

CAPÍTULO CUARTO

IMPLICACIONES ECONÓMICAS DEL ACTA ÚNICA EN EL ÁMBITO DE LAS ENERGÍAS CONVENCIONALES

IMPLICACIONES ECONÓMICAS DEL ACTA ÚNICA EN EL ÁMBITO DE LAS ENERGÍAS CONVENCIONALES

Por JOSÉ M.^a GARCÍA ALONSO

Introducción

El día 1 de enero del año 1983 es la fecha fijada para la creación del mercado interior europeo de energía. Aunque desde la puesta en funcionamiento de la unión aduanera, en enero del año 1958, con la supresión gradual de los derechos arancelarios que gravaban los intercambios comerciales entre los Estados miembros, se dieron pasos importantes en la consecución de un mercado único comunitario, realmente en los más de 20 años transcurridos desde entonces apenas si se ha progresado en la construcción de un auténtico Mercado Común de la energía. Obviamente a estos magros resultados ha contribuido, muy especialmente, la crisis energética, que si en el plano general provocó el estancamiento de los intercambios comunitarios, puesto que cada Estado miembro intentó proteger su mercado y sus empresas con diferentes barreras y obstáculos no arancelarios, en el plano energético tuvo efectos bastante más negativos.

Otro obstáculo que, asimismo, ha contribuido al retraso en la construcción del mercado único de energía es la propia complejidad del sector. Así, por un lado, en el mismo operan empresas públicas y privadas, grandes multinacionales y pequeñas sociedades con diferentes estatutos y derechos, sujetas a pautas de comportamiento muy diferentes influidas por tradiciones políticas, hábitos fiscales y recursos energéticos. Los monopolios técnicos de distribución de gas y electricidad también contribuyen a restringir la competencia. Por otro lado, y como se acaba de apuntar, los recursos energéticos de cada país son muy distintos, si bien, por regla general, los países comunitarios son grandes importadores netos de energía, lo que tiene importantes repercusiones en la especificidad de sus mercados.

Elaboración de una política energética comunitaria dirigida a la consecución del mercado interior de energía

El conjunto de barreras que se oponen a la construcción de un gran espacio europeo sin fronteras intracomunitaria —como trámites fronterizos, falta de armonización de las normas y reglamentos técnicos nacionales, prácticas discriminatorias de los poderes públicos, etc.— cuestan anualmente decenas de millones de ecus a los ciudadanos de las Comunidades.

Estas barreras no sólo son costosas para el contribuyente y para el consumidor, sino que, además, frenan la expansión de las empresas y por tanto el crecimiento del PIB y del empleo.

Así pues, una mejor integración redundará en la reducción del coste de la energía, con un beneficio inmediato para el consumidor final y para los consumidores intermedios que la emplean. Previsiblemente, los frutos que cabe esperar del mercado interior de la energía son: un incremento de los intercambios comunitarios de las diversas energías y la consecución de empresas sanas y prósperas, competitivas internacionalmente.

Ahora bien, la creación de un verdadero mercado interior de energía exige medidas no sólo en este ámbito, sino también en los relativos al medio ambiente, infraestructuras y transportes, política monetaria, etc. En este sentido, la consecución del citado mercado único energético está conectado con la creación de un auténtico Mercado Común.

Sobre los planteamientos generales que deben presidir el objetivo que nos ocupa trató en su sesión del 8 de noviembre del año 1988 el Consejo de energía, que debatió en profundidad la puesta en marcha del mercado interior de energía. El debate se basó en el documento preparado y aportado por la Comisión, en el cual se preconizan avances paralelos en los distintos ámbitos de actuación para llegar al mercado único de energía.

Entre las conclusiones elaboradas al respecto por el Consejo merecen ser destacadas las siguientes:

- 1) «El mercado interior de la energía debe contribuir a la realización del gran mercado del año 1992 y al fortalecimiento de los activos de la política energética de la Comunidad. Deberá contribuir igualmente a reforzar la competitividad de la economía europea y a servir de base para el desarrollo de la Comunidad».
- 2) «La creación del mercado interior de energía tendrá consecuencias beneficiosas para los consumidores en la Comunidad y para la competitividad de sus industrias; constituirá un importante elemento para la seguridad del abastecimiento energético de la Comunidad;

facilitará el aumento del intercambio energético entre los Estados miembros; reforzará la solidaridad entre dichos Estados y mejorará la capacidad de adaptación y desarrollo de las empresas».

- 3) «La realización de un equilibrio satisfactorio entre energía y medio ambiente, de conformidad con las disposiciones del Acta Única, debe constituir un objetivo importante de los trabajos de la Comunidad».
- 4) «El mercado interior de la energía depende igualmente del desarrollo de infraestructuras energéticas eficaces. En este contexto, deberán tenerse presente el objetivo de cohesión económica y social reflejado en el Acta Única y las particularidades de cada región, especialmente de las situadas en las zonas periféricas de la Comunidad. Los esfuerzos que en este sentido se hagan deberán ser apoyados por los instrumentos comunitarios de ayuda financiera disponibles».
- 5) «El desarrollo y difusión de las nuevas tecnologías en el ámbito de la energía tienen una importancia primordial para la disminución de la dependencia energética de la Comunidad».

La articulación de la política comunitaria dirigida a conseguir un mercado interior de la energía exige como medidas prioritarias:

- a) *Eliminación de las fronteras técnicas.* Las legislaciones nacionales o los acuerdos entre industrias se oponen a la realización de la libre circulación de mercancías.

Las diferencias de especificación de los productos del petróleo pueden suponer consecuencias negativas para la industria del refino, que se ve obligada a fraccionar la producción en función de las exigencias de los mercados nacionales. Estas diferencias de especificación podrían ser atendidas si hubiera una justificación aceptable como, por ejemplo, por razones climáticas, que permitiera la existencia de dos o tres zonas diferentes.

Teniendo en cuenta que la mayor parte de las compras de equipos energéticos son efectuadas por empresas públicas —cuyo peso en el sector es muy importante dentro de todos los países comunitarios— la Comisión deberá examinar si estas prácticas impiden la reducción de los costes energéticos, que es objetivo fundamental del mercado único. Hasta ahora, las directivas comunitarias sobre mercados públicos no se han venido aplicando al sector de la energía.

- b) *Eliminación de las fronteras fiscales.* Las diferencias en los gravámenes aplicados a los distintos productos energéticos en los Estados miembros representa un obstáculo importantísimo para lograr el mercado único. Así pues, la armonización impositiva en este ámbito resulta esencial.

- c) *Aplicación del Derecho comunitario*. Imprescindible para potenciar la política de competencia y para garantizar la libre circulación. En este sentido, son de aplicación:
- Todas aquellas medidas tomadas por parte de los Estados miembros que constituyan un obstáculo para el desarrollo del comercio intracomunitario. Sólo son justificables las tomadas por razones de seguridad ciudadana: orden público, protección de la salud, de la vida de las personas, etc.
 - La eliminación de los obstáculos a los intercambios se debe aplicar a todos los sectores, con la salvedad de aquéllos que están sometidos a un régimen especial, como la agricultura, transporte ferroviario, por carretera, marítimo y aéreo.
 - Las empresas públicas o cualesquiera otras a las que los Estados miembros otorguen derechos exclusivos, estarán sometidas a las reglas de competencia.

No obstante lo anterior, el Consejo ha autorizado temporalmente el principio de coexistencia de normas diferenciadas para reforzar la protección del medio ambiente con respecto al contenido de plomo en la gasolina o sobre el azufre en los gasóleos.

Ejecución de una política energética comunitaria dirigida a la consecución del mercado interior de energía. Consideración especial de sus implicaciones para España

En este apartado se va a examinar la situación actual del sector energético comunitario, los principales obstáculos que se oponen a la consecución del mercado interior, la aplicación de medidas tendentes a lograr ese objetivo y las implicaciones que todo ello tiene para España.

Para un tratamiento lo más sistemático posible empezaremos por reflejar la situación actual energética de la CEE mediante su balance energético para luego examinar los restantes aspectos según energías.

Carbón

Todavía supone más del 21% del consumo comunitario y cerca de un 30% del PIB de energía primaria, con tendencia decreciente en ambos casos.

Excepto en el Reino Unido, donde se emprendieron firmes medidas de reestructuración en los últimos años, la situación financiera de las empresas carboneras de los miembros de la CEE está bastante degradada.

Predomina la empresa pública en este sector. Así, Francia tiene casi toda su producción en manos de una empresa estatal; en Grecia, el lignito —es su

única producción carbonera relevante— lo explota también una empresa pública. Algo similar sucede en Irlanda y Portugal. En el Reino Unido casi toda la producción subterránea está nacionalizada. Sólo en Alemania y en España la situación es algo diferente, si bien con importante participación pública.

En todos los Estados comunitarios se pretende garantizar a los productores de carbón un mercado seguro a largo plazo, mediante precios que muy a menudo no corresponden a la realidad de un mercado libre. Aunque en principio estos acuerdos no obstaculizan la libre circulación del carbón importado más de 91 millones de toneladas de hulla en 1987, procedentes de los Estados Unidos, Australia, Sudáfrica y Polonia y de las demás energías primarias.

El objetivo del apoyo que proporcionan acuerdos de este tipo al sector carbonero comunitario es igualar —vía subvenciones públicas— el precio del carbón nacional al del importado —hulla exclusivamente—.

Cuadro 1.—Balance energético de la CEE en 1987 (en Mtep)

	Consumo	Tanto por ciento	Producción	Tanto por ciento	Saldo comercio exterior (*)
Petróleo	497	45,9	152	24,7	345
Gas natural	198	18,3	129	21,0	69
Carbón	231	21,3	173	28,1	58
Nuclear	114	10,5	119	19,3	(-5)
Hidroeléctrica	43	3,9	42	6,9	1
TOTAL	1.083	100,0	615	100,00	488

Fuente: OCDE.

(*) Sin considerar la variación de stocks.

Existen también acuerdos verticales entre productores y consumidores que comparten el mercado, eliminando la competencia. Este es el caso de España, donde desde el año 1986 se ha suscrito un convenio entre CARBUNIO y UNESA para el suministro a largo plazo de carbón térmico a un precio de referencia, con compensaciones a las empresas con coste de producción superior al citado.

En relación a la libre circulación del carbón importado de terceros países, el problema reside en que el Tratado CECA se trata de forma diferente al carbón comunitario, que está sujeto a un mercado común —pero que por razones diversas, entre las que destaca la insuficiencia de las producciones

nacionales, apenas si es objeto de comercio intracomunitario— y al carbón importado, que se rige por la política comercial de cada Estado miembro. Este es el caso actual de España, cuyas importaciones de hulla están contingentadas.

Petróleo

Esta energía primaria cubre todavía el 46 % de la demanda comunitaria, constituyendo a la vez casi el 70 % de las importaciones energéticas totales:

Este subsector energético es ya ampliamente competitivo a lo que han contribuido toda una serie de factores: transparencia de los mercados, presencia de numerosos operadores, abastecimiento preferente desde terceros países de los crudos, sustituibilidad con otros combustibles, etc. No obstante, subsisten también numerosos obstáculos como: monopolios de exploración —producción, discriminaciones en la adjudicación de concesiones de exploración, imposiciones para potenciar la producción propia (atenuadas desde que en el año 1986 bajaron los precios de los crudos en los mercados internacionales), obligatoriedad de entrada de la producción nacional *off-shore* por un determinado puerto, restricciones a las importaciones libres de crudos, etc.

Quizá el mayor obstáculo radica en las diferencias en los impuestos que gravan los distintos productos derivados del petróleo, que en algunos casos se fundamentan en las peculiaridades nacionales, como la disponibilidad de fuentes nacionales sustitutivas o la utilización de sistemas impositivos anticíclicos, como puede ser el caso español de la renta del monopolio de petróleos.

Sobre el problema de los precios la Comisión ya ha establecido que a partir del 31 de diciembre del año 1992 los Estados miembros deberán aplicar tipos comunes de impuestos, absteniéndose de crear otros nuevos o modificar los existentes una vez homogeneizados. Para la aplicación del IVA se establecerán, a la misma fecha, lo siguientes límites:

- a) Tipo reducido, entre el 4 % y el 9 % (para calefacción y alumbrado público).
- b) Tipo normal, entre el 14 % y el 20 %.

Todavía está por dilucidar si la imposición debe ser neutral respecto a fuentes de energía primaria o beligerante para proteger la explotación de los recursos propios. Obviamente, la fuerte dependencia del exterior en cuanto a energía primaria del conjunto de la CEE —en torno al 45 %— puede dificultar notablemente la adopción de medidas coherentes con el objetivo de creación de un verdadero mercado único.

Respecto al caso español las mayores implicaciones serán las relativas a: la desaparición del monopolio de petróleos, lo que ya sucede realmente de hecho; la liquidación de la denominada «cuota de comercio»; la liberalización del transporte de crudos y de productos derivados; la desregulación de los precios de venta de las refinerías a distribuidores y la armonización fiscal, que puede afectar sobre todo a los GLP si no se respeta la peculiaridad española en el ámbito de los gases derivados de hidrocarburos.

Otra cuestión de indudable trascendencia por sus implicaciones económicas y estratégicas es la relativa a las reservas obligatorias, donde las diferencias de legislación entre los Estados comunitarios tienen bastante entidad. De forma muy simplificada se pueden establecer dos categorías.

- a) Estamos con un organismo encargado de la gestión centralizada de las reservas de crudos y productos petrolíferos —República Federal de Alemania, Dinamarca, Francia, Holanda, Grecia y Portugal—, en estos dos últimos países la propiedad de las reservas es pública.
- b) Estados que han trasladado tal responsabilidad a las empresas —los restantes, España entre ellos—.

Las diferencias entre las legislaciones y los procedimientos de gestión de las reservas de seguridad tienen repercusiones sobre el funcionamiento de los mercados.

La Comunidad obliga a mantener unas reservas mínimas equivalentes a 90 días de consumo del año anterior, autorizando acuerdos entre Estados miembros para que una parte de las reservas se almacene en otro Estado. En cuanto al sistema de gestión, la Comisión ha indicado sus preferencias por un organismo central de almacenamiento.

Gas natural

Tiene un papel creciente como abastecedor de la demanda comunitaria. Actualmente se acerca ya al 20 % pero, como en el caso del petróleo, la limitada producción interna obliga a realizar importaciones masivas de terceros países.

En cuanto a la estructura del sector, es preciso considerar que la producción dentro de los países comunitarios con recursos: Holanda, Reino Unido, República Federal de Alemania, Francia, Italia, Irlanda y España, la obtienen empresas públicas y privadas con vocación nacional e internacional. En el transporte y distribución se dan a escala nacional o regional monopolios o casi-monopolios por razones económicas y técnicas. Sin embargo, esto da una imagen sesgada de la realidad, pues al ser sustitutivo el gas natural de

las restantes energías primarias en diversos usos, la competitividad es superior a la que aparece a primera vista.

Existe una creciente cooperación entre empresas en materias de seguridad y transporte, existiendo una red europea de gaseoductos a la que todavía no están conectados Irlanda, Gran Bretaña y España. Además, Grecia y Portugal aún no han incorporado esta energía primaria a su balance energético. Obviamente, disponer de una red integrada a la que estén conectados todos los países comunitarios es condición necesaria para el desarrollo de un auténtico mercado del gas natural. Íntimamente vinculado a ello está la fijación de una tarifa razonable para el uso de la red de transporte entre dos Estados comunitarios a través de terceros también miembros de la CEE.

En lo referente a España, se está procediendo a la conexión de la red de distribución nacional con la de Europa mediante la construcción del tramo Serrablo-Lacq, cuya finalización está prevista en el año 1992. En abril del año 1988 ENAGAS firmó un contrato de suministro con el consorcio creado para explotar el yacimiento noruego de Troll, previéndose que el gas del mar del Norte llegue a España mediante la red comunitaria en el año 1996.

Los controles gubernamentales sobre el comercio exterior del gas natural constituyen otro de los obstáculos para la creación de un verdadero mercado único. Asimismo, las ventas a ciertos consumidores industriales de gas natural a precios por debajo de la tarifa son práctica bastante extendida, alegando razones de medio ambiente y otras justificaciones.

Electricidad

Existen diferencias muy acusadas entre los sistemas de generación eléctrica en los países de la CEE. Así en Francia y Bélgica la aportación nucleoelectrica supera el 65 % de la producción total; en Alemania y España se sitúa en 1/3 del total; en el Reino Unido y en Holanda es bastante más baja, y en los restantes países comunitarios —Italia es un caso peculiar— la producción nuclear es inexistente. A la vez, la participación hidroeléctrica es muy desigual, siendo sólo importante en Francia, Italia y España.

A las anteriores diferencias en cuanto a sistemas de generación se unen los relativos a formas de propiedad, enteramente estatal en unos casos, predominantemente privada en otros, como en España, aunque sujeta a un férreo control público; requisitos técnicos de suministro; tratamiento fiscal de las tarifas; falta de transparencia en la aplicación de las tarifas, etc.

Aunque existe una interconexión múltiple entre las distintas redes nacionales de transporte de electricidad y un importante comercio intracomunitario,

cuyo eje es Francia, las inercias para una aplicación sin restricciones del principio de libertad de intercambios son enormes. A ello contribuyen el carácter estratégico del producto, las prioridades nacionales en cuanto a sistemas de generación, las peculiaridades propias del servicio que se presta a los consumidores y las dispares características geográficas y económicas.

Conclusiones

Aunque está fuera de duda la necesidad de alcanzar un auténtico mercado interior de energía dentro de la CEE, los avances obtenidos hasta ahora han sido bastante escasos. No obstante, la Comisión cuenta con un vigoroso programa de trabajo para los próximos años. Por su parte el Consejo ha fijado los objetivos a alcanzar por la política energética comunitaria en el año 1995 que deben servir de norte y guía para la convergencia de las políticas energéticas de los Estados miembros.