

LA POLÍTICA ENERGÉTICA EN ESPAÑA

*José Folgado Blanco**

La energía es uno de los principales motores del desarrollo económico y de la transformación social, en la medida en que se encuentra presente en todas las facetas de la actividad económica tanto de producción, como de consumo. Por ello es un bien básico para el conjunto de la economía y un elemento fundamental de la estructura de costes de nuestro sistema productivo, con un fuerte impacto social y medioambiental. De ahí que la política energética deba tener en cuenta todos estos factores a la hora de valorar si cumple su finalidad, si lo hace de manera eficiente y si, además, se oferta a precios asequibles.

Palabras clave: *política energética, consumo de energía, precios de la energía, conservación de la energía, España, 1978-2003.*

Clasificación JEL: *L94, Q41, Q48.*

1. Introducción

Desde mediados de los años noventa, España ha sufrido una importante transformación en todas sus dimensiones: social, empresarial y económica. Nuestro país ha crecido de manera sostenida y continuada casi un punto y medio por encima de la media de la UE. Todo ello, gracias a un clima de estabilidad logrado por la cooperación y el diálogo de nuestros gobernantes con los agentes sociales y económicos.

En este contexto de dinamismo de la actividad, la energía se ha convertido en uno de los principales motores del crecimiento y de la transformación de nues-

tra economía, dado su carácter estratégico para el funcionamiento de nuestra sociedad. Conseguir que el suministro energético no haya sido un factor limitador del crecimiento ha permitido que España avance de manera decidida, creciendo más y mejor que el resto de países de la Unión Europea, y favoreciendo el proceso de convergencia real.

Y la energía también ha sido fuente activa de bienestar para todos los ciudadanos, permitiendo a las familias disfrutar de un ambiente cálido y acogedor, con mejores dotaciones y equipamientos gracias a los avances tecnológicos y a la sociedad de la información.

Los ciudadanos e industrias españolas tienen cada vez un interés mayor por la energía, por su impacto en el medio ambiente y también por su influencia en sus procesos productivos y en su vida cotidiana. Y no

* Secretario de Estado de Energía, Desarrollo Industrial y de la Pequeña y Mediana Empresa. Ministerio de Economía.

sólo por la energía en sí misma, ya sea en términos de kilowatios o termias, sino también por toda una cesta de servicios asociados a la energía como, por ejemplo, la iluminación, la calefacción, el transporte y hasta el acceso a la sociedad de la información, en su doble vertiente de voz y datos.

Así pues, no cabe duda de que la energía es un bien básico para el conjunto de la economía y un elemento fundamental en la estructura de costes de nuestro sistema productivo. Pero el suministro y consumo de energía tiene también un fuerte impacto social y medioambiental; de ahí que ninguna aproximación sobre energía pueda ignorar si la misma cumple con su finalidad, si lo hace de manera eficiente y si, además, se oferta a precios asequibles. Para ser conscientes de esto, nada mejor que hacer una breve revisión de la historia reciente, del último cuarto de siglo.

2. La demanda de energía en el último cuarto de siglo

El rasgo dominante del último cuarto del siglo XX ha sido el de un intenso crecimiento de la demanda de energía. España consume en la actualidad dos veces más energía que hace 25 años y ese aumento de las necesidades energéticas planteó en el pasado y plantea hoy nuevos problemas.

Al final de la década de los setenta y durante los ochenta, tras las alteraciones geopolíticas en Oriente Medio en 1973 y la segunda crisis de 1979, el petróleo adquiere a nivel mundial una importancia desconocida hasta entonces en política económica (incremento exponencial de precios, inseguridad del suministro, etcétera). En España el alza de precios converge con la notable expansión de la demanda, haciendo crecer el temor a una crisis de abastecimiento.

Ello favoreció la búsqueda de la diversificación del suministro sirviéndose del carbón nacional y de las

energías hidráulica y nuclear, lo que debía haber permitido que la aportación global del petróleo a la oferta energética quedara notablemente reducida. Esto no ha sido así, a la vista de los datos actuales de nuestra dependencia energética exterior, que se sitúa en la actualidad por encima del 75 por 100, frente a una media de la Unión Europea del 50 por 100.

En la década de los ochenta se consideraban objetivos prioritarios el garantizar el abastecimiento del mercado energético mediante la aportación masiva de las energías nacionales (hidráulica, carbón, nuclear) y la paulatina incorporación del gas natural; pero la parada nuclear, que supuso la suspensión de la construcción de cinco proyectos nucleares, algunos de ellos en plena ejecución, tuvo un elevado coste económico que fue repercutido íntegramente sobre el sistema energético, quebrando transitoriamente la intención de favorecer la autofinanciación de las empresas del sector eléctrico.

La realidad de los hechos económicos obligó pronto a modificar los objetivos previstos, que buscaban una oferta energética suficiente y diversificada que permitiera el máximo crecimiento posible del PIB, compatibles con los equilibrios externos e internos de nuestra economía, lo que exigía cambios estructurales hacia esquemas productivos menos consumidores de energía.

Con los elevados precios del crudo, los sectores productivos más intensivos en consumo energético disminuyeron su capacidad productiva o mejoraron sus intensidades, por lo que desde 1980 la intensidad energética, es decir, el consumo de energía por unidad de PIB, bajó. Sectores industriales con tecnologías muy intensivas en consumo energético —siderurgia y metalurgia no férrea, fundamentalmente— incorporaron nuevas tecnologías de ahorro, desarrollándose en otros nuevas tecnologías que pudiesen aprovechar los recursos de origen renovable.

Sin embargo, desde 1986, al caer los precios del crudo se redujeron los incentivos hacia nuevos desarrollos lo que, unido al aumento de la renta per cápita, ha producido un repunte claro de la intensidad energética en los años noventa, en clara divergencia con la tendencia europea.

Si se consideran los grandes sectores de actividad, destaca el descenso continuado del peso de la industria en la estructura de consumos, sustituido por el transporte y los servicios. El sector residencial ha incrementado los consumos de energía final como consecuencia del aumento de la renta que ha producido una mejora del equipamiento por hogar, especialmente eléctrico, favorecido por el descenso de precios de la electricidad en términos reales.

Las previsiones realizadas para la década de los noventa trataban de insistir en la diversificación de la generación eléctrica, en el análisis y la minimización de unos costes directos e indirectos y, por primera vez, en la optimización de la protección ambiental.

Esta aproximación energética estaba avalada por la integración europea de la economía española, derivada del ingreso de España en la Comunidad Económica Europea como miembro de pleno derecho, alcanzando su punto culminante a partir del proceso de Unión Económica y Monetaria diseñada en el Tratado de Maastricht, en el que España inserta su política energética nacional en lo que a partir del 1997 ha comenzado a ser una política energética europea. Las nuevas directivas de electricidad y gas, recientemente aprobadas, van a suponer un impulso definitivo para que, a más tardar en 2007, exista un mercado único de la energía.

Llegamos así a los últimos años del siglo XX, que nos presentan un panorama energético en el que han surgido nuevas fuerzas que modifican aceleradamente cualquier referencia con el pasado, teniéndose que

considerar una progresiva globalización de los mercados que permite el abastecimiento en una dimensión supranacional y aparecen crecientes demandas sociales en orden a una mayor preservación de la naturaleza.

3. El modelo energético actual

El desarrollo y la efectiva implantación de un nuevo marco de regulación del sector energético español se alcanza con la promulgación de la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico y de la Ley 34/1998 del Sector Hidrocarburos, que defiende los elementos básicos de la actual política energética española al:

- Propiciar el crecimiento económico, de manera que el suministro de energía no sea en ningún caso una limitación para seguir escalando posiciones en convergencia real con los países más prósperos.
- Garantizar la seguridad del suministro en condiciones adecuadas y asumibles de calidad y precio a toda la población, a pesar de la muy elevada dependencia exterior.
- Compatibilizar el uso de la energía con una protección efectiva del medio ambiente, de manera que se cumplan las exigencias de un desarrollo sostenible a largo plazo.

El nuevo marco regulatorio, en el que prevalecen los principios de libertad de instalación y de contratación, pasa indudablemente por la potenciación de los mercados energéticos, haciéndolos más transparentes y competitivos. En los últimos años se han adoptado en nuestro país una serie de medidas muy positivas para potenciar el equilibrio entre desarrollo sostenible y medidas de política energética, lo que se ha materializado en un modelo energético, a la medida de las necesidades y características de España, que nos permita seguir creciendo sin que la energía represente un «cuello de botella».

Este modelo se sustenta en tres pilares fundamentales, como son la planificación de las infraestructuras —obligatoria para las redes de transporte y distribución e indicativa para las centrales de producción—, la liberalización del suministro de energía para todos los consumidores, y una nueva regulación de las actividades energéticas, en consonancia con las directivas europeas. Estos tres pilares se están materializando en una serie de medidas, algunas de las cuales destaco a continuación, por su relevancia:

- La promoción del cambio tecnológico, incentivando la utilización de fuentes de energía renovables y también de elevada eficiencia. Éste es uno de los objetivos recogidos en el Plan de Fomento de las Energías Renovables aprobado en 1999 y que se está desarrollando en la actualidad, con significativos éxitos en algunas tecnologías como la eólica, con la finalidad de conseguir que en 2010 al menos el 12 por 100 de la energía consumida sea de origen renovable.

- La Planificación de Redes de Infraestructuras de Electricidad y Gas 2002-2011, aprobada en octubre de 2002 por el Parlamento, representa un paso notable al impulsar las centrales de generación de ciclo combinado de gas para producir electricidad, infraestructuras que cuentan con mayores niveles de eficiencia energética y medioambiental que las centrales térmicas convencionales. Este Plan compromete inversiones para el desarrollo de redes de transporte por importe de 8.000 millones de euros. Estas inversiones deberán complementarse con las que realicen las empresas distribuidoras de unos 10.000 millones de euros y las previstas para nueva generación.

- La promoción mediante incentivos económicos del ahorro y la eficiencia energética, tanto desde el lado de la generación como desde la demanda. A este fin se ha diseñado la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética 2004-2012, con el objetivo fundamental de

reducir la intensidad energética al menos un 7,2 por 100 sobre los niveles actuales.

- La consecución del objetivo de liberalización total del suministro eléctrico y gasista, desde el 1 de enero de 2003, supone un adelanto de cuatro años y medio al compromiso europeo de liberalización de mercados exigido por las directivas comunitarias, lo que implica una ventaja comparativa respecto a otros países europeos y contribuye a llevar la señal de precio al consumidor, por lo que éste podrá realizar una buena gestión de su demanda en España

La profundidad que ha impreso esta forma de actuar, en la que se introduce una visión más global y racional de la estructura, de los elementos de transformación y del señalamiento de objetivos energéticos, ha permitido su imbricación en otras políticas económicas más generales como son las de competitividad, empleo, tecnológicas, medioambientales, etcétera. Incluso puede decirse que esta forma de análisis y evaluación estructurada en la búsqueda de objetivos de eficiencia y optimización en el uso de la energía constituye la base de la nueva cultura económica.

Para una economía como la española, caracterizada por el elevado potencial de crecimiento y la elevada dependencia de las importaciones de energía, las ventajas de la reducción de la intensidad energética se multiplican. Por ello, un hito de cualquier política energética debe ser la promoción de un marco de ahorro y eficiencia energética, que logre un menor consumo de energía por unidad de producto, en un escenario de mantenimiento del proceso de crecimiento, creación de empleo y convergencia real.

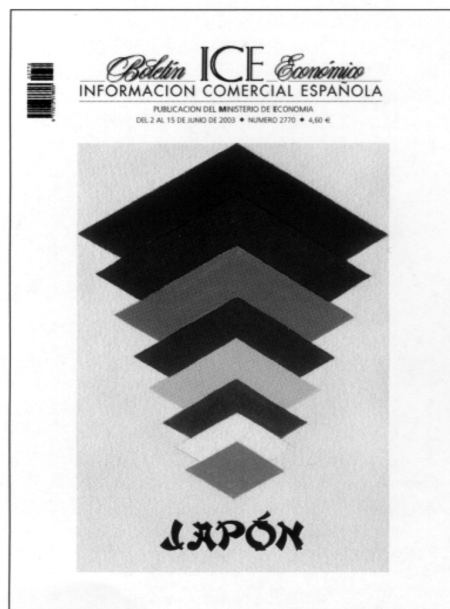
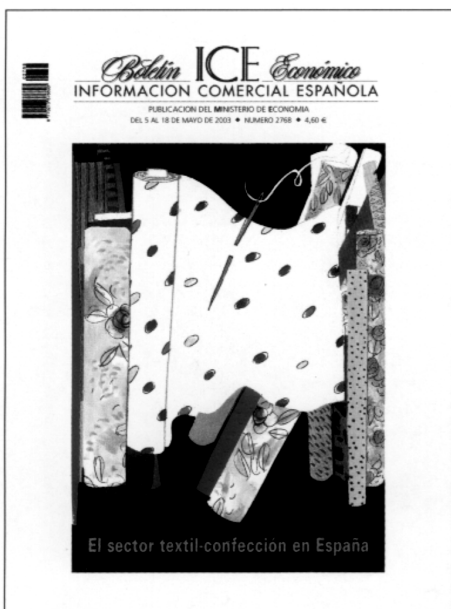
Con las grandes bases macroeconómicas establecidas, en lo referente a energía, España tiene ante sí tres importantes retos de cara al futuro: la calidad, el precio y la sostenibilidad. España aspira, en esta década, a ser un país de alta calidad, con precios competitivos y cuya economía siga creciendo de manera sos-

tenible. Para ello, necesitamos una energía suministrada en las adecuadas condiciones de calidad, precio y respeto al medio ambiente. Tres retos que, durante la última década, se ha demostrado que pueden ser aceptados por los españoles y que pueden ser transformados en beneficios para España, si son gestionados con los instrumentos y decisiones correctas.

El modelo energético que el actual Gobierno ha puesto en marcha, sustentado en los referidos tres grandes pilares de la planificación, la regulación y la

competencia, es la columna vertebral de nuestro sistema energético y el garante último de la seguridad de suministro, frente a los apagones que han asolado el mundo en fechas recientes. Gracias a este modelo, España será cada vez más competitiva, con energía de calidad, proyectará una imagen de robustez y excelencia hacia Europa y tendremos un modelo de desarrollo sostenible, que permitirá ayudar de manera solidaria al crecimiento de áreas como el Arco Mediterráneo y Latinoamérica.

ÚLTIMOS MONOGRÁFICOS PUBLICADOS



Información:
Ministerio de Economía
Paseo de la Castellana, 162-Vestíbulo
28071 Madrid
Teléf. 91 349 36 47