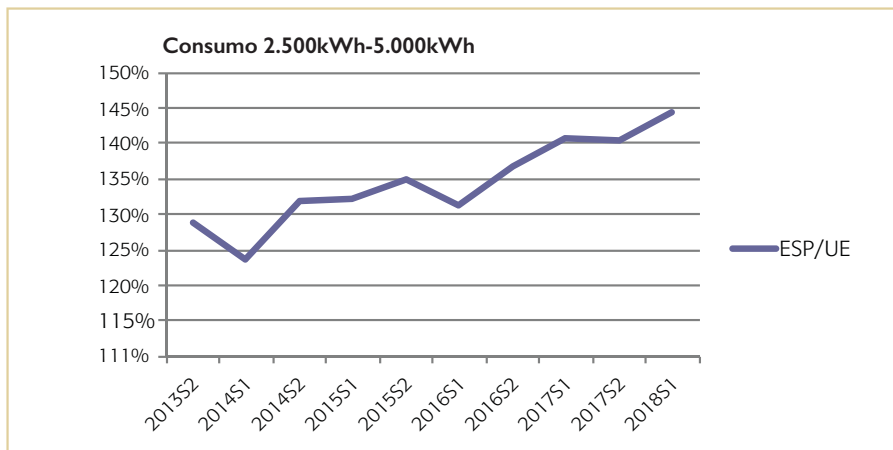
¹¹ “Cap and trade”

Figura 3. Energía eléctrica(kWh) Precio sin tasas ni impuestos Euros



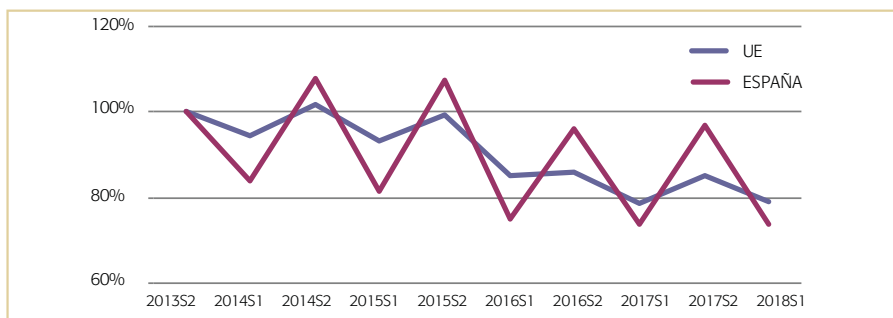
Fuente: EUROSTAT

Figura 4. Energía eléctrica(kWh) Precio sin tasas ni impuestos Euros



Fuente: EUROSTAT

Figura 5. Gas natural Consumo 20GJ-200GJ Precio sin tasas ni impuestos Euros.



Fuente: EUROSTAT

Nota: las oscilaciones semestrales muestran la variación de precios verano/invierno

pueden dar una indicación del efecto sobre los consumidores, al fin y a la postre el objeto de la creación de un mercado único. Como ejemplo, en particular en relación a España, la evolución de los precios en los últimos cinco años (gas y electricidad) se ha separado de la media de la UE revelando unos precios relativos mayores en parte consecuencia de la "relativa isla energética" que constituye la península ibérica. (Figuras 3 a 5).

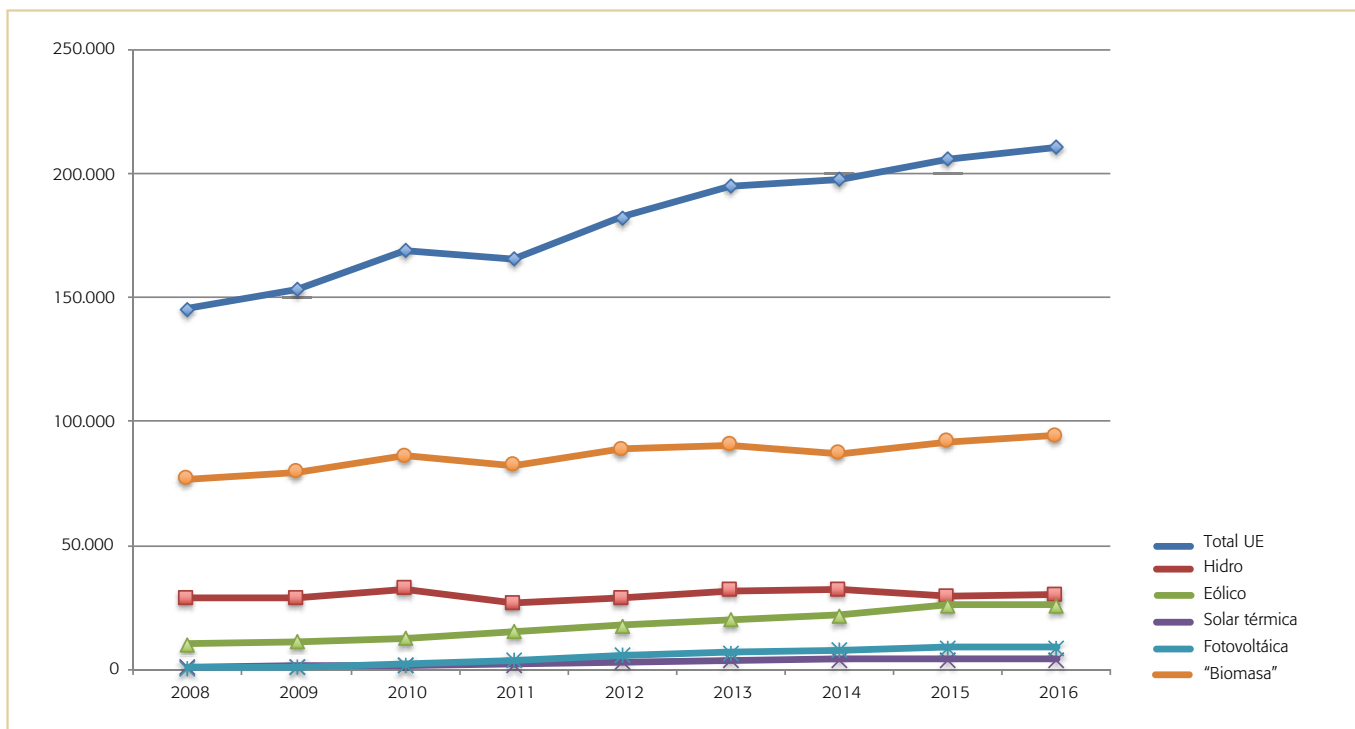
Por otra parte el desarrollo de las **energías renovables** está en una senda positiva de acuerdo con los objetivos marcados para 2020 para el conjunto de la UE (20% de energía final). En este sentido España está en línea con el cumplimiento de su objetivo (que coincide con el de la UE). No obstante puede decirse que el objetivo consustancial con él -energía renovable en transporte (10% dentro de ese 20%)- está lejos de conseguirse (ver apartado posterior 'Balance y Perspectiva').

En general, es innegable que la Directiva de la UE de 2009 que obliga a los Estados miembros a consumir energía renovable está dando frutos, aunque es cierto que no todos los países habían abrazado con entusiasmo la obligación legislativa a pesar de ser ellos mismos y el Parlamento Europeo el poder de decisión de la UE.

En la UE, las energías renovables aumentaron alrededor del 8% al 16% entre 2008 y 2017 sobre la demanda final. Con mucho, las energías renovables más importantes son la biomasa utilizadas para la generación de calor (Figuras 6 y 7).

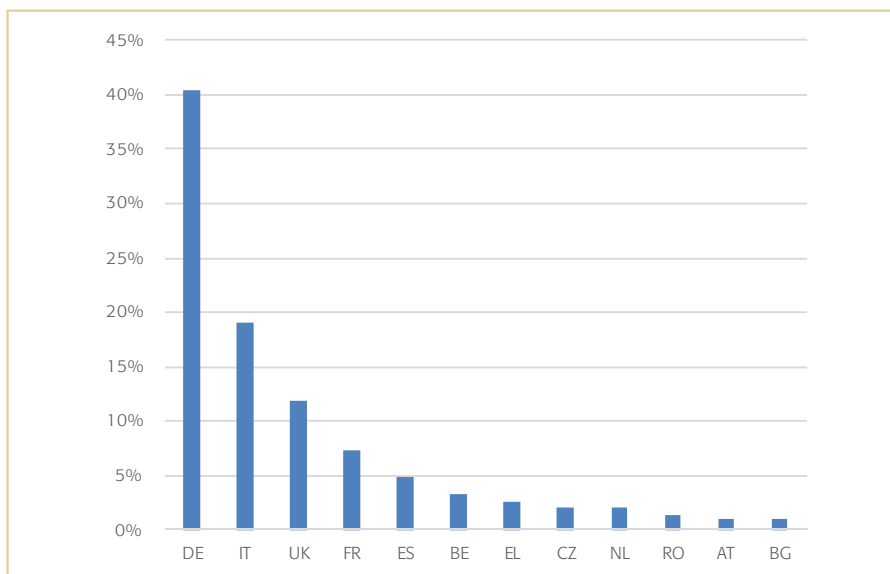
De cara a 2020, se espera que el objetivo global del 20% de energía final sea superado. Pero muchos Estados miembros no cumplirán con su propio objetivo. Será responsabilidad de la Comisión -en su caso- las

Figura 6. Producción de energía renovable en la UE en Mtep



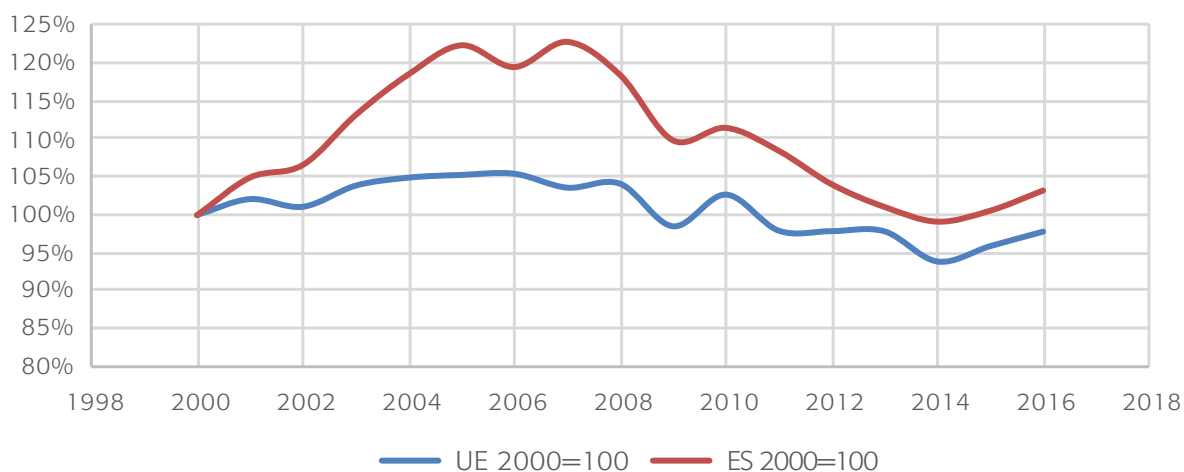
Fuente: EUROSTAT

Figura 7. Porcentaje de la energía solar instalada en la UE. Estados miembros con más del 1%



Fuente: EUROSTAT para 2017

La electricidad generada por energía renovable, pasó de 594.7 teravatios hora (TWh) a 857.1 TWh, pero la mayor parte de esta producción es, por supuesto, hidroelectricidad. La producción de energía eólica aumentó de 119.5 TWh a 302.9 TWh y la energía solar de 7.5 TWh a 110.9 TWh, un aumento espectacular. En 2017, estas dos energías renovables representaron el 12,7% de la demanda de electricidad de la UE. En el área de la electricidad solar, Alemania, que es el Estado miembro que tiene la mayor aceptación popular en este sector, produce el 5,9% de su demanda de electricidad con esta energía, España el 5%. Bélgica 3.6%, Francia, que es significativamente más soleada, alcanza sólo 1.5%, siendo Italia el que marcha en cabeza con 7.9%.

Figura 8. Energía final (2000=100)

Fuente: EUROSTAT

actuaciones pertinentes de cara a los países que no hayan cumplido¹².

En cuanto a la **eficiencia energética**, si bien es una política que incumbe al conjunto de la sociedad, hay que reconocer que corresponde a la gran industria europea el papel de alumno aventajado. En efecto, la misma redujo considerablemente su propia intensidad energética. La razón es muy sencilla: la creación del "mercado único" obliga a las empresas a competir. Por lo tanto, las grandes empresas han hecho todo lo posible por reducir su consumo de energía.

No obstante, no es lo mismo para las PyMES. De entre los 20 millones de ellas, cerca de dos tercios no parecen mostrarse interesadas por la eficiencia energética, puesto que la energía no representa "más que" del 5% al 10% de sus costes y, a dife-

rencia de las grandes empresas, no disponen de suficiente personal cualificado para dar respuesta a esta cuestión. Prefieren invertir sus limitados recursos en lo básico del oficio de la empresa. Considerando necesario hacer considerables esfuerzos para que la eficiencia energética también sea una prioridad para las mismas, se trató de dar salida a esa situación mediante la creación de empresas de servicios energéticos (ESCO¹³, Energy Service Company). El concepto data de hace una veintena de años, pero, aunque se trate de una fuente importante para la mejora de la economía de las empresas, no ha tenido el éxito que se esperaba.

En todo caso puede observarse un éxito en lo que se refiere a disminución de energía final en el conjunto de la UE a partir de 2008, si bien no puede saberse cuánto de la disminución es debido a la reglamentación adoptada

en ese periodo y cuánto a la influencia de la crisis económica que coincide con el periodo en cuestión. El repunte que se observa en los últimos años puede anunciar un empeoramiento relativo preocupante (Figura 8).

Por otro lado, en los años noventa, la Comisión había desarrollado políticas de sensibilización dirigidas a las autoridades locales incitándoles, sobre todo, a la creación de agencias locales o regionales de energía para fomentar políticas de eficiencia energética en su territorio. Hoy día esta actividad se ha convertido en el Pacto de los Alcaldes.¹⁴ Los cerca de 8.000 firmantes del Pacto comparten una visión común para 2050: acelerar la descarbonización de sus territorios, fortalecer su capacidad para adaptarse a los impactos ineludibles del cambio climático y conseguir que sus ciudadanos disfruten de acceso a una energía segura, sostenible y asequible.

¹² El acuerdo de 2018 sobre la meta de 2030 es de un 32% para toda la UE, pero sin ninguna obligación individualizada para los Estados miembros.

¹³ Al amparo de un contrato, los operarios especializados intervienen ante un consumidor de energía mediante la elaboración de una auditoría energética, la realización de las inversiones necesarias y la administración y el mantenimiento de todos los aspectos relacionados con la energía. La remuneración de los ESCO va a la par del ahorro energético conseguido.

¹⁴ Pacto de los Alcaldes, <https://www.pactodelosalcaldes.eu/es/>

Legislación complementaria

Durante el periodo que transcurre entre 2009 y hoy día la UE ha adoptado legislación adicional sobre diversos aspectos relevantes de la energía.

Mención especial es el caso de los biocombustibles dado que se trató de una rectificación en toda regla. En efecto, el

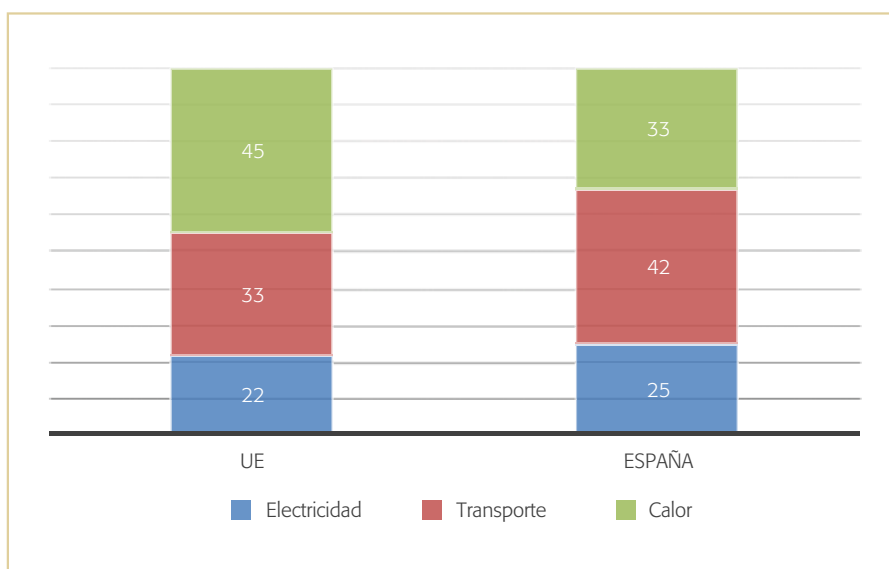
*La Comisión Europea controla y –en su caso– persigue, con los instrumentos legales en su poder, el cumplimiento de la legislación en curso a través de la apertura de **procesos de infracción**.*

- En lo que respecta al mercado interior de gas y electricidad, la Comisión Europea envió su opinión razonada a España por la incompleta transcripción de las directivas sobre electricidad y gas de 2009 (“Tercer paquete”) en septiembre de 2016 que seguía una carta de apercibimiento de febrero de 2015.

- En marzo de 2015 la Comisión Europea solicitó a España la correcta aplicación de la directiva sobre energía renovable de 2009, en particular en la cuestión de los biocarburantes y los criterios de sostenibilidad.

- Además, España fue advertida de infracción por la Comisión Europea en febrero y octubre de 2017 en lo que respecta a la transposición de la legislación de 2010 y 2012 sobre las directivas de edificación¹⁵ y de eficiencia¹⁶ respectivamente. Anteriormente en octubre de 2015, España ya había sido advertida formalmente- junto a otros Estados- de retraso en su transposición.

Figura 9. Energía final



entusiasmo de 2009 sobre la posibilidad de conseguir un 10% de energía renovable en el sector transporte (biocarburantes, aunque no sólo), se enfrentó con la dura realidad del potencial impacto negativo sobre el medio ambiente de la producción correspondiente de biocombustibles, (proveniente de la agricultura y subvencionada por tanto). La UE ha tenido en consecuencia que revisar a la baja sus objetivos iniciales para limitar a un máximo de 7% lo que antes era un mínimo de 10%, con una disminución progresiva a partir de 2023 para los biocarburantes basados en el aceite de palma y con prohibición total para 2030.

Pero asimismo la nueva legislación ha puesto el foco en aquéllos sectores que podían dar mayor valor añadido en término de esfuerzo.

En esa línea, el gráfico adjunto nos enseña que la electricidad es la menos utilizada de la energía final. No tiene entonces que ser necesariamente la primera prioridad en las políticas de ahorro de energía. Por eso la Comisión en febrero 2016 adoptó por primera vez en su historia una Comunicación sobre la importancia del calor¹⁷ (Figura 9).

Por otra parte, todos los equipos que utilizan energía eléctrica tienen que respetar los reglamentos Ecodesign (ecodiseño) de la Comisión Europea¹⁸. La Directiva establece requisitos mínimos obligatorios para la eficiencia energética de los productos que funcionan con electricidad. Esto ayuda a prevenir la creación de barreras para el comercio, mejorar la calidad del producto y la protección ambiental.

¹⁵ Principalmente sobre los edificios “cero energía” y exenciones.

¹⁶ En concreto sobre la cuestión de la instalación de medidores individuales del consumo de calefacción en edificios de pisos. Anteriormente en octubre de 2015, España ya fue advertida formalmente- junto a otros Estados- por el retraso en su transposición (directiva 2012/27/EU)

¹⁷ Comunicación de la Comisión, Estrategia de la UE relativa a la calefacción y la refrigeración, 16 de febrero 2016, COM(2016) 51.

¹⁸ Unión europea, Directiva 2009/125/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 21 de octubre de 2009 por la que se instaura un marco para el establecimiento de requisitos de diseño ecológico aplicables a los productos relacionados con la energía.

La estrategia de **calefacción y refrigeración** incluye planes para facilitar la renovación de cara a la eficiencia energética de los edificios, desarrollar pautas de eficiencia energética para escuelas públicas y hospitales y mejorar la fiabilidad de los certificados de rendimiento energético de aquéllos. La estrategia también apunta a integrar mejor el sistema eléctrico con los sistemas de calefacción y refrigeración de distrito. Las redes de calefacción y refrigeración de distrito pueden usar y almacenar electricidad alimentada por fuentes renovables y luego distribuirla a edificios y sitios industriales, lo que aumenta el nivel de calefacción y refrigeración renovable.

El Reglamento de etiquetado energético complementa los requisitos de ecodiseño con los requisitos obligatorios de etiquetado¹⁹.

Nuevas propuestas y objetivos: 2030 y más allá

En octubre de 2014, el Consejo Europeo acordó el marco de actuación de la UE en materia de clima y energía hasta 2030 estableciendo ambiciosos objetivos para 2030: reducir en al menos el 40 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, 27% para la eficiencia energética y 27% de consumo de energías renovables en la energía final. Pero contrariamente a la directiva vigente, el Consejo se opuso a que el objetivo de energía renovable fuera vinculante para los Estados miembros.

Esta "Conclusión del Consejo"²⁰ constituyó la base de la postura de la UE para la COP21

que dio vida al Acuerdo de París. La UE consolidó así el entorno propicio para la transición a una economía hipocarbónica a través de una amplia gama de políticas e instrumentos que interactúan entre sí y figuran en la estrategia para la Unión de la Energía, una de las diez prioridades que estableció la Comisión Juncker para su mandato. Esta visión de la Unión de la Energía se basaba en cinco pilares:

- asegurar el suministro de la energía primaria (en particular el gas natural) que la UE tienen que importar,
- completar el mercado interior de la energía,
- dar una prioridad absoluta a la eficiencia energética,
- "decarbonizar" la energía promoviendo las energías renovables, y
- preparar soluciones futuras apotenciando la I+D.

La Unión de la Energía contempla también la necesidad de desarrollar las políticas de los Estados Miembros con una mayor integración, es decir con una nueva "gobernanza". Sorprendentemente la fuente de energía que más ha decarbonizado la UE en el pasado – la energía nuclear – no se consideraba en esta estrategia como una fuente de energía decarbonizada. Parece una contradicción con la obligación que tiene la Comisión Europea en cuanto "guardiana de los Tratados", ya que el Tratado Euratom sigue estando en vigor.

Para llevar a cabo estas decisiones del Consejo Europeo, el 30 de noviembre de 2016 la Comisión presentó el paquete "*Energía limpia para todos los europeos: desbloquear el potencial de crecimiento de Europa*".

La Comisión pretendía que la UE no sólo se adaptase a la transición energética, sino que la liderara. Por esta razón, la UE se ha comprometido al mismo tiempo a modernizar la economía de la UE y crear crecimiento y empleo para todos los ciudadanos europeos. Sus propuestas tienen tres objetivos fundamentales: dar prioridad a la eficiencia energética, convertir la UE en líder mundial de energías renovables y ofrecer un trato justo a los consumidores, en particular los del mercado de la electricidad donde lamentablemente se nota un aumento medio de precio de 3,5% por año en la UE²¹.

Las propuestas legislativas de energía limpia para todos los europeos se basaban en los objetivos mencionados más arriba y abarcaban la eficiencia energética en particular para renovar los edificios de Europa, las energías renovables, el diseño del mercado de la electricidad, la seguridad del abastecimiento de electricidad y las normas de gobernanza de la Unión de la Energía en línea con las conclusiones del Consejo Europeo de 2014 citado. La Comisión propuso además nuevas perspectivas de diseño ecológico y una estrategia para una movilidad conectada y automatizada.

Tras meses de negociación entre el Parlamento Europeo y el Consejo, en las que aquel mostró su poder, se llegó en junio 2018 a nuevos compromisos para los objetivos de cara al horizonte 2030: 32% para las energías renovables y 32,5% por la eficiencia energética.

Después de este acuerdo político, el Comisario Arias Cañete (responsable de la cartera

¹⁹ Unión europea, Reglamento (UE) 2017/1369 del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2017 por el que se establece un marco para el etiquetado energético y se deroga la Directiva 2010/30/UE.

²⁰ Consejo europeo, Conclusiones del 23 y 24 de octubre 2014,

²¹ Comisión europea, COM/2016/0769 final.

*El **Reglamento de Gobernanza** define cómo los Estados miembros deberán trabajar conjuntamente y con la Comisión para lograr los objetivos que la UE ha fijado para la energía limpia, en particular los objetivos de eficiencia energética, energía renovable, así como los objetivos a largo plazo para las emisiones de gases de efecto invernadero. También prevé mecanismos de control que contribuyan a garantizar que se cumplen los objetivos y que el conjunto de medidas propuestas sea un enfoque coherente y coordinado. Esto permitirá asegurar que los esfuerzos para alcanzar los objetivos de la UE estén en la dirección correcta y para mejorar las sinergias entre los esfuerzos nacionales en este ámbito, mientras se concede a los Estados miembros un margen suficiente de ajuste para tener en cuenta sus condiciones y necesidades. Éstos tendrán que presentar "Planes nacionales" que incluirán los objetivos y las políticas y medidas para la descarbonización, eficiencia energética, seguridad energética, mercado interior de la energía, así como investigación, innovación y competitividad.*

de energía, pero también de cambio climático) propuso aumentar asimismo el objetivo de reducción de los gases de efecto invernadero, pero la Canciller Ángela Merkel se opuso firmemente.

De dicho paquete legislativo de "energía limpia para todos" ya han sido adoptadas las correspondientes a energía renovable y a eficiencia energética, encontrándose el resto en la negociación interinstitucional final al tiempo de redactar estas líneas.

Los ejes principales que se contemplan en la legislación son:

- Una mejor gobernanza de la política energética en la UE que se constituye como un escalón de seguimiento, verificación y control de la política de energía, así como,
- En lo que respecta al mercado de la electricidad "la refundición del Reglamento sobre electricidad, del Reglamento de la Agencia (ACER) y de la Directiva sobre electricidad... sin tocarlas en cuanto al fondo".

Balance y perspectiva Panorama

Mirar hacia atrás para hacer un balance de la política energética de la UE a los diez años de su lanzamiento efectivo parece útil si bien habría que ser riguroso en cuanto a sus efectos reales en los ciudadanos y empresas, en el corto y medio plazo.

Es cierto que los objetivos cuantificados pueden ayudar a medir lo avanzado, cuando estamos a escasos dos años del primer hito temporal de 2020, pero al mismo tiempo ha-

*Los grandes objetivos de **la nueva legislación sobre electricidad** giran en torno a:*

- *Dar mayor poder a los consumidores*
- *Garantizar la seguridad y el suministro de electricidad en la UE*
- *Fortalecer la cooperación interregional*

Todo ello enmarcado asimismo en una mayor y mejor colaboración a escala de la UE entre los reguladores y los gestores de las redes en el marco de la Agencia para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) y la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte (REGRT/ENTSO) respectivamente, al tiempo que se garantiza la coherencia de la legislación con otras políticas de la UE (cambio climático; tecnología e investigación; etc.)

bría que examinar si la política de apertura del mercado en la UE ha tenido los efectos deseados, tanto de acceso a la energía como en su precio y además –de particular interés para España– en el desarrollo de las interconexiones de las redes. El panorama es moderadamente optimista a pesar de ciertos claroscuros.

Así y todo, la necesidad de avanzar en la puesta al día y adopción de la legislación tanto de mercado interior como de energía renovable o eficiencia energética deben ser consideradas en línea de continuidad de la política de transición energética. Todo apunta a que en el tiempo que queda hasta la disolución del Parlamento Europeo (mayo 2019) la aprobación de todo el paquete legislativo sobre energía está garantizado. Ello significa un éxito de la presente legislatura.

Penetración del mercado de la energía renovable

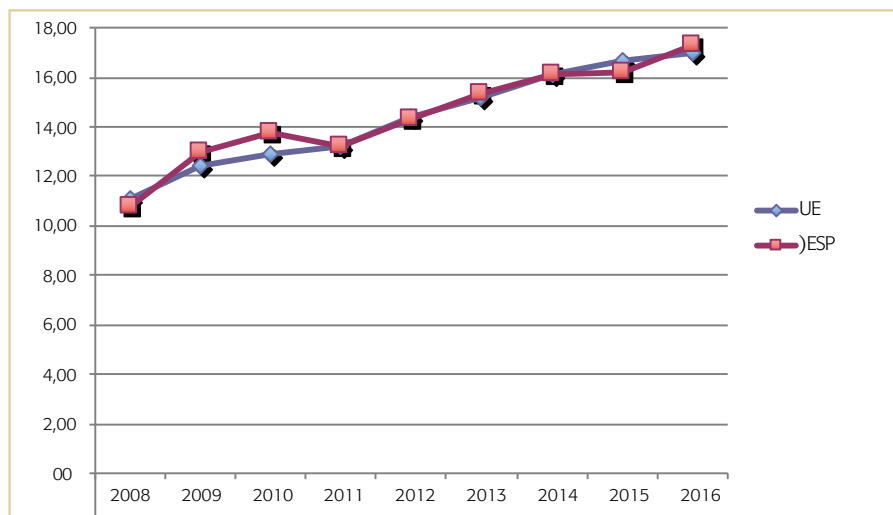
Puede observarse en los diferentes gráficos cómo España ha seguido la senda de consumo final de energía renovable en paralelo a la de la UE en su conjunto (recuérdese que el objetivo es en este caso idéntico al 20%) y la expectativa razonable es que dicho objetivo se alcance.

No obstante, cuando se analizan por separado los sectores, se ve que el logro en electricidad renovable en España, superando el objetivo de la UE, compensa por ahora el retraso tanto en transporte (recuérdese el vaivén que tuvo la legislación, una frase sobre la rectificación en biocarburantes) como en climatización. (Figuras 10 a 13)

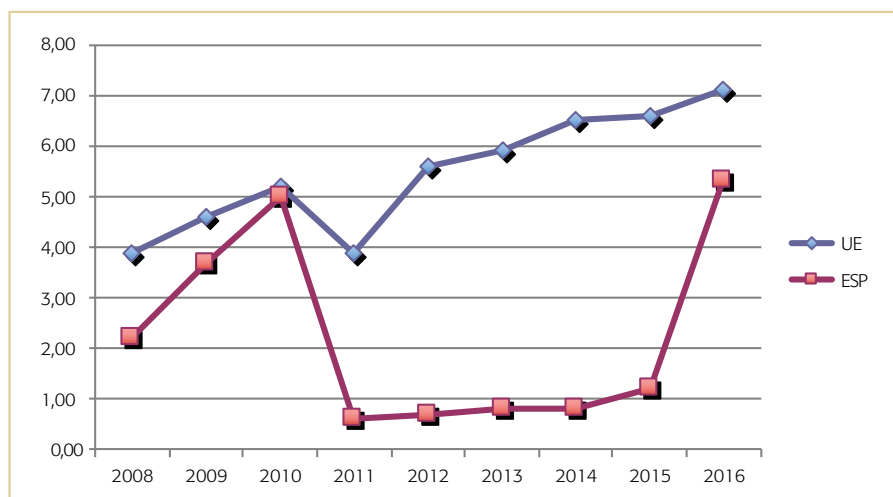
Qué queda por hacer

Con la legislación aprobada en esta legislatura, se dispondrá de los instrumentos que permitan avanzar hacia los objetivos de 2030.

²² En pleno procedimiento ¿final? en el momento de redactar este artículo.

Figura 10. Energía renovable (%) consumo final

Fuente: EUROSTAT

Figura 11. Transporte renovable consumo final (%)

Fuente: EUROSTAT

La tarea política en el sector tendrá en el corto plazo -hacia el interior de la UE- que digerir el resultado del Brexit²² en cuanto a compromisos de la UE en su conjunto se refiere. Ello puede suponer una renegociación de objetivos individualizados por Estado

miembro en cuanto a emisiones, eficiencia o renovables (que la nueva legislación no incluye y deja para negociación ulterior). Hay que recordar que en este último caso, los objetivos individualizados por EEMM se incorporaron y son parte integrante de la

legislación actual tras arduas negociaciones con aquéllos por parte de la Comisión (que correspondió a Andris Piebalgs como comisario de energía) en los meses previos a su adopción en 2009. En efecto el Artículo 194.2 del Tratado establece que el *mix* energético es competencia de los Estados miembros y por tanto éstos deben dar -en su caso- su acuerdo para cualquier objetivo que se les adjudique. Esa nueva negociación constituye un "riesgo" político de la UE. Hacia el exterior queda también el "riesgo" del efecto que tendrá -tras la retirada de EE.UU del acuerdo sobre cambio climático- en términos de compromisos de la UE que puedan afectar a la energía.

Fiscalidad

Posiblemente el "fracaso" más notorio en cuanto al mercado interior de la energía se refiere, sea la fiscalidad de la energía.

En efecto en 2011 la Comisión defendió una propuesta que pretendía hacer el mejor uso posible de los instrumentos de fiscalidad existentes al tiempo que se perseguía a un tiempo el enfoque más adecuado y la neutralidad tecnológica.

Se trataba en suma de reequilibrar por una parte la carga fiscal en base al contenido de energía (no al volumen o cantidad) y a las emisiones de CO₂ y por otra, establecer un marco para la fiscalidad del CO₂ en el mercado interior, que complementase el instrumento establecido en los sectores sometidos a comercio de emisiones.

La propuesta se hizo en un momento en el que -bajo el objetivo de consolidación fiscal- los EEMM se planteaban la restructuración o modernización de sus sistemas impositivos.

Pero al final, la Comisión se vio forzada a retirar la propuesta dado el intento de desnaturalizarla por parte del Consejo de Ministros en un procedimiento en el que el Parlamento Europeo no dispone del poder de codecisión. Recuérdese que el Artículo 194.3 requiere unanimidad del Consejo para las medidas fiscales en el sector de la energía.

Perspectiva

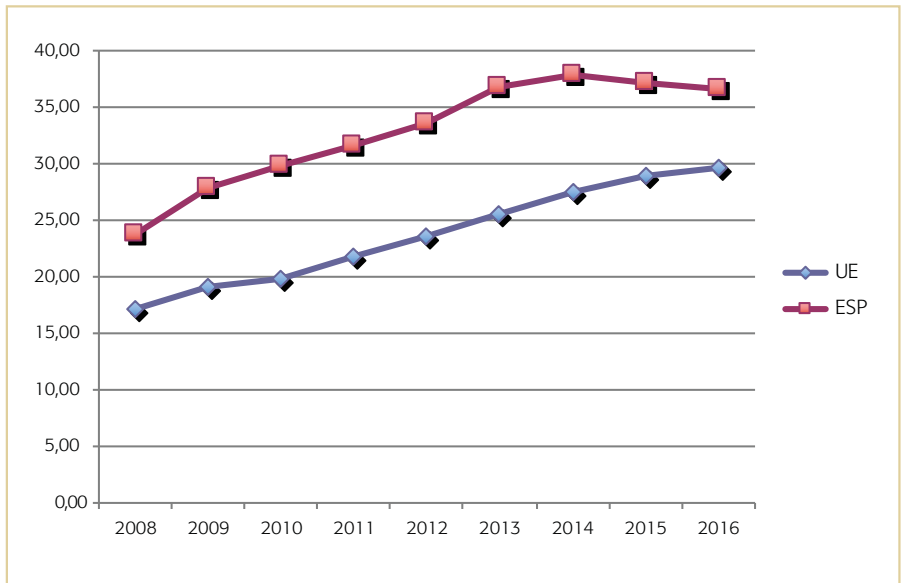
Si efectivamente este periodo legislativo finaliza con toda la nueva serie de directivas y reglamentos adoptados, se confirmará la continuidad con la ambiciosa senda de la política europea y la firmeza que debe confirmar su liderazgo mundial en esta materia.

El gran reto será el mantener en la transición energética el bienestar de sus ciudadanos y la competitividad de su industria y economía ante un panorama internacional que hoy resulta incierto.

No hay que olvidar que nuestros competidores internacionales no actúan como la UE. Es suficiente recordar que en el marco del Acuerdo de París, China propuso oficialmente que sus emisiones de CO₂ no bajaran antes del entorno de 2030. Según la Agencia Internacional de la Energía, las nuevas centrales térmicas de carbón de China ponen en riesgo el futuro de las emisiones²³. Si por otro lado, Brasil sigue a EE.UU no se puede excluir un efecto dominó.

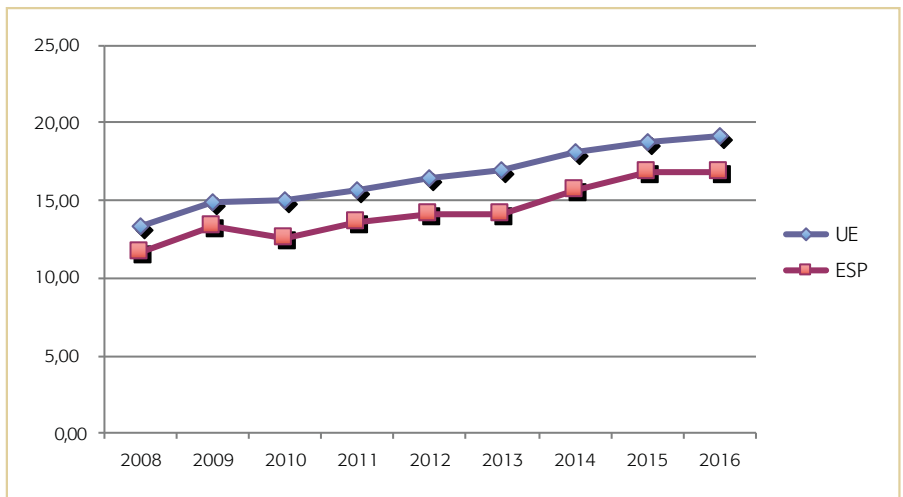
Además, la imprescindible necesidad de desarrollo económico, acompañada de un alto crecimiento de la demanda de energía

Figura 12. Electricidad renovable consumo final (%)



Fuente: EUROSTAT

Figura 13. Climatización renovable consumo final (%)



Fuente: EUROSTAT

²³ « Whereas old-technology and high-emissions coal-fired power plants have progressively been approaching the end of their operational life in Western countries, in Asia (notably China and India) such plants are averagely much more recent, and many are under construction. This will result in a lock-in of carbon dioxide emissions for decades, with detrimental effects on climate change mitigation. This is one of the biggest issues regarding the energy sector in the climate change perspective » y « Is there an actual political will on climate change? » asks Fatih Birol, Director of the International

primaria en África, se acompañará del aumento sensible de las emisiones de CO₂ como ya reconoce el Acuerdo de París. ¿Se puede esperar que los esfuerzos de la UE vayan a compensar todos estos aumentos, ahora que EE.UU se retira?

Disminuir emisiones de CO₂ tiene un sentido económico directo porque eso significa disminuir la factura energética. El aumento anual de la media europea del precio de

la electricidad de 3,5% es preocupante y no puede obviarse. Pero resultaría incierto para el futuro económico de la UE si se trata "sólo" de evitar el cambio climático mientras que otros países se comporten como "viajeros sin billete".

No olvidemos que "sostenible" es un adjetivo de "desarrollo" en la expresión política 'desarrollo sostenible'. ■

La Eurodiputada italiana Elisabeta Gardini dijo en una reciente reunión en Bruselas:

"You are a leader if you are ahead of one or two steps. Otherwise you are alone".