



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL

**“ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO REGULATORIO DE LA ACTIVIDAD  
ENERGÉTICA EN LA UNIÓN EUROPEA A LA LUZ DEL DERECHO  
COMUNITARIO”**

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Alumno: Sebastián Santamaría Rodríguez

Profesor guía: Sr. Hernán Salinas Burgos

SANTIAGO DE CHILE, 2006

*“Cal dir adeu a la porta que es tanca i no hem volgut trancar. Cal omplir el pit y cantar una tonada si el fred de fora et fa tremolar. Cal no escoltar aquest gos que ara borda lligat en un pal sec, i oblidar tot d’una la teva imatge i aquest petit indret”*

*-Joan Manuel Serrat-*

*“Me’n vaig a peu”*

*A mi madre, porque siempre vivirá conmigo no sólo como un recuerdo; a mi padre, por enseñarme a ser quien soy; a Marcela, por permitirme entregarle lo mejor de mí; y a mis hermanas, por estar siempre conmigo.*

## **AGRADECIMIENTOS**

Agradezco a la Embajada de Finlandia en Chile y al personal de la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile por la paciencia en la búsqueda de la documentación que posibilitó la recopilación de los textos necesarios para llevar a cabo este proyecto; a Justo Ruiz; a mi profesor guía, don Hernán Salinas; y a la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, por otorgarme las herramientas y conocimientos necesarios para llevar adelante este proyecto.

## TABLA DE CONTENIDO

	<b>Página</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>ANTECEDENTES DE LA UNIÓN EUROPEA Y DESARROLLO DEL TRATADO CONSTITUTIVO</b>	
1.1 Perspectivas o enfoques de la Unión Europea.....	8
1.1.1 Perspectiva histórica.....	8
1.1.2 Perspectiva económica.....	10
1.1.3 Perspectiva jurídica.....	10
1.1.4 Perspectiva estratégica.....	12
1.2 Fuentes del derecho comunitario relevantes para el	
Derecho Internacional.....	13
1.2.1 Los Tratados constitutivos.....	14
1.2.2 Los Tratados o Convenios suscritos por la Unión Europea.....	15
1.2.3 El derecho derivado.....	17
1.3 Antecedentes: Los Tratados constitutivos previos.....	22
1.3.1 El Tratado de la CECA.....	23
1.3.2 El Tratado EURATOM.....	24
1.3.3 El Tratado CEE.....	24
1.3.4 El Tratado de Bruselas y otros Tratados.....	26
1.3.5 Los Tratados de Adhesión.....	26
1.3.6 El Acta Única Europea.....	27
1.4 El Tratado Constitutivo de la Unión Europea o Tratado de Maastricht.....	29
1.4.1 Antecedentes históricos.....	29
1.4.2 Estructura del Tratado de Maastricht.....	30
1.4.3 Fines de la Comunidad Europea y medios para la consecución de éstos contenidos en el Tratado de Maastricht.....	31
1.4.4 Objetivos del Tratado de la Unión Europea o de Maastricht.....	31
1.4.5 Organización de la Unión Europea en virtud del Tratado de Maastricht.....	32

1.5 Principios inspiradores de los Tratados constitutivos.....	34
1.5.1 Principio de continuidad.....	34
1.5.2 Principio de respeto de las identidades nacionales.....	36
1.5.3 Principio democrático.....	37
1.5.4 Principio de economía de mercado.....	38
1.5.5 Principio de solidaridad entre Estados miembros.....	38
1.5.6 Principio de personalidad jurídica.....	39
1.5.7 Principio de competencia o de legalidad.....	40
1.5.8 Principio de subsidiariedad.....	42
1.5.9 Principio de proporcionalidad.....	44
1.5.10 Principio del respeto al acervo comunitario.....	45
1.6 Visión global de la Unión Europea, sus objetivos y valores.....	46
1.6.1 Las Comunidades Europeas.....	47
1.6.1.1 Competencia de las Comunidades Europeas.....	47
1.6.1.2 Estructura de las Comunidades Europeas.....	48
1.6.1.3 Adhesión a las Comunidades.....	49
1.6.2 La cooperación política en los ámbitos de la PESC y la CAJAI.....	50
1.6.3 Marco institucional único.....	51
1.6.4 Los objetivos de la Unión Europea.....	52
1.7 Reparto de competencias derivado del Tratado constitutivo de la Unión Europea: competencias exclusivas y competencias compartidas.....	53
1.7.1 Competencias exclusivas.....	54
1.7.2 Competencias compartidas.....	55
1.7.3 Competencias de apoyo.....	56
1.8 Posibilidad de ejecución del derecho comunitario al interior de los Estados miembros.....	57
1.9 Políticas de la Unión Europea derivadas del Tratado constitutivo: materias y principios que inspiran el actuar de la Unión Europea que configuran un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro de la misma.....	59

## **CAPÍTULO II**

### **LA POLÍTICA ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA**

2.1 Antecedentes preliminares y un concepto de “Política Energética”.....	62
2.1.1 Antecedentes preliminares.....	62

2.1.2 Concepto de “Política Energética” .....	62
2.2 La energía en el objetivo del Mercado Común derivado del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de 1957.....	63
2.3 La energía en el objetivo del Mercado Único Europeo Derivado del Acta Única Europea de 1986.....	65
2.3.1 El sector de los combustibles sólidos.....	66
2.3.2 El sector petrolífero.....	67
2.3.3 El sector del gas natural.....	67
2.3.4 El sector de la electricidad.....	68
2.4 La energía en el Tratado de la Unión Europea o de Maastricht.....	68
2.5 La relación de la política energética con otras políticas comunitarias.....	69
2.5.1 Relación con la política de la competencia.....	70
2.5.2 Relación con la libertad de circulación de mercancías y de establecimiento.....	72
2.5.3 Relación con la política industrial.....	74
2.5.4 Relación con la política de cohesión económico-social.....	76
2.5.5 Relación con la política medioambiental.....	77
2.5.6 Relación con la política de redes transeuropeas.....	80
2.5.7 Relación con la política de contratación pública.....	81
2.6 Relaciones exteriores de la política energética.....	81
2.7 Principios inspiradores de la política energética de la Unión Europea.....	84
2.7.1 Principio de seguridad en el abastecimiento energético.....	85
2.7.1.1 Seguridad en el abastecimiento de gas natural.....	91
2.7.1.2 Seguridad de abastecimiento de productos petrolíferos y el establecimiento de un nivel mínimo de reservas de petróleo.....	98
2.7.1.3 Seguridad del abastecimiento en el sector electricidad e inversión en infraestructura.....	106
2.7.2 Principio de integración del mercado energético comunitario.....	109
2.7.3 Principio de la eficiencia energética comunitaria.....	110
2.7.4 Principio de aplicación de una política energética acorde a los objetivos planteados por el concepto de desarrollo sustentable.....	114
2.7.5 Principio de impulso a la investigación y desarrollo tecnológico en el sector energético.....	117

## CAPÍTULO III

### DIRECTRICES Y REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD ENERGÉTICA EN LA UNIÓN EUROPEA

3.1 Programa Marco de actividades en el sector de la energía.....	120			
3.1.1 Generalidades.....	120			
3.1.2 Programa ETAP.....	122			
3.1.3 Programa SYNERGY.....	124			
3.1.4 Programa SYNERGY II: cooperación con terceros países.....	126			
3.1.5 Programa ALTENER.....	128			
3.1.6 Programa SAVE II.....	132			
3.1.7 Programa CARNOT: combustibles sólidos.....	133			
3.1.8 Programa SURE.....	136			
3.2 Programa Plurianual “Energía-Inteligente-Europa”.....	139			
3.2.1	Objetivos	del		
Programa.....	140			
3.2.2	Ámbitos	de	aplicación	del
Programa.....	140			
3.2.3 Libro Verde “Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético” y la ausencia en el mismo del principio de diversificación de la matriz energética para el cumplimiento de los objetivos del Programa Energía Inteligente-Europa.....	145			
3.3 Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (CIP).....	148			
3.4 Mercado Interior de la Energía: gas y electricidad.....	149			
3.4.1 Normas comunes del mercado interior de la electricidad.....	151			
3.4.1.1 Sector generación.....	151			
3.4.1.2 Sector transmisión o transporte.....	153			
3.4.1.3 Sector distribución.....	155			
3.4.2 Normas comunes del mercado interior del gas natural.....	156			
3.4.3 Condiciones de concesión de autorizaciones de prospección, explotación y producción de hidrocarburos.....	159			
3.4.4 Revisión de la evolución del Mercado Interior de la energía.....	160			
3.4.5 Condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad.....	162			
3.4.6 Obligación de transparencia de precios en el mercado interior de la energía.....	165			

3.4.7 Tránsito de la electricidad por las grandes redes de transporte de alta tensión.....	167
3.4.8 Tránsito del gas natural a través de las grandes redes.....	170
3.4.9 Limitaciones a la importación y exportación de energía eléctrica.....	171
3.5 Las Redes Transeuropeas de Energía.....	173
3.5.1 Antecedentes.....	173
3.5.2 Objetivos perseguidos mediante el desarrollo de las redes transeuropeas de energía.....	174
3.5.3 Ámbito de aplicación de la Decisión N° 1364/2006/CE relativa a las redes transeuropeas de energía.....	175
3.5.4 Determinación de “proyectos de interés común”, “proyectos de interés europeo” y “proyectos prioritarios” en el ámbito de las redes transeuropeas de energía.....	177
3.5.4.1 Proyectos de interés común.....	177
3.5.4.2 Proyectos de interés europeo.....	179
3.5.4.3 Proyectos prioritarios.....	180
3.5.5 Prioridades de acción relativas a la toma de decisiones concernientes a las redes transeuropeas de energía.....	181
3.5.6 Las principales redes transeuropeas existentes, los Estados miembros que abastecen y los desafíos futuros para las redes transeuropeas.....	184
3.5.7 La dimensión exterior de las redes transeuropeas de energía.....	187
3.6 Plan de acción de eficiencia y racionalización de la energía adoptados por la Comisión Europea.....	189
3.6.1 Programa ENERGY STAR.....	189
3.6.2 Plan de acción para la eficiencia energética.....	192
3.6.3 La cogeneración.....	193
3.6.4 Libro Verde sobre la eficiencia energética.....	195
3.7 Consideración del elemento energético en el proyecto de un Tratado Constitucional Europeo.....	196
3.8 Carta de la Energía de La Haya de 1991.....	198
3.8.1 Antecedentes.....	198
3.8.2 Objetivos y medios de acción del Tratado sobre la Carta de la Energía.....	199



3.8.3 Principios inspiradores del Tratado sobre la Carta de la Energía.....	200
3.9 Integración del medio ambiente en la política energética de la Unión Europea.....	202
3.9.1 Medidas tendientes a alcanzar el objetivo de integración comunitaria del medio ambiente en el ámbito de la energía derivados de la Comunicación de 1998.....	203
3.10 Consideración comunitaria respecto del desarrollo e investigación en torno a fuentes de energía renovables en el marco del Mercado Interior de la energía.....	205
3.10.1 Libro Verde sobre las fuentes de energía renovables.....	206
3.10.2 Libro Blanco por el que se establece una estrategia y un plan de acción comunitarios para el desarrollo de fuentes de energía renovables.....	208
3.10.3 Revisión de la aplicación del plan de acción comunitario acerca de las fuentes de energía renovables del año 2001.....	210
3.10.4 Promoción de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables y otras medidas tendientes a la implementación de las fuentes de energía renovables.....	212

## **CAPITULO IV**

### **REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD NUCLEAR DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL TRATADO EURATOM**

4.1 Consideraciones previas en torno a la actividad nuclear comunitaria.....	216
4.2 El Tratado EURATOM de Roma de 1957.....	217
4.2.1 Generalidades.....	217
4.2.2 Objetivos presentes en el texto del Tratado EURATOM.....	218
4.2.3 Agencia de Abastecimiento EURATOM.....	221
4.2.4 Problemas en la aplicación práctica del Tratado EURATOM y propuestas para una adecuada reglamentación de la actividad nuclear que cumpla con los objetivos de la política energética comunitaria.....	225
4.3 Séptimo Programa Marco de EURATOM para el	

desarrollo de la actividad nuclear comunitaria.....	228
4.3.1 Generalidades y objetivos del Séptimo Programa Marco de EURATOM.....	228
4.3.2 Subprograma específico de acciones de investigación en torno a la energía nuclear derivado del Séptimo Programa Marco de EURATOM.....	229
4.3.3 Subprograma destinado a establecer las acciones a seguir por parte del Centro Común de Investigación para la ejecución del Séptimo Programa Marco.....	231
4.4 Seguridad Nuclear.....	233
4.4.1 Consideraciones previas: la génesis de un nuevo principio inspirador de la política energética comunitaria.....	233
4.4.2 El peligro derivado de las radiaciones ionizantes y las consecuentes medidas de protección sanitaria de trabajadores y de la población.....	235
4.4.3 Control aplicado a la seguridad de los materiales nucleares.....	240
4.4.3.1 Sistema de contabilidad necesario para el control de seguridad de los materiales nucleares.....	243
4.4.3.2 Transferencias entre Estados.....	244
4.4.4 Seguridad de las instalaciones nucleares.....	246
4.4.5 La seguridad nuclear en los ex Estados soviéticos y en los países de Europa Central y del Este.....	250
4.4.6 Adhesión de la Unión Europea en 1999 a la Convención sobre la Seguridad Nuclear de 1994.....	256
4.5 Tratamiento otorgado a los residuos nucleares y al traslado de sustancias radiactivas a nivel comunitario.....	260
4.5.1 Antecedentes.....	260
4.5.2 El tratamiento del combustible nuclear utilizado y de los residuos radiactivos.....	262
4.5.3 El traslado de las sustancias radioactivas.....	267
4.5.4 La vigilancia y el control presentes en los movimientos de residuos radiactivos.....	269
4.5.4.1 Procedimiento aplicable a los traslados intracomunitarios.....	271
4.5.4.2 Procedimiento aplicable a los traslados	

extracomunitarios.....	274
4.5.4.2.1 Procedimiento aplicable a los traslados extracomunitarios que impliquen importaciones a la Unión Europea.....	274
4.5.4.2.2 Procedimiento aplicable a los traslados extracomunitarios que impliquen exportaciones desde la Unión Europea.....	275
4.5.4.2.3 Procedimiento aplicable a los traslados extracomunitarios que impliquen tránsito por la Unión Europea.....	276

## **CAPÍTULO V**

CONCLUSIONES.....	278
BIBLIOGRAFÍA.....	287

## **INTRODUCCIÓN**

Resulta fácticamente innegable la circunstancia de que, en todo orden social, la energía desempeña un rol preponderante. Como consecuencia de los avances tecnológicos que se han sucedido a lo largo de la historia mundial -avances que se materializaron, más recientemente, en virtud del concepto de “globalización”- la energía ha pasado a adquirir un rol primordial, tanto en lo referente al desarrollo social, político y económico, como al propio bienestar individual del ser humano, constituyéndose en torno a la energía una calificación de bien de primera necesidad.

Tal circunstancia ha conllevado a que la energía sea considerada como un bien jurídico y, por ende, susceptible de apropiación, constituyendo un bien patrimonial apreciable en dinero cuya regulación por parte de los distintos ordenamientos jurídicos es indispensable, para así satisfacer la demanda de la sociedad toda respecto de éste. De esta forma, los distintos ordenamientos jurídicos mundiales – algunos en mayor medida que otros, indudablemente – otorgan un tratamiento específico a la actividad energética en sus diversas formas de presentación. Dicho tratamiento difiere de ordenamiento en ordenamiento, en cuanto a objetivos, medidas a adoptar e importancia dentro del ordenamiento jurídico respectivo.

Un análisis de las diferencias existentes entre los diversos ordenamientos jurídicos en cuanto a la regulación de la actividad energética presente en cada uno de ellos resulta indispensable para adquirir conocimiento acerca del valor de dicha actividad dentro de dicho ordenamiento, la importancia que éste presenta y las posibilidades de regularse de forma eficaz, pudiendo también vincular el marco regulatorio presente en cada ordenamiento a estos efectos con los desarrollos observables del mismo en cuanto a efectividad, eficacia y obligatoriedad.

Ahora bien, en lo que atiene a este trabajo, se consideró fundamental –e interesante desde un punto de vista de Derecho Internacional Público, por lo demás-

analizar las vicisitudes que presenta el marco regulatorio energético de la actividad energética en la Unión Europea. Ello, por el desafío que implica el análisis segmentado de esta actividad teniendo presente tanto el Derecho Comunitario como los ordenamientos jurídicos nacionales de cada uno de los países miembros que la componen. La idea de contar con dos series de normativas –algunas veces complementarias, otras veces contradictorias entre sí- respecto a este tema en específico resulta no sólo interesante de analizar desde una perspectiva de Derecho Internacional Público, sino también de integración política, económica y social, tendiente a satisfacer objetivos de diversa índole. En tal circunstancia radica la principal motivación para abarcar el citado ámbito jurídico en el presente trabajo: la posibilidad de analizar la experiencia comunitaria de adecuación e integración de las normas presentes en los ordenamientos jurídicos de cada Estado miembro con las derivadas del Derecho Comunitario, en virtud de las diversas fuentes que éste presenta, respecto del ámbito de la regulación de la actividad energética, circunstancia que, sin duda, no tiene precedentes en la historia de la evolución de los diversos ordenamientos jurídicos susceptibles de identificarse a escala mundial. La existencia del Derecho Comunitario y su supervivencia al interior de los Estados miembros, como también el grado de coercitividad de sus normas, viene dado por la naturaleza de las mismas. La necesidad de analizar, en forma previa, las diversas formas que presenta el Derecho Comunitario para su ejecución al interior de los Estados miembros es indispensable para entender cabalmente las vicisitudes de un ámbito tan complejo como el referente a la actividad energética. Es por ello que, en forma previa, se efectúa en el presente trabajo un análisis de la evolución histórica tanto de la Unión Europea como agrupación de países miembro con personalidad jurídica propia, como de las diversas normas que la han alimentado a través de la historia, analizando, asimismo, la naturaleza y características de éstas.

En relación con esto, la renuncia a una cierta cuota de soberanía que, sin duda, se observa en los Estados miembros de la Unión Europea, permitiendo la operación y ejecución del Derecho Comunitario al interior de sus propios marcos normativos nacionales se encuentra también presente en el marco regulatorio energético, debiendo los Estados miembros adoptar su actuar jurídico a lo dispuesto en la

normativa comunitaria. De esta manera, surgen principios directores que cumplen la función de, en ciertos casos, mostrar a los Estados miembros el camino por el cual deben hacer caminar a su ordenamiento jurídico nacional, estableciendo directrices generales a seguir, como también, en ciertos casos, imponer una determinada manera de actuar, mediante normas concretas y coercitivas para los Estados miembros, en virtud de las denominadas “competencias” comunitarias y la ejecución del Derecho Comunitario al interior de las diversas legislaciones nacionales, debiendo éstas adecuarse a dichos principios o normas, según sea el caso.

De esta forma, en lo referente al marco de la actividad energética comunitaria y su consecuente tratamiento al interior de los Estados miembros, surgen principios generales que inspiran el actuar comunitario en torno a la actividad energética. Así, puede observarse la necesidad de respeto por el principio de seguridad del abastecimiento, principio transversal que cubre gran parte –sino la totalidad- del marco normativo comunitario energético, y que busca otorgar certeza a todos los segmentos de la sociedad respecto a un abastecimiento energético continuo, seguro y de calidad que satisfaga las pretensiones energéticas comunitarias de la manera más eficaz posible, y teniendo presente la protección al medio ambiente, principio inspirador de la política energética que busca lograr que una adecuada protección al medio ambiente se encuentre siempre presente en el actuar de los diversos agentes energéticos, el cual adquirió aún mayor importancia después de la adhesión comunitaria al conocido Protocolo de Kioto referente al cambio climático a nivel global.

Por otro lado, y siguiendo en el mismo orden de ideas referente a los principios inspiradores de la política energética comunitaria, se observa una tendencia en aumento, sobre todo en los últimos años, al impulso del principio de eficiencia energética, el cual pretende lograr objetivos de racionalización del uso de la energía a nivel comunitario, estableciendo incentivos notables a los agentes de la actividad energética que produzcan energía eficiente, como también propendiendo a concienciar a la ciudadanía acerca del uso racional de la energía. Ello dice relación, directamente, con el principio de protección del medio ambiente, toda vez que el impulso a la

eficiencia energética radica, fundamentalmente, en disminuir las consecuencias nocivas al medio ambiente que implica un uso desmedido e irracional de la energía.

Respecto a este principio, se observa, además, una relación evidente con el principio de diversificación de las fuentes energéticas, el cual propende, fundamentalmente, a la utilización de fuentes de energía renovables, las cuales presentan ínfimas consecuencias medioambientales al compararse con la utilización de fuentes convencionales. Este objetivo perseguido por la diversificación de las fuentes de energía tiende a fomentar el desarrollo de las mismas, estableciendo beneficios, aportes económicos y técnicos tendientes a propagar, a lo largo y ancho de la Unión Europea, aquellas que se consideran como las “fuentes de energía del futuro”. Entra en aplicación, en este ámbito con mayor fuerza, el principio de impulso a la investigación y desarrollo tecnológico, el cual se aplica no sólo en esta búsqueda de nuevas energías amigables con el medio ambiente, sino también en la generalidad del marco regulatorio energético, toda vez que cruza transversalmente a todos los segmentos de éste, entendiéndose esto como una medida comunitaria constante y dinámica que pretende encontrarse a la vanguardia de los procesos productivos de energía a nivel mundial.

La totalidad de los principios inspiradores de la política energética comunitaria se encuentran inmersos en la regulación propiamente tal relativa a la actividad energética de la Unión Europea. Así, tenemos que el Mercado Interior comunitario de la energía resulta influido notablemente por la entrada en aplicación de los mismos, los cuales presentan una doble perspectiva: propenden al máximo desarrollo posible de la actividad energética comunitaria pero, por otro lado, establecen un límite a la exacerbación económica que representaría un desequilibrio en lo referente a las prioridades otorgadas por la aplicación de dichos principios versus las aspiraciones económicas inmensas que emanan de una actividad lucrativa como la energética. También pueden considerarse dichos principios como tendientes a evitar, en la mayor medida de lo posible, un ámbito que, pudiera decirse, presenta el mayor grado de preocupación en las altas esferas comunitarias: la dependencia energética externa, existiendo a nivel comunitario el objetivo primordial de desarrollar, en su interior, un mercado transparente, competitivo y autosuficiente que permita, en la menor medida

posible, depender de importaciones de energía provenientes del exterior de las fronteras comunitarias.

Como se señaló anteriormente, la preexistencia de ordenamientos jurídicos nacionales –cada uno con diverso tratamiento respecto a la actividad energética- hizo especialmente interesante la interrogante de qué ocurriría con los diversos elementos presentes en los segmentos de la actividad energética en cada país, como las líneas de transmisión de electricidad, por citar un ejemplo, ante la necesidad de interconexión comunitaria que arroja el ámbito de las redes transeuropeas de energía. ¿Qué ocurrió con los elementos de implementación de las redes eléctricas y de gas natural presentes en los países que se gobernaban en forma absolutamente independiente hasta hace algunos años? ¿Tuvieron que adecuarse a los estándares de calidad comunitarios e implementar nuevas tecnologías para lograr la anhelada interconexión? El análisis del ámbito de las redes transeuropeas nos permitirá adquirir un conocimiento acabado acerca de las vicisitudes presentes en el establecimiento a nivel comunitario de diversas líneas de transmisión y de recepción de energía que abarcan miles de kilómetros, llegando a cruzar, incluso, decenas de soberanías nacionales.

Por último, es dable rescatar el aporte fundamental de la energía nuclear a la consecución de los principios anteriormente mencionados, y el tratamiento, a la vez independiente, por la alta complejidad de la misma, y a la vez integrado al resto del marco jurídico regulatorio de la actividad nuclear. Ésta presenta, como se hará visible, no sólo matices relativas a la generalidad del marco regulatorio energético comunitario, sino que ofrece, en virtud de la peligrosidad que envuelve su desarrollo, directrices propias que, si bien se encuentran presentes de forma tangencial en otros segmentos de la actividad energética, presentan en éste una especial importancia. Concretamente, se trata del principio de seguridad aplicable al ámbito nuclear, el cual reviste un rol casi excluyente en dicha actividad y que se superpone al resto de los principios inspiradores de la política energética comunitaria, como se hará visible al analizar el Tratado EURATOM –normativa comunitaria esencial para la regulación de la actividad nuclear- y el resto de la peculiar normativa comunitaria referente a la



actividad nuclear, principalmente la referente al tratamiento de los residuos radiactivos y al traslado de material nuclear tanto a nivel intracomunitario como extracomunitario.

Los ámbitos mencionados precedentemente se analizarán en forma detallada, principalmente en virtud de la amplia normativa comunitaria existente al efecto: los objetivos, medidas de acción, ámbitos de aplicación y evolución en la implementación de los diversos ámbitos y principios aquí enunciados y que se desarrollarán a lo largo de este trabajo. Para lograr un cabal entendimiento respecto de estos temas, el presente trabajo se enriquecerá de una hipótesis de trabajo que se verá satisfecha con la parte sustantiva del presente texto, que abarcará un desarrollo de los principios rectores e inspiradores de la política empleada en el sector energético de la Unión Europea, ya enunciados precedentemente, que se encuentran latentes en cada rincón del marco normativo energético comunitario.

Para cumplir con este objetivo, este marco normativo energético se analizará desde el punto de vista del entendimiento de cada uno de los principios rectores de la política energética, para lo cual será necesario mencionar los programas, planes de acción y la legislación positiva existente, y que contienen los principios rectores de la política energética, los cuales no sólo cumplen un rol preponderante en el marco normativo que contiene estos programas, planes de acción y la legislación positiva existente, sino que son su sustento, su base principal. Se vinculará en forma constante los diversos segmentos de la actividad energética comunitaria, para así cristalizar otra realidad evidente: la interrelación existente entre los diversos matices de la política energética comunitaria y la integración de ésta con las demás políticas de la Unión Europea.

Para finalizar, es esencial señalar que, el objetivo del presente trabajo no radica sólo en analizar, de la forma más detallada y completa posible, el tratamiento otorgado a nivel comunitario a la actividad energética, intentando abarcar los diversos segmentos y matices que ésta presenta, sino también intentar ratificar –o cuestionar, en su caso- la efectividad del marco regulatorio energético comunitario a la luz no sólo

de los propios principios inspiradores de la política energética comunitaria, sino a la luz de la amplia gama normativa que nos ofrece la existencia, desarrollo y ejecución del Derecho Comunitario, y como la interrelación de éste con las diversas legislaciones nacionales de los países miembros ha influido en el desarrollo e implementación de la regulación de la actividad energética a nivel comunitario.

## **CAPÍTULO I**

### **ANTECEDENTES DE LA UNIÓN EUROPEA Y DESARROLLO DEL TRATADO CONSTITUTIVO**

#### **1.1 PERSPECTIVAS O ENFOQUES DE LA UNIÓN EUROPEA**

Previo a considerar la regulación actual de la actividad energética en la Unión Europea, cabe analizar las diversas perspectivas o enfoques puestos en juego para, consecuentemente, llegar a la materialización de la idea de Unión Europea. Es decir, cabe, previamente, analizar los enfoques utilizados para la creación de la idea europea, la cual posteriormente se plasmó en el Tratado Constitutivo de la misma, enfatizando en las vertientes que dichas perspectivas han aportado a la abstracción ideológica que significó la idea de la unificación de Europa.

Entre las antedichas perspectivas pueden identificarse una histórica, una económica, una jurídica y una estratégica, las cuales serán analizadas a continuación en forma independiente.

##### **1.1.1 Perspectiva histórica**

Si bien es efectivo que los precedentes de la Unión Europea, tal y como la conocemos hoy en día, se remontan a la segunda mitad del siglo XX, innegable es la circunstancia de que a lo largo de, prácticamente, toda la historia, siempre existió una idea de una Europa, única y unificada.

Es así como, por ejemplo, el Imperio Romano hizo del Mar Mediterráneo el centro del mundo conocido, tomando del helenismo el humanismo pagano basado en el saber. Luego, el cristianismo sustituyó dicho humanismo por el cristiano, basado en

el amor, pero cuando Constantino erige la capital del Imperio en Bizancio, se produce una ruptura, de la cual resulta que el Imperio se fraccione en dos partes: el Imperio de Oriente y el Imperio de Occidente. Puede señalarse que esta ruptura adquiere el carácter de vertical, toda vez que después se produciría otra ruptura, pero esta vez de carácter horizontal, mediante la conquista de África por el Islam. Europa vendría a ser el resultado de ambas rupturas, limitando su extensión territorial a lo que conocemos actualmente. Esta cultura romana es conservada y transmitida por los monasterios durante la Edad Media, lo cual se refleja, por ejemplo, en los estudios filosóficos centrados en el hombre, circunstancia que sentaría las bases de lo que después se conocería como “cultura occidental”.

Posteriormente, en la Edad Moderna se observa un mismo patrón ideológico, materializándose en el hecho de que una cultura común subyace a una división política. Esta circunstancia se expresa, a modo de ejemplo, en el surgimiento de la razón para explicar la idea del hombre y el desarrollo de la ciencia, que permitió invenciones como la imprenta y la brújula. Siguiendo este mismo orden de ideas, Erasmo de Rotterdam calificó, a pesar de su división política, a Europa como una “unidad de civilización europea”, concepto que resultaría completamente adecuado, como se demostraría en los años venideros.

Es así como, finalmente, en la Edad Contemporánea, se cristaliza el ya señalado patrón ideológico de unidad cultural y división política, pero siendo ésta última el elemento de mayor trascendencia, toda vez que comienzan a surgir en Europa rivalidades y enfrentamientos entre diversas naciones, sin perjuicio de que puede hablarse de una “comunidad de civilización” en el ámbito tecnológico y científico, llegando a reconocerse que, a lo largo de la historia, el concepto de soberanía propio de cada nación europea se ha visto soslayado y parcelado por una idea de “comunidad europea”, unidad que ejerce presión sobre las propias naciones que la componen, tal y como señaló, en alguna oportunidad, el ilustre pensador José Ortega y Gasset<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> “Es palmario que ningún Estado nacional europeo ha sido nunca totalmente soberano en relación con los demás. La soberanía nacional ha sido siempre relativa y limitada por la presión que sobre cada una de ellas ejercía el cuerpo íntegro de Europa. La total

### 1.1.2 Perspectiva económica

La justificación de la Unión Europea desde este punto de vista no reviste mayores cuestionamientos: si bien la misma nació, formalmente, para combatir la depresión económica causada por la Segunda Guerra Mundial, en la segunda mitad del siglo XX cumplió la función de hacer frente en condiciones de igualdad a las dos potencias económicas de fines de siglo: Estados Unidos y Japón.

El fundamento próximo de la existencia de la Unión Europea desde la perspectiva económica se encuentra enclaustrado de manera prístina en las palabras del politólogo y sociólogo norteamericano Daniel Bell, quien señaló que “hoy día, los Estados nacionales son demasiado grandes para resolver los pequeños problemas, y demasiado pequeños para resolver los grandes”<sup>2</sup>. Ello resulta evidente al sólo imaginarse que no es lo mismo que cualquier país europeo, en forma aislada, se enfrasque en una negociación comercial con Estados Unidos, que el conjunto de países europeos lo haga en forma mancomunada.

Por otro lado, la globalización ha conllevado a la cada vez mayor internacionalización de las relaciones económicas. La aplicación de modelos de economía de mercado ha producido, consecuencialmente, una tendencia a la progresiva ampliación de las fronteras de cada mercado. Si se considera que la Unión Europea representa un mercado de, aproximadamente, 400 millones de personas, es evidente que la creación de un “mercado común” fue el primer objetivo de la Comunidad Económica Europea, haciéndose notable la necesidad de elaborar un

---

soberanía era una declaración utópica que encabezaba la redacción de la Constitución, pero, en la realidad, sobre cada Estado nacional gravitaba el conjunto de los demás pueblos europeos que ponían límites al libre comportamiento de cada uno de ellos amenazándole con guerras y represalias de toda índole...”. ORTEGA Y GASSET, José. Europa y la idea de nación. Madrid, Alianza Editorial, 1985, p. 94.

<sup>2</sup> BELL, Daniel. El advenimiento de la sociedad post-industrial. Madrid Alianza Editorial, 1976, p. 188.

marco, tanto normativo como económico, capaz de propender al desarrollo en ámbitos supranacionales del sistema de economía de mercado.

### 1.1.3 Perspectiva jurídica

La Unión Europea, desde esta perspectiva, supone la materialización de la elección de una opción. Se optó, de esta forma, por la existencia de una “*Europa supranacional*”, en la que el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas se encomienda a una organización distinta de la de los propios Estados miembros, por sobre una “*Europa diplomática*”, en la que los Tratados Internacionales se cumplen y aplican por los diversos Estados signatarios en la medida en que dicho Estado signatario dispone, y en el evento de que dicho Estado acceda a someterse al mismo.

De esta forma, y de acuerdo a la opción elegida, los objetivos previstos en los Tratados deben ser cumplidos por una Organización, lo cual implica medios materiales y personales, por un lado, y normas jurídicas, por el otro. Así, surge la Comunidad Europea como una “Comunidad de Derecho”, siendo su organización parecida a la de los propios países miembros, siendo la Comisión, el Consejo, el Parlamento y el Tribunal de Justicia sus instituciones básicas. Esta organización requiere, para cumplir sus objetivos, de normas jurídicas, normas que tienen sus propios caracteres y que tienen por objeto resolver el problema de sus relaciones con las normas nacionales de los países miembros. El conjunto de estas normas europeas, junto con la doctrina emanada de las Sentencias del Tribunal de Justicia, viene a formar lo que se conoce como “acervo normativo comunitario”, el cual debe ser respetado por todos los países miembros.

La perspectiva jurídica de la Unión Europea se materializa, principalmente, en la idea de competencia. La Unión Europea, como organización dotada de competencias, se va formando y fortaleciendo en el tiempo no sólo con las competencias que le “transfieren” los países miembros, significando dicha acción, en cierto sentido, una

renuncia parcial a la soberanía de cada país miembro, sino además con las competencias originarias que le “atribuyen” los países miembros, esto es, competencias antes no existentes y que los países miembros encargan en forma directa y originaria a dicha organización supranacional.

Más concretamente en lo que respecta a esta memoria, como se analizará en detalle en los siguientes capítulos de la misma, la idea de competencia transferida y originaria, en lo relativo a la actividad energética, toma especial importancia, toda vez que entran en pugna las normas propias de cada país miembro con las Directivas Europeas relativas a la actividad energética en virtud de la diversificación, proyección y fortalecimiento de las Redes Transeuropeas de Energía.

#### 1.1.4 Perspectiva estratégica

La perspectiva estratégica de la Unión Europea reconoce una cierta continuidad. Así, comenzó siendo un proyecto de Comunidad sin aranceles aduaneros en los Tratados constitutivos. Posteriormente, el Acta Única Europea fijó para 1992 el objetivo de construir un mercado único interior; el Tratado de Maastricht fijó el objetivo de la moneda única, y así sucesivamente.

Hasta hace diez años atrás, el problema que se suscitaba respecto a esta perspectiva era no solamente hacia que ámbito se quería avanzar, sino quienes serían aquellos países miembros que avanzarían. Se cuestionaba la apertura a los países del Centro y Este de Europa, señalándose que, después de la incorporación en 1995 a la Unión Europea de Austria, Suecia y Finlandia, resultaba prácticamente imposible pensar en la incorporación de nuevos países miembros. El paradigma fue quebrado, toda vez que en los últimos años se han incorporado tanto países del Centro de Europa, como lo es, por ejemplo, República Checa y Malta, como también países de Europa Oriental que incluso formaban parte del bloque de estados socialistas soviéticos, como lo son Estonia, Letonia, Lituania, y más recientemente, Ucrania.

Igualmente, hace 10 años, surgía el cuestionamiento de si el Tratado de Maastricht, que arrojaría la Unión Monetaria entre los países miembros, sería efectivo. Se hablaba, en ese entonces, de que si ello no acontecía, la sensación de fracaso sería totalmente irreversible. Al día de hoy, la Unión Monetaria ha satisfecho los objetivos del Tratado de Maastricht: salvo Gran Bretaña y Suecia, quienes mantienen por decisión propia sus monedas originarias, la totalidad de los países miembros han adoptado la moneda única, el Euro, como moneda de circulación y cambio interior.

Hoy en día el cuestionamiento surge desde un punto de vista más romántico: se cuestiona si Rusia, tomando en cuenta la historia ideológica predominante en dicha nación, manifestará o no su intención de agruparse al bloque. El cuestionamiento es aún mayor si se considera que ex países socialistas soviéticos ya se integraron a la Unión Europea. Naturalmente, el cuestionamiento acerca de la delimitación de la competencia comunitaria y de la competencia de cada país miembro siempre seguirá estando en la palestra, motivada no sólo por la globalización, sino por la cada vez más compleja necesidad de regulación de los diversos ámbitos, tanto comunitarios, como de cada país miembro en su individualidad.

## **1.2 FUENTES DEL DERECHO COMUNITARIO RELEVANTES PARA EL DERECHO INTERNACIONAL**

Las fuentes del derecho comunitario relevantes tanto para el Derecho Internacional, como para los países miembros, en la manera en que delimitan la aplicación del Derecho Interno y propio de cada uno de estos países, son los Tratados Constitutivos, los Tratados o Convenios suscritos por la Comunidad Europea y el Derecho Derivado. Se hace indispensable, para comprender la estructura, delimitación y evolución del marco jurídico regulatorio de la actividad energética en la Unión Europea, un análisis de cada una de estas fuentes del derecho comunitario, de tal forma de lograr comprender el origen y razón de ser del actual marco regulatorio energético, tanto el comunitario como el propio de cada país miembro, y las relaciones y limitaciones de éste último derivadas de la aplicación del derecho comunitario.



Los artículos 2º y 3º del Tratado de la Unión Europea, dentro de los objetivos planteados por el mismo y los medios otorgados para alcanzarlos, hablan de “mantener íntegramente el acervo comunitario” y de respetar y desarrollar dicho acervo como uno de los objetivos de la Unión, pero también como uno de sus principios. El ordenamiento jurídico comunitario se encuentra integrado por normas jurídicas que constituyen las fuentes del Derecho en el sistema normativo comunitario. Este Derecho, aplicable tanto a los ciudadanos como a los mismos Estados, se integra de las fuentes que, a continuación, se analizan.

### 1.2.1 Los Tratados Constitutivos

La primera de las fuentes del Derecho Comunitario relevantes para el Derecho Internacional es aquella compuesta por los Tratados Constitutivos. Además de ser la fuente más directa, primaria y enriquecedora del Derecho Comunitario, presenta características jurídicas que los diferencian, notablemente, de las demás fuentes del Derecho Comunitario.

a) En primer término, cabe destacar que los Tratados Constitutivos presentan la característica de ser articulados con la técnica del *Tratado Marco*. Es decir, mediante los Tratados Constitutivos, al igual que lo que sucede con los Tratados Marco, se definen objetivos que deben alcanzarse: objetivos preestablecidos que deben alcanzarse de acuerdo al correspondiente Tratado. Además, se establecen en ellos los principios en que deben inspirarse las Instituciones y Organizaciones encargadas de llevar a cabo la ejecución del Tratado mismo, dejando a éstas una amplia facultad para formular y desarrollar la legislación a aplicar para conseguir aquellos objetivos preestablecidos.

b) En segundo término, los Tratados Constitutivos, por regla general, no son directamente aplicables, esto es, contienen, generalmente, normas que necesitan de un posterior desarrollo y evolución para su aplicación. No obstante esto, en determinadas ocasiones el Tribunal de Justicia ha declarado que un precepto concreto

y directamente extraído del Tratado contenía normas directamente aplicables, aplicándose de manera inmediata y sin necesidad de un ulterior desarrollo. Esto último se suscita toda vez que las normas contenidas en los Tratados hacen nacer derechos que pueden ser ejercidos directamente por los ciudadanos, o imponen obligaciones que deben ser cumplidas también en forma directa por los países miembros.

c) En tercer término, la característica primordial de los Tratados Constitutivos, y la que refleja el mayor rango de éstos respecto de las restantes fuentes del Derecho Comunitario, es su primacía. Los Tratados tienen primacía sobre todas las demás normas comunitarias, no pudiendo éstas entrar en pugna en punto alguno con aquéllos. Lo que caracteriza a esta primacía, y que la diferencia, por ejemplo, de la primacía de los Tratados Internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, es que, a diferencia de lo que sucede en Chile, en que la primacía de los Tratados Internacionales se muestra únicamente por sobre el derecho interno chileno, en el Derecho Comunitario la primacía de los Tratados Constitutivos presenta un carácter dual. Ello, por cuanto la primacía de los Tratados Constitutivos en cuanto fuentes del Derecho Comunitario se proyecta no sólo sobre las normas comunitarias en sí mismas, sino también sobre el derecho interno de los países miembros. Para garantizar esta primacía, se establecen en el Tratado Constitutivo de la Unión Europea una serie de recursos ante el Tribunal de Justicia, como lo son el recurso de ilegalidad, el recurso de inacción o la cuestión prejudicial, protección que da cuenta de la importancia del carácter prevalente de los Tratados Constitutivos.

Además, los Tratados Constitutivos prevalecen por sobre los Convenios o Acuerdos que celebren dos o más países miembros entre sí, o que celebren con terceros países con posterioridad, en ambos casos, a la entrada en vigor de aquéllos. No obstante el alto grado de primacía especificado respecto de los Tratados Constitutivos, ellos no prevalecen sobre los Convenios o Acuerdos que los países miembros tuvieran ya celebrados con terceros países, aunque en este caso el país miembro se encuentra obligado a recurrir a todos los medios apropiados para eliminar todo tipo de contradicción o incompatibilidad.

Por último, los Tratados Constitutivos contienen, generalmente, es sus disposiciones finales, su ámbito de aplicación. Es así como el artículo 299 del Tratado de la Unión Europea, modificado por el Acta de Adhesión de 2003, dispone los países miembros a los cuales se aplicará dicho Tratado, como también aquellos departamentos de ultramar y regiones en los cuales el mismo se aplicaría en forma íntegra, parcelada, o bien no se aplicaría.

### 1.2.2 Los Tratados o Convenios suscritos por la Unión Europea

La personalidad jurídica internacional que se le reconoce a la Unión Europea en virtud del Tratado Constitutivo de la misma, se manifiesta en la posibilidad de concluir Tratados o Convenios, con independencia de la capacidad que tienen los propios Estados miembros de concluir, a su vez, entre ellos o con terceros países, este tipo de acuerdos. Por ende, deben distinguirse ambos tipos:

#### 1) Tratados o Convenios concluidos por los Estados miembros.

Dentro de esta clase de Tratados existen diferentes tipos:

- a) Tratados celebrados antes de la entrada en vigor del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, respecto de los cuales éste no tiene primacía.
- b) Tratados celebrados después de la entrada en vigor del Tratado Constitutivo Europeo, los cuales quedan subordinados a la primacía del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, y;
- c) Tratados celebrados entre los propios países comunitarios, permitidos en cuanto necesario para que los países miembros aseguren, a favor de sus nacionales, entre otras materias, la protección de las personas, el mantenimiento de la personalidad jurídica de las sociedades en caso de traslado de su sede de un país a otro, la posibilidad de fusión de sociedades sujetas a legislaciones nacionales diferentes, la simplificación de las formalidades a que están sometidos el reconocimiento y la ejecución recíprocos de las decisiones judiciales y de los laudos arbitrales, etc. El

artículo 220 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea disponía esta posibilidad, otorgando a dicha norma una aplicación de carácter restrictivo y taxativo en el caso de que se requiriese la celebración de un Tratado entre los propios países miembros para la protección de alguna de las situaciones en él señaladas. Al amparo de este artículo, se aprobaron, entre otros, el Convenio de competencia judicial y ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil de 1968, el Convenio de Luxemburgo sobre patente comunitaria de 1975 y el Convenio de reconocimiento mutuo de sociedades y personas jurídicas.

## 2) Tratados o Convenios concluidos por la Unión Europea:

El artículo 228 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea contempla la posibilidad de que se susciten acuerdos entre uno o más Estados u Organizaciones Internacionales y la Comunidad, como una manifestación más de la personalidad jurídica internacional de que goza la Unión Europea. Estos Acuerdos están subordinados a los Tratados, pero prevalecen por sobre el Derecho Derivado, tal y como lo reconoce el Tribunal de Justicia en la sentencia “International Fruit” del 12 de Diciembre de 1972, sobre vinculación del Derecho Internacional a la Unión Europea.

### 1.2.3 El Derecho Derivado

Otra de las fuentes importantes del Derecho Comunitario la constituye el Derecho Derivado. Puede definirse el mismo como “el conjunto de normas jurídicas necesarias para la aplicación de los Tratados y subordinadas a ellos”<sup>3</sup>. Dichas normas no constituyen normas acordadas por los diversos países miembros, sino que emanan de las diversas Instituciones comunitarias, circunstancia que da cuenta del carácter de comunidad de Derecho de que goza la Comunidad Europea, y que la distingue de otros Organismos Internacionales. Dentro de esta categoría que significa el Derecho Derivado, existen diversos tipos de normas, de jerarquías diferentes, entre las cuales

---

<sup>3</sup> GARCÍA COLLANTES, José Manuel. La unificación jurídica europea. Madrid, Editorial Civitas, 1999, pg. 133.

se encuentran los reglamentos, las directivas, las decisiones, las recomendaciones o dictámenes y otras normas.

### 1) El Reglamento

El reglamento se define en el artículo 189 párrafo 2º del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la siguiente forma: “El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro”. Esta definición, más que otorgar un concepto de este tipo de norma, refleja sus caracteres jurídicos, los cuales se detallan a continuación:

a) Tiene alcance general. Ello significa que constituye una norma abstracta, que contiene disposiciones generales e impersonales, esto es, no dirigidas a un destinatario concreto, sino a todos los que se encuentren, en un instante temporo-espacial, dentro de su ámbito de aplicación. A mayor abundamiento, el Tribunal de Justicia ha declarado que “el Reglamento, de carácter esencialmente normativo, es aplicable no a destinatarios limitados, designados e identificables, sino a categorías consideradas abstractamente y en su conjunto”<sup>4</sup>.

b) Es obligatorio en todos sus elementos. Ello significa un poder normativo completo en manos de la Comunidad Europea para obligar en todo el contenido de la norma, esto es, imponer para imponer obligaciones de imperativo cumplimiento o para reconocer derechos susceptibles de ser ejercitados por sus titulares. Esto no implica que el Reglamento sea una norma completa, sino que, por el contrario, es frecuente que el mismo requiera de otras normas, de inferior rango jerárquico, para su desarrollo, aplicación y cumplimiento.

c) Es directamente aplicable. Ello significa que, desde el momento de su publicación en el Diario Oficial de la Comunidad Europea, salvo que contenga

---

<sup>4</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 14 de Diciembre de 1963.

plazo de entrada en vigencia, son exigibles y susceptibles de ejercicio los derechos y obligaciones que en dicho reglamento se contengan. No se requiere, por ello, publicación en los diversos Boletines Nacionales, toda vez que el Tribunal de Justicia ha declarado que “son contrarias al Tratado todas las normas de ejecución que obstaculicen el efecto directo del Reglamento comunitario<sup>5</sup>”.

## 2) La Directiva

Este tipo de norma es absolutamente característica de la Comunidad Europea y no tiene parangón con ninguna norma dentro de la jerarquía de normas chilenas. El artículo 189 párrafo 3º del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea define la Directiva de la siguiente forma: “La Directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios”. Las características jurídicas que presentan las Directivas son las siguientes:

a) No tiene alcance general. A diferencia del Reglamento, los destinatarios de las Directivas son los Estados miembros, en forma claramente establecida. La Directiva le impone a dichos Estados la obligación de incorporarla al respectivo ordenamiento jurídico nacional, en el plazo que en la misma Directiva se prevea, y a través de la norma del rango que sea procedente.

b) Es obligatoria en cuanto al resultado. Ello significa que una Directiva no puede imponer directamente obligaciones o reconocer derechos, sino que dichas actividades deben materializarse a través de una norma nacional de recepción. El objetivo de la Directiva es el resultado, es decir, que una vez cumplido el plazo previsto, en todos los ordenamientos nacionales de los Estados miembros estén regulados en forma análoga aquellos derechos y obligaciones determinados. En otras palabras, la Directiva obliga a los Estados

---

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia del 7 de Febrero de 1963.

miembros a incorporar a su normativa nacional el conjunto de normas contenidas en la propia Directiva, con el fin de que se alcance el resultado previsto en la misma.

c) Deja a los Estados miembros libertad para elegir la forma y los medios para llevar a cabo su ejecución. Ello implica que los destinatarios, esto es, los Estados miembros, no sólo deben elegir el instrumento normativo de adaptación de la Directiva al ordenamiento jurídico nacional, sino que, también, deben elegir entre una de las diversas posibilidades de ejecución o implementación que ofrece la Directiva. Esta flexibilidad caracteriza a las Directivas, las cuales, por regla general, ofrecen varias alternativas para que el Estado miembro destinatario elija la que mejor se adapte a sus peculiaridades, tradiciones o posibilidades sociales o económico-financieras.

d) No tiene efectos directos. Ello implica que el ejercicio o exigibilidad de los derechos o el cumplimiento de las obligaciones que contenga una Directiva se encuentra supeditado a que dicha Directiva sea incorporada, por vía de la recepción, a los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados destinatarios. Sólo muy excepcionalmente la Directiva puede llegar a tener efecto directo, en casos calificados.

### 3) La Decisión

El artículo 189 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en su párrafo 4º, la define de la siguiente forma: “La Decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios”. Dicha definición arroja sus caracteres jurídicos, los cuales se analizan a continuación.

a) No tiene alcance general. Sólo obliga a sus destinatarios, lo que la asemeja a la Directiva y la opone al Reglamento. No obstante esto, y a diferencia de lo que sucede con las Directivas, los destinatarios de las Decisiones pueden ser muy diversos, y no sólo los Estados miembros: de esta forma pueden ser

destinatarios tanto una persona física como una jurídica (como por ejemplo, una Decisión que condena a una Sociedad por abuso de posición monopólica); pueden ser destinatarios también una pluralidad indeterminada de sujetos e, incluso, los propios países miembros. En cualquiera de estos casos, la Decisión constituye un instrumento de ejecución del Derecho Comunitario que la asemeja al acto administrativo.

b) Obliga en todos sus elementos. En este punto la Decisión se asemeja al Reglamento y se diferencia de la Directiva. Esta obligatoriedad resulta más intensa que la del Reglamento por ser ésta una norma abstracta, ya que la Decisión tiene un mayor grado de concreción y especificación.

c) Tiene efecto directo. No se requiere, para su ejecución, norma alguna de recepción, siempre y cuando se trate de destinatarios que no sean Estados miembros. Por el contrario, cuando se trata de Decisiones dirigidas a éstos, este efecto directo puede ser excepcional y necesitar de alguna norma de recepción e internalización de dicha Decisión al ordenamiento jurídico interno nacional del Estado destinatario.

#### 4) Las Recomendaciones o Dictámenes

El ya citado artículo 189 menciona a las Recomendaciones o Dictámenes, señalando al respecto que los mismos “no serán vinculantes”. No obstante lo anterior, así como el Dictamen expresa una opinión del Órgano que lo emitió, la Recomendación invita a adoptar una determinada conducta, a abstenerse de realizar la misma o a corregir ciertas conductas. Se ha señalado que los Dictámenes son más propios de los Órganos consultivos, mientras que las Recomendaciones pueden emanar de cualquiera de los Organismos Comunitarios. No obstante señalarse expresamente que tanto las Recomendaciones como los Dictámenes no son vinculantes, las primeras no están del todo desprovistos de efectos jurídicos, por cuanto el Tribunal de Justicia ha señalado que las jurisdicciones nacionales deben tener en cuenta las Recomendaciones “al interpretar las disposiciones nacionales para



asegurar su puesta en práctica, o cuando tales Recomendaciones completan disposiciones obligatorias del Derecho Comunitario”<sup>6</sup>.

#### 5) Otras normas

Junto con las fuentes normativas “oficiales” anteriormente descritas, existe una serie de fuentes de contenido y naturaleza distinta, las cuales se diferencian de las establecidas en el ya citado artículo 189, siendo necesario su análisis. Ellas son las siguientes:

a) Los Reglamentos Internos: En diversos preceptos del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea se dispone que las Instituciones deben prevalerse de un Reglamento Interno. Estas normas pertenecen al Derecho Organizativo de la Comunidad Europea y carecen de alcance general. No obstante lo anterior, debe tenerse presente que, en ciertos casos, es posible que el contenido de dichas disposiciones desborde el carácter orgánico de que gozan generalmente, en la medida en que regulen el funcionamiento, las relaciones con otras Instituciones o consagran un derecho del ciudadano a exigir el cumplimiento de los procedimientos.

b) Directrices, Recomendaciones o Dictámenes Interorgánicos: Son actuaciones que una Institución comunitaria puede dirigir a otra; una especie de prórroga de la competencia existente a nivel organizativo comunitario europeo. Deben diferenciarse esta clase de Dictámenes de los anteriormente analizados en el punto 4) del presente sub-capítulo, ya que éstos presentan un carácter intraorgánico, mientras que aquéllos un carácter interorgánico.

c) Decisiones: A diferencia de las Decisiones contenidas en el artículo 189, éstas decisiones son de carácter orgánico y no están dirigidas a destinatarios específicos, sino que se aproximan a las disposiciones de carácter general,

---

<sup>6</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo. Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana. 3/88, ECR, 13 de diciembre de 1989, p. 3.

como lo es, por ejemplo, la Decisión adoptada por el Consejo para modificar la composición de algunas Instituciones, más concretamente el aumento del número de jueces, o las decisiones adoptadas para proceder a nombramientos de los mismos.

d) Conclusiones de los Consejos Europeos: Principalmente gozan de importancia política, lo cual redundará, necesariamente, en consecuencias jurídicas. Las conclusiones oficiales que se emiten al término de cada Consejo Europeo no sólo suponen una revisión de determinados temas de importancia, o una fijación de posiciones de la Unión Europea respecto a temas de importancia en política internacional, sino que, además, establecen una suerte de programa de acción para la Comisión Europea, programa del cual deben deducirse, necesariamente, las normas que contribuyan a ejecutar o llevar a efecto tal programa.

### **1.3 ANTECEDENTES: LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS PREVIOS**

Aunque es efectivo que actualmente puede decirse que existe un único Tratado de la Unión Europea, en un principio de constituyeron tres comunidades distintas: la Comunidad del Carbón y el Acero (CECA), la de la Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE). Desde 1951 hasta la fecha se ha desarrollado un proceso de unificación, tanto organizativa como normativa, utilizándose el vocablo de “Comunidades Europeas” para referirse a todas ellas, llegando a utilizar el término “Unión Europea” en la actualidad.

Por ende, es necesario analizar la evolución de los Tratados constitutivos y de las modificaciones más importantes que los mismos han sufrido a través del tiempo, para llegar al Tratado Constitutivo de la Unión Europea que conocemos el día de hoy.

#### **1.3.1 El Tratado CECA**

El fundamento inmediato de la suscripción del Tratado Constitutivo de la Comunidad del Carbón y el Acero radicó en la necesidad de reconstruir una Europa devastada por la Segunda Guerra Mundial. En 1950, R. Schuman propuso juntar la producción francesa y alemana de carbón y acero bajo una autoridad común, en una organización abierta a la participación de otros países europeos. No obstante este objetivo económico, existía también la intención política de comenzar a construir una Unión Europea.

El Tratado CECA se firmó en París el 18 de Abril de 1951 y, previa ratificación por los países miembros, entró en vigencia el 25 de Julio de 1952. Fue ratificado por Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, los “seis” que formaron el núcleo inicial de ésta y de las demás Comunidades. Gran Bretaña rehusó participar de este Tratado, ya que no aceptó los principios de renuncia a la soberanía que ello implicaba, limitándose únicamente a una “coordinación” con la Comunidad.

En cuanto a los objetivos de este Tratado, hay que distinguir entre los objetivos estratégico-políticos y los objetivos económicos del mismo. En cuanto al primero, se pretendía, mediante la integración de su industria pesada, poner término a las guerras franco-alemanas; en cuanto al segundo, se pretendía preparar una comunidad política, comenzando por la económica. Se pretendió crear un mercado común del carbón y del acero donde se aplicaría la libre circulación de estos productos en régimen de competencia, confiando la gestión de dicho mercado esta nueva organización supranacional denominada “Comunidad”.

El Tratado CECA, al momento de su entrada en vigor, tenía prevista una duración de cincuenta años, desapareciendo, entonces, en el año 2002.

### **1.3.2 El Tratado EURATOM**

De acuerdo al artículo 1° de dicho Tratado, los objetivos del mismo consisten en la creación de las condiciones necesarias para el crecimiento y fortalecimiento de las

industrias nucleares, el mejoramiento de la calidad de vida de los nacionales de los Estados miembros y al desarrollo de los intercambios con otros países. Mediante dichos objetivos, se pretendió nivelar la industria nuclear europea, visiblemente retrasada respecto de los avances logrados, hasta la fecha de entrada en vigor del Tratado, por otros países, como Estados Unidos, Unión Soviética o el Reino Unido. También dicho Tratado tenía por objeto abordar el problema del déficit energético, derivado del aumento de consumo energético como consecuencia del desarrollo tecnológico e industrial, y de generar posibilidades más concretas de asumir las elevadas inversiones en el campo energético nuclear, las cuales significaban altísimos costos, tanto económicos como tecnológicos que los países, aisladamente, no se encontraban en condiciones de alcanzar.

El Tratado EURATOM se firmó el 25 de Marzo de 1957 y, previa ratificación de los países miembros, que fueron los mismos seis países signatarios del Tratado CECA, entró en vigor el 1° de Enero de 1958, siendo la duración de esta Comunidad ilimitada.

### 1.3.3 El Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE)

El antecedentes del Tratado CEE se centran en la fallida creación de una “Comunidad Europea de Defensa”, mediante un tratado firmado el 27 de Mayo de 1952, pero que nunca fue ratificado por Francia, y una “Comunidad Política Europea”, mediante una propuesta de la Asamblea de la CECA de 9 de Marzo de 1953. En consecuencia, sólo parecía factible la integración económica y en la Conferencia de Ministros de Asuntos Exteriores de la CECA, celebrada en la ciudad italiana de Messina en Junio de 1955, se encargó a un Comité de Expertos presidido por el belga Michel Spaak la redacción de un informe que serviría de base a una nueva reunión de aquella Conferencia en Venecia, en Mayo de 1956.

El objetivo final del Tratado CEE era superar el ámbito de aplicación del Tratado CECA, ampliando la integración europea a todos los ámbitos de la economía y de lograr una nueva integración sectorial en el ámbito de la energía nuclear.

Los antedichos proyectos fueron analizados en una Conferencia intergubernamental, finalizando con la firma en Roma el 25 de Marzo de 1957 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Tratado EURATOM, la Convención relativa a las instituciones comunes a las diversas Comunidades, y el Protocolo relativo a privilegios e inmunidades y al Tribunal de Justicia de la CEE y de EURATOM, Protocolo que fue sustituido por un Protocolo único anexo al Tratado de Bruselas de 1965. Fue suscrito por los mismos seis países que suscribieron el Tratado CECA.

Entrando derechamente al ámbito de los objetivos del Tratado CEE, cabe destacar que el objeto principal del mismo era la creación de un Mercado Común en el territorio de los seis países signatarios, con las mismas características de un mercado nacional o unión aduanera, implicando esto la supresión arancelaria y el establecimiento de un arancel exterior común, la libre circulación de los factores de producción, esto es, personas, servicios y capitales, la protección de la libre competencia y la ejecución de ciertas políticas comunes en los ámbitos del transporte, comercio y agricultura.

Pero, no obstante lo anterior, el objetivo mediato del Tratado CEE, como expresamente desprende de su preámbulo, era “sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos”, siendo evidente la intencionalidad política subyacente en la suscripción de dicho Tratado, intencionalidad tendiente a la integración funcional europea, en reemplazo de la integración política directa. La duración establecida para el Tratado CEE es ilimitada.

#### 1.3.4 El Tratado de Bruselas de 1965 y otros Tratados

El objetivo primordial del Tratado de Bruselas radicó en la intención de unificar la organización de las tres Comunidades existentes hasta ese momento, ya analizadas anteriormente. Los tres Consejos de Ministros correspondientes a cada una de ellas, y las dos Comisiones correspondientes a la CEE y a EURATOM, y la Alta Autoridad de la

CECA se convirtieron en un solo Consejo de Ministros, y una sola Comisión, lo cual implicó la fusión de las diversas Administraciones, el establecimiento de un único presupuesto de funcionamiento, y la incorporación como Anexo de un Protocolo único de privilegios e inmunidades, que reemplazó al propio de cada uno de las ya mencionadas Comunidades.

Desde 1970 hasta la fecha, se han aprobado diversos Tratados, además de los Tratados de Adhesión de los nuevos países miembros, como, por ejemplo, el Tratado de Luxemburgo, de 22 de Abril de 1970, que modifica las competencias presupuestarias, para considerar la atribución a la CEE de recursos propios; la Decisión de 21 de Abril de 1970, relativa a la sustitución de las contribuciones financieras por recursos propios; y la Decisión de 20 de Septiembre de 1976, sobre elección de los Parlamentarios Europeos mediante sufragio universal.

#### 1.3.5 Los Tratados de Adhesión

A lo largo de la historia, desde el establecimiento de las primeras Comunidades, se han incorporado diversos países europeos, los cuales, renunciando parcialmente a su soberanía, han firmado los respectivos Tratados de Adhesión mediante los cuales manifestaron su voluntad de pasar a formar parte de la Unión Europea. De esta forma, se sucedieron las siguientes adhesiones:

1) El Tratado de Adhesión de Dinamarca, Irlanda y Reino Unido, firmado el 22 de Enero de 1972 y que entró en vigencia el 1º de Enero de 1973, excluyéndose por primera vez de la Comunidad, en virtud de un referéndum negativo, a Noruega.

2) El Tratado de Adhesión de Grecia, firmado el 28 de Mayo de 1979 y que entró en vigencia el 1º de Enero de 1981.

3) El Tratado de Adhesión de España y Portugal, firmado el 12 de Junio de 1985 y que entró en vigor el 1º de Enero de 1986.

4) El Tratado de Adhesión de Austria, Suecia y Finlandia, firmado el 24 de Junio de 1994 y que entró en vigencia el 1° de Enero de 1995, después de que un nuevo referéndum negativo dejase fuera, por segunda vez, a Noruega.

5) El Tratado de Adhesión de República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia, firmado el 16 de Abril de 2003 y que entró en vigor el 1° de Mayo de 2004.

6) El Tratado de Adhesión de Bulgaria y Rumania, firmado el 25 de Abril de 2005 y que entró en vigencia el 1° de Enero de 2007

Los Tratados de Adhesión, en cuanto a su contenido, presentan, por un lado, las modificaciones orgánicas exigidas para la incorporación de los nuevos Estados miembros. Por otra parte, se introducen en el Derecho Derivado las modificaciones que exijan la mención de los nuevos Estados miembros o de las correspondientes materias. Esta clase de Tratados, además, contienen un catálogo amplio de las denominadas “derogaciones transitorias”. La derogación transitoria significa que la regulación comunitaria de la materia sujeta a tal derogación se hará en los plazos previstos en el propio Tratado de Adhesión, y no en los plazos previstos en los Tratados Constitutivos o en las normas del Derecho Derivado que los ejecutan o llevan a cabo. De esta forma, las materias para las cuales no está prevista una derogación transitoria, reguladas por normas comunitarias, entrarán en vigor en la misma fecha en que entre en vigor el respectivo Tratado de Adhesión.

#### 1.3.6 El Acta Única Europea

El objetivo primordial que buscaba el Acta Única Europea era superar el objetivo que significó el Mercado Común, el cual básicamente era una Europa exenta de aranceles aduaneros, y reemplazarlo por un Mercado Interior, el cual se define en el artículo 7.A del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, señalándose al efecto que el mismo implicaría un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación

de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de dicho Tratado.

Los antecedentes del Acta Única Europea se remontan al año 1981, cuando el Parlamento Europeo aprobó una resolución en que se instaba a asumir la iniciativa de un nuevo impulso al fortalecimiento de la Unión Europea y a la creación de una Comisión Institucional permanente, encargada de proponer las modificaciones a los diversos Tratados. En 1985, la Comisión publicó el “Libro Blanco para la consecución del Mercado Interior en 1992”, el cual establece los pasos a seguir de la Comunidad hasta el 31 de Diciembre de 1992. Finalmente, el Acta Única Europea se firma en Luxemburgo y en La Haya con fecha 17 y 28 de Febrero de 1986, entrando en vigencia el 1º de Julio de 1987.

El Acta Única Europea modifica los tres Tratados comunitarios existentes hasta esa fecha. Ratificaron la misma doce países miembros, que hasta ese instante formaban parte de la Comunidad.

En cuanto a sus objetivos, si bien es cierto que la libre circulación ya se encontraba regulada en los Tratados que sirvieron de base al Acta Única Europea, antes del Acta Única Europea dicha libre circulación se reducía únicamente a la libre circulación de mercancías, o, al menos, sólo había tenido éxito respecto de éste ámbito. El objetivo del Acta Única Europea era extender la libre circulación a todos los ámbitos, para lo cual se aprobaron cerca de 300 Directivas hasta el 31 de Diciembre de 1992. La tarea redundaba en intentar aprobar aquellas Directivas para, de esta forma, abolir los obstáculos impuestos a la libre circulación por las legislaciones nacionales de los Estados miembros. Dicho objetivo, finalmente, se consiguió notablemente, llegándose a la aprobación de casi la totalidad de las Directivas propuestas, formándose, de esta manera, un espacio unificado denominado “Mercado Interior”.

Para alcanzar el objetivo propuesto de propender al desarrollo del concepto de la libre circulación en todos sus ámbitos, el Acta Única Europea introdujo un capítulo para la cooperación en el ámbito de la política económica y monetaria que debiera



consolidar el sistema monetario europeo; aumentó las competencias comunitarias en el ámbito de la investigación y desarrollo, el medio ambiente y la política de cohesión social; e intentó dar prevalencia a la política exterior mediante el establecimiento de una base jurídica centrada en la cooperación política, medidas que, sin duda, contribuyeron a lograr el objetivo final de generalizar el concepto de libre circulación, dejando atrás la exclusividad que el mismo había alcanzado sólo respecto de las mercancías.

## **1.4 EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA O TRATADO DE MAASTRICHT**

### **1.4.1 Antecedentes Históricos**

Una vez que comenzaron a verse cumplidos los objetivos del Acta Única Europea, siendo el más importante de éstos la generalización y expansión a todos los ámbitos de la libre circulación, alcanzándose, consecuentemente, la idea de “Mercado Interior”, cuya existencia se anhelaba en Europa desde hacía varios años, era evidente que se requería seguir adelante con el proceso unificador europeo.

Sin embargo, la suscripción del Tratado de Maastricht no sólo implicaba una concreción del principio de continuidad en el proceso unificador, sino que respondía directamente a dos acontecimientos históricos trascendentales para la política mundial: el derrumbe del bloque comunista de 1989 y la Guerra del Golfo Pérsico de 1990. No obstante el Acta Única Europea había establecido el objetivo del establecimiento de un “Mercado Interior”, ya alcanzado a esas alturas, y sentado las bases para el establecimiento de una moneda única europea, se apreciaba un grado evidente de debilidad en el ámbito de la política exterior de la Unión Europea, lo cual quedó de manifiesto, principalmente, con su ausencia de la Guerra del Golfo Pérsico y la falta de pronunciamiento existente acerca de la misma, como también en el caso de la guerra de la ex-Yugoslavia, en la cual la Unión Europea no supo intervenir.

Por ende, era evidente y necesario un nuevo impulso al proceso unificador, por lo que en los Consejos Europeos de Hannover, Alemania y de Madrid (Junio de 1988 y Junio de 1989, respectivamente), se sentaron las bases de una “Unión Económica y Monetaria” que comenzaría el 1º de Julio de 1990. El 15 de Diciembre de 1990 se llevaron a cabo dos Conferencias Intergubernamentales para elaborar, por un lado, un “Tratado de Unión Política”, y por otro, un “Tratado de Unión Económica y Monetaria”. Ambos tratados fueron refundidos en uno sólo, que fue firmado en la localidad holandesa de Maastricht el 7 de Febrero de 1992, bajo el nombre de “Tratado de la Unión Europea”, y ratificándose en cada país miembro de acuerdo a sus propias normas constitucionales previstas para la ratificación de este tipo de Tratados, entrando en vigencia el 1º de Noviembre de 1993.

#### 1.4.2 Estructura del Tratado de Maastricht o de la Unión Europea

En primer término, cabe destacar que el Tratado de la Unión Europea se sustenta en tres pilares, de acuerdo a como se ha señalado en forma mayoritaria por la doctrina: las Comunidades Europeas; la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); y la Cooperación en asuntos de Justicia e Interior (CAJAI).

Puede señalarse que el Tratado de Maastricht presenta una doble estructura. Por una parte, una estructura comunitaria o supragubernamental, que lleva a cabo los objetivos previstos mediante los mecanismos y procedimientos regulados en el propio Tratado; y por otra parte, una estructura intergubernamental, la cual se evidencia en las funciones de impulso y de orientación generales atribuidas al Consejo Europeo, y en las acciones en materia de política exterior, asuntos de Interior y seguridad.

De esta forma, la nueva estructura del Tratado de la Comunidad Europea se compone de seis partes:

- a) Primera: Principios.
- b) Segunda: Ciudadanía de la Unión.
- c) Tercera: Políticas de la Comunidad

- d) Cuarta: Asociación de los países y territorios de ultramar.
- e) Quinta: Instituciones de la Comunidad
- f) Sexta: Disposiciones generales y finales

#### 1.4.3 Fines de la Comunidad Europea y medios para la consecución de éstos contenidos en el Tratado de Maastricht

El artículo 2º del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea señala que los fines de la Comunidad Europea son los siguientes: el desarrollo armonioso y equilibrado; el crecimiento sostenible y no inflacionista; la convergencia de los resultados económicos; el alto nivel de empleo y protección social; la elevación del nivel y calidad de vida; la cohesión económica y social; y la solidaridad entre los Estados miembros, entre otros.

Para la consecución de los fines anteriormente señalados, el propio artículo 2º del Tratado propone como medios o instrumentos para alcanzar plenamente dichos objetivos el establecimiento de un Mercado Común, el establecimiento de una Unión Económica y Monetaria, y la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en el artículo 3º, entre las cuales se destaca, para efectos de este trabajo, los señalados en las letras n), o) y u), esto es, respectivamente, el fomento de la investigación y desarrollo tecnológico; el fomento de la creación y del desarrollo de las redes transeuropeas; y medidas en los ámbitos de la energía, la protección civil y del turismo, medios que, sin duda alguna, tienen repercusión directa en lo que implica el desarrollo del marco jurídico regulatorio de la actividad energética dentro de la Unión Europea.

#### 1.4.4 Objetivos del Tratado de Maastricht o de la Unión Europea

No hay duda de que el objetivo principal del Tratado de la Unión Europea es la Unión Económica y Monetaria, toda vez que el marco contemplado por el propio Tratado establece la pauta de las acciones a seguir y medidas a tomar hasta el año 1999. Junto a este objetivo primordial, también se hace referencia a la política exterior

y la seguridad, la cual por primera vez aparece tratada en un Capítulo exclusivo, y a la política de cooperación en asuntos de Justicia y de Interior, sin que, hasta ese momento se tratara a éstas últimas como políticas comunes. En general, los objetivos del Tratado de Maastricht pueden sintetizarse de la siguiente forma:

- a) La ciudadanía de la Unión. En virtud de este objetivo, se produce una apertura de las fronteras de los países miembros de la Unión, ampliándose y permitiéndose, de esta forma, la libre circulación de personas, antes circunscrita únicamente a trabajadores, otorgando, además, el derecho de los residentes a votar y ser votado en las elecciones municipales y parlamentarias europeas, regulando también el derecho a petición, la protección diplomática y el Defensor del Pueblo Europeo.
- b) Fortalecimiento de la Cohesión Económica y Social. Ello implica un factor importante y necesario para posibilitar el desarrollo armonioso de la Unión Europea, mencionado en los fines del mismo Tratado. Para lograr este objetivo, se crea el Fondo de Cohesión y se consagra este objetivo como principio fundante de las demás políticas en uno de los tantos Protocolos del Tratado de la Unión Europea.
- c) Incorporación de nuevas políticas, pero sin el carácter de “política común”. A este respecto, cabe destacar que dentro de estas políticas se encuentra la de redes transeuropeas de transporte terrestre, marítimo y aéreo, de la energía y de las telecomunicaciones.
- d) Aumento de las competencias comunitarias en políticas que ya venían siendo desarrolladas por la Comunidad. Por ejemplo, en materia de medio ambiente, cuyas decisiones se adoptarán, a partir de la entrada en vigor del Tratado, por mayoría calificada y no por unanimidad como acontecía hasta ese momento, salvo en lo relativo a ciertos temas, dentro de los cuales se encuentra el abastecimiento energético.

#### 1.4.5 Organización de la Unión Europea en virtud del Tratado de la Unión Europea o de Maastricht

En materia de organización funcional, el Tratado de Maastricht introdujo importantes modificaciones a la estructura de la Unión Europea, en lo que respecta a al otorgamiento de diversas atribuciones a los organismos que la componen, los cuales se detallan a continuación:

a) Parlamento Europeo: El Tratado le otorga el derecho de solicitar a la Comisión la presentación de iniciativas legislativas, generalizándose, además, el procedimiento de cooperación que el Acta Única Europea reducía únicamente a algunos sectores. Se introduce, además, el procedimiento de “codecisión” aunque sólo para algunas materias, como respecto de los programas marco de investigación y programas plurianuales del medio ambiente, pero que tiene como característica que puede llegar a constituir una limitación a las facultades del Consejo, ya que contempla la posibilidad del veto parlamentario. Por otro lado, se ampliaron los poderes de control sobre la Comisión, la cual deberá someterse a voto de investidura o mediante la creación de Comisiones de investigación. Finalmente, se propendió al fortalecimiento del control parlamentario del presupuesto comunitario.

b) Consejo Europeo: Adquiere la calidad de máximo órgano político de la Unión Europea, siendo su objetivo propender al desarrollo de ésta, fijando sus posiciones políticas y económicas.

c) La Comisión: Como consecuencia del Tratado de Maastricht, se amplía el período de mandato de la Comisión, coincidiendo, de esta forma, con la legislatura del Parlamento Europeo y queda, además, sometida al voto de censura y al control presupuestario por parte del Parlamento y del Tribunal de Cuentas, respectivamente.

d) Tribunal de Justicia: La novedad introducida por el Tratado de Maastricht respecto de este órgano consiste en que, por primera vez, se introduce la posibilidad de imponer sanciones económicas a los Estados miembros por incumplimiento de las sentencias emanadas del Tribunal de Justicia.

e) Tribunal de Cuentas: En virtud del Tratado de Maastricht, se le reconoce finalmente su calidad de órgano institucional de la Comunidad Europea, aumentándose sus poderes de control financiero y presupuestario.

f) Comité de las Regiones: En virtud del Tratado de Maastricht se crea este Comité, órgano de carácter consultivo, directamente relevante en lo referente a la política regional y respecto de la representación directa de los intereses de las diversas regiones de Europa.

## **1.5 PRINCIPIOS INSPIRADORES DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA O DE MAASTRICHT**

A continuación, pasarán a analizarse los principios fundantes e inspiradores del Tratado de la Unión Europea o de Maastricht. Es menester adelantar que, si bien es efectivo que dicho Tratado no recoge absolutamente todos los principios que a continuación se analizarán, si pueden ser considerados como una base en la que se apoya el proceso de la construcción comunitaria, estando estos principios contenidos, si no en el propio Tratado de Maastricht en forma evidente, en alguno de los Tratados anteriores a éste y que dieron origen a alguna de las Comunidades europeas ya analizadas.

Gran parte de los principios que a continuación se analizarán se encuentran contenidos en las Disposiciones Generales del Tratado de Maastricht o de algún otro Tratado que se especificará en su oportunidad y que sirvió de base a la dictación de aquél Tratado Constitutivo de la Unión Europea, encontrándose otros, también, presentes a lo largo de su extenso articulado.

### **1.5.1 Principio de continuidad**

Si existe una palabra que resuma de manera precisa la construcción comunitaria, ésta es la “continuidad” o la idea de proceso. El filósofo alemán Leibniz formuló, a principios del siglo XVIII una Ley de continuidad aplicable a la metafísica, al señalar que “...nada sucede en forma repentina, y uno de mis grandes y comprobados principios dice que la naturaleza nunca da saltos; la llamé ley de la continuidad...”<sup>7</sup>.

De esta forma se sucedieron uno tras otro a través de la línea de tiempo los diversos Tratados que desembocaron, en definitiva, en el Tratado de la Unión Europea o de Maastricht. Así, de una Comunidad del Carbón y del Acero se pasó a la idea de un Mercado Común sin aranceles aduaneros referente a dichas actividades, pasando, posteriormente, a la idea de Mercado Único, esto es, un mercado en el sentido amplio de dicha acepción, sin necesidad de circunscripción de la actividad contemplada en dicho mercado a una o dos actividades determinadas, sino a la libre circulación de toda clase de capitales, personas, mercancías y servicios. Por último, se llegó a la etapa ya más consolidada de la Unión Monetaria, toda vez que la etapa del Mercado Único cumplió ya las expectativas en torno a las cuales el mismo se ideó.

No obstante lo señalado anteriormente, el principio de continuidad dista mucho de tener una mera representación teórica dentro del marco del Tratado de Maastricht, sino que se encuentra plasmado en diversos preceptos de dicho cuerpo normativo. Es así como, expresamente, el artículo 1° en su párrafo 2° del mismo señala que “el presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de la Unión...”, como, asimismo, el artículo 2° dispone que “los objetivos de la Unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del presente Tratado en las condiciones y según los ritmos previstos...”, lo cual, derechamente, da entender la existencia del concepto de continuidad y de avance. Por otra parte, se hace mención a la “continuidad de las acciones llevadas a cabo para alcanzar sus objetivos”.

Remontándonos hacia atrás en el tiempo, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea enumera, en su artículo 3°, las acciones a emprender por la

---

<sup>7</sup> LEIBNIZ, Gottfried Wilhelm. Nuevos ensayos sobre el entendimiento humano: traducción española de Ovejero y Maury. 2ª ed. Madrid, Alianza Editorial, 1992, p. 271.

Comunidad para alcanzar los objetivos de la política económica y de la moneda única “en las condiciones y según los ritmos previstos en el presente Tratado”. Es decir, ya existía, desde antes del Tratado de Maastricht, una idea de continuidad, y en lo referente a los antedichos objetivos de política económica y moneda única, se entendía que dicho objetivo se lograría en virtud de fases sucesivas que desembocarían en la Unión Monetaria, lo cual, en definitiva, efectivamente se logró.

Por último, cabe hacer presente que el precepto contenido en el antiguo artículo 7° del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea refleja fielmente el principio de continuidad imperante en el desarrollo y evolución de los Tratados Constitutivos Europeos, al señalar que “el Mercado Común se establecerá progresivamente durante un período transitorio de doce años”. Dicho precepto se reiteró cuando la Comunidad fijó para el 31 de Diciembre de 1992 el objetivo del Mercado Interior, señalándose en el antiguo artículo 7.A que “la Comunidad adoptará las medidas destinadas a establecer progresivamente el Mercado Interior...”. Por ende, es visible la preponderancia de este principio en los Tratados Constitutivos, en el sentido de que lo consagrado en cada uno de ellos no era exclusivamente un fin en sí mismo, sino un fin y, además, un medio para acrecentar cada vez más la integración europea en todos los ámbitos.

#### 1.5.2 Principio de respeto de las identidades nacionales

El artículo 6° numeral 3° del Tratado de Maastricht establece expresamente este principio al señalar que “la Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros...”. Para lograr una correcta interpretación de este principio, consagrado en el precepto citado anteriormente, hay que distinguir entre el criterio unificador que se tenga. Es así como los partidarios de que la Unión Europea no debe ir más allá de los aspectos económicos, dicho precepto sería insuficiente, ya que no sólo debiera preservarse la identidad nacional, sino muchos otros ámbitos de la soberanía nacional. Por otro lado, los partidarios de una Unión Europea partícipe incluso de una unión política, es decir, de seguir construyendo la Unión Europea en todos sus ámbitos, observan dicho precepto como una garantía de que no desaparecerán las naciones europeas con la diferenciación e identidad que hasta el día de hoy poseen.



Independiente de este criterio clasificador, el problema radica, principalmente, en determinar en qué consiste el concepto de “identidad nacional”. Al respecto, cabe afirmar que una nación se identifica por su historia, por su lengua, por su cultura y sus tradiciones y su particular idiosincrasia, y en este sentido cabe hacer presente que todos los países miembros posee una identidad nacional que requiere de un cierto grado de preservación, independiente de la importancia de los pasos que se den hacia una unión que vaya más allá de lo económico.

Resulta contraproducente, respecto a lo anterior, que de la política interior de algunos países miembros, se discuta y rechace la existencia de una identidad nacional, como ocurre, por ejemplo, en España. En este caso específico se aprecia una carencia evidente de identidad nacional, materializada, principalmente, por los atisbos independentistas de ciertas comunidades autonómicas, como Catalunya y el País Vasco, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en Francia, en donde no hay duda alguna acerca de la identidad nacional. Ello tiene repercusión directa en lo que se entiende como “identidad nacional”, ya que, en el caso de España, el rechazo de la misma conlleva, consecuentemente, a un debilitamiento ideológico respecto de la misma.

Por lo tanto, la conservación y el afianzamiento de la identidad nacional, dentro del interés general comunitario, es una tarea que corresponde llevar a cabo a cada uno de los países miembros, pudiendo únicamente la Unión Europea garantizar el respeto de aquella identidad.

### 1.5.3 Principio democrático

El artículo 6º del Tratado de Maastricht señala que los sistemas de gobierno de los Estados miembros se basarán en principios democráticos. Dicho artículo añade que “la Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basarán en los principios democráticos”. No solamente en este precepto se recoge el principio democrático, sino que, además, el artículo 130.U.2 del Tratado

de Maastricht, al referirse a la política de cooperación al desarrollo, sostiene que “la política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”.

Es dable destacar que, a diferencia de lo que sucede en la mayoría de las Constituciones Nacionales de los países miembros, el Tratado de la Unión Europea o de Maastricht no contiene parte dogmática, esto es, aquella parte que regula y enumera las libertades públicas o derechos fundamentales. De ahí que sea necesario, para estos efectos, remitirse al Convenio Europeo de 1950. Dicha circunstancia ha obligado al planteamiento de ciertos cuestionamientos, en el sentido de que se exige, por algunos, que la Unión Europea tenga su propia Declaración de Derechos Humanos. Algunos países miembros, como Alemania, han llegado al punto de señalar que, mientras la misma no exista, el ordenamiento comunitario no podría, bajo ninguna circunstancia, rebajar el nivel de los derechos fundamentales reconocidos en su propia regulación constitucional interna.

#### 1.5.4 Principio de economía de mercado

El artículo 4.1 del Tratado de Maastricht dispone que la política económica “...se llevará a cabo de conformidad con el respeto al principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia”, descartando, de plano, todo atisbo de economía con planificación centralizada. Las políticas características del Tratado de Maastricht se inician con dicha declaración, como se puede apreciar del consecuencial contenido de los artículos 98 y siguientes, relativos a la política económica, y el artículo 105, relativo a la política monetaria, ambos del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

Del citado artículo se deriva la importancia que se otorga en la Unión Europea a la Política de la Competencia, no permitiéndose acuerdos entre empresas que restrinjan la competencia en los mercados, ni los abusos de posición dominante, ni las subvenciones estatales, ni la existencia de monopolios o derechos exclusivos que

impidan el juego del libre mercado. Asimismo, puede considerarse esta Política de la Competencia como un denominador común de las restantes políticas, dado el énfasis que el propio Tratado de Maastricht le otorga expresamente.

#### 1.5.5 Principio de la solidaridad entre Estados miembros

Si bien es efectivo que este principio no se encuentra expresamente recogido en el Tratado de la Unión Europea en calidad de principio, sí se encuentra recogido como una de las misiones que la Comunidad Europea debe promover, en el artículo 2º, junto a otras misiones de suma importancia, como lo son el desarrollo económico y equilibrado, el crecimiento sostenible y un alto grado de convergencia económica, por ejemplo. La idea de solidaridad no es de exclusiva creación del Tratado de la Unión Europea: ya venía siendo expuesta y desarrollada desde hace mucho tiempo, principalmente en documentos de la Doctrina Social Católica.

El principio de la solidaridad, a grandes rasgos, supone la existencia de países ricos y países pobres dentro de la Comunidad. Se materializa en la existencia de unos Fondos Estructurales de Desarrollo Regional, Fondo Social, y Fondo de Orientación y Garantía Agrícola, que permiten a los primeros ayudar a los segundos en virtud de subvenciones otorgadas en determinadas políticas.

Se relaciona directamente con el principio de solidaridad la misión de “cohesión económica y social” establecida dentro del marco de las misiones de la Comunidad Europea mencionadas en el artículo 2º del Tratado. Para propender a la facilitación del desarrollo de esta misión, se creó, por el Tratado de la Unión Europea, un nuevo fondo, distinto de aquellos mencionados en el párrafo anterior, denominado Fondo de Cohesión, cuyo objetivo radicaba en financiar proyectos medioambientales y de redes transeuropeas en el marco de infraestructura del transporte, del cual se beneficiaron los cuatro países considerados más pobres dentro de la Comunidad, siendo éstos España, Grecia, Irlanda y Portugal.

Por último, el principio de la solidaridad puede relacionarse directamente también con la misión de “convergencia económica” establecida en el artículo 2°. La solidaridad entre Estados puede propender a que los países miembros con economías más atrasadas “converjan” o vean desarrolladas sus economías para lograr una situación equitativa entre las economías de los países miembros, acortando, de esta forma, la brecha existente entre las diversas economías internas de los Estados miembros.

#### 1.5.6 Principio de personalidad jurídica

El artículo 210 del Tratado de Maastricht es claro en señalar que “la Comunidad tendrá personalidad jurídica”. Por otro lado, el artículo 211 señala que la Comunidad gozará de la más amplia capacidad jurídica que las legislaciones de los países miembros reconozcan a las personas jurídicas, y el artículo 215 reconoce la responsabilidad contractual y extracontractual de la Comunidad, normas que, sin duda, dan cuenta de la existencia de personalidad jurídica de la Unión Europea.

En cuanto a la naturaleza de esta personalidad jurídica, cabe destacar que se trata de una personalidad de Derecho Público que posee la capacidad civil necesaria como para obligarse en relaciones que, de suyo, pertenecen al ámbito del Derecho Privado. De esta forma, se entiende que su personalidad jurídica es distinta e independiente de la personalidad de sus países miembros, lo cual se refleja en la posibilidad de que tenga sus propios órganos, y su propio presupuesto y patrimonio.

Por otro lado, el Tribunal de Justicia ha establecido que esta personalidad jurídica se refiere, principalmente, a la personalidad internacional, de forma que dentro de los límites impuestos por los propios Tratados, la Unión Europea puede negociar y firmar Acuerdos, Convenciones o Tratados Internacionales con terceros países, toda vez que, en virtud de un Anexo al Tratado de Bruselas del año 1965, se estableció que la Unión Europea goza, en los países miembros, de privilegios e inmunidades establecidas en dicho Anexo respecto a la personalidad internacional de ésta.

### 1.5.7 Principio de competencia o legalidad

El artículo 5° del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea dispone que “la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuyen el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna”. Por su parte, el antiguo artículo 4.1, en su párrafo 2°, establece que “cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado”.

De esta forma, al ser la Unión Europea una Comunidad de Derecho, cabe distinguir lo que puede hacer la Comunidad de lo que hacen, en sí mismos, los países miembros que la componen, lo cual supone, necesariamente, un sistema de distribución de competencias entre la propia Comunidad y los países miembros, así como existe, dentro de determinados Estados, un sistema de distribución de competencias interno, como sucede, por ejemplo, en España, donde existe una distribución de competencias entre el Estado y las respectivas Comunidades Autónomas.

El Tratado de la Unión Europea o de Maastricht optó por un “sistema de atribución”, esto es, la circunscripción de las competencias de la Unión Europea únicamente a aquellas que el Tratado expresamente le haya atribuido. Ello implica que para que la Comunidad pueda actuar respecto a una determinada materia, debe citar el precepto o preceptos que la habilitan para llevar a efecto dicha actuación, y, además, implica que la Comunidad no tiene poder implícito alguno, ya que, a falta de atribución expresa del Tratado respecto a determinada materia, la competencia para actuar respecto de ella se traslada, ipso iure, a los países miembros.

Por lo tanto, y de acuerdo a lo anteriormente expuesto, las competencias atribuidas a la Comunidad pueden clasificarse en competencias “atribuidas” en sentido estricto y competencias “transferidas”.

Respecto de las competencias atribuidas en sentido estricto, se trata de competencias que no existían anteriormente y que emanan, consecuentemente, del

carácter supranacional y no intergubernamental de la Unión Europea. De esta forma, por ejemplo, las competencias del Parlamento y del Tribunal de Justicia encuadran perfectamente dentro de esta categoría.

Por el contrario, respecto de las competencias transferidas, puede decirse que son aquellas que primitivamente pertenecen a los países miembros, renunciando éstos a las mismas, en beneficio de la Comunidad. Puede entenderse que ellas actúan como una forma de renuncia o cesión de porciones de soberanía efectuadas por los países miembros a favor de la Comunidad. Dada la circunstancia de la inclusión del término “soberanía” dentro de esta categoría de competencias, las mayores dificultades que se han encontrado en los sucesivos procesos de construcción europea se encuentran en esta categoría, en virtud de la dificultad de que los países miembros renuncien sucesiva e incesantemente a cuotas de soberanía a favor de la Unión Europea.

Teniendo en consideración la naturaleza de las competencias transferidas, puede formularse una subclasificación de las mismas, entre competencias “exclusivas” y competencias “compartidas”, distinción que se analiza con detalle en el apartado 1.7 del presente trabajo. No obstante, es preciso señalar desde ya, en forma amplia, que el Tratado de la Unión Europea, al hablar de “política común”, implícitamente se refiere a una competencia exclusiva, mientras que al utilizar otro término para referirse a un determinado objetivo o misión, se entiende que se trata de una competencia compartida. De esta forma, el bloque de las competencias exclusivas fue asentado mediante una Comunicación de la Comisión Europea, comprendiéndose, entre ellas, las reglas de la competencia, la política comercial común, la política común agrícola, la política común de transportes en sus elementos esenciales, la política común pesquera y la supresión de los obstáculos a la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. Como puede apreciarse, la actividad energética no se encuentra contemplada dentro de las competencias exclusivas de la Unión Europea, circunstancia que se analizará más adelante en el desarrollo del presente trabajo.

#### 1.5.8 Principio de subsidiariedad

El artículo 5º, en su párrafo 2º, del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea establece que “En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”. Por tanto, tratándose de competencias compartidas e, incluso, en supuestos de competencias exclusivas, el criterio general para determinar qué es lo que debe hacer la Comunidad y qué deben hacer los Estados miembros radica en el concepto de “subsidiariedad”.

Este criterio de distribución de competencias se constituye en una de las principales innovaciones introducidas por el Tratado de la Unión Europea, y se formuló, por primera vez, en los términos señalados anteriormente. Consiste en la cristalización del criterio para saber qué pueden hacer la Comunidad o los países miembros, encontrándose siempre implícito en lo referente a las competencias compartidas.

La interpretación del precepto que contiene la materialización del principio de subsidiariedad conduce al reconocimiento de la aplicación de dicho principio cuando se dan las siguientes condiciones: a) Que no se trate de materias de competencia exclusiva; b) Que los objetivos de la acción pretendida no puedan alcanzarse de manera satisfactoria por parte de los Estados miembros en sí mismos; c) Que los objetivos del accionar pretendido puedan alcanzarse mejor a nivel comunitario que individual; y d) Que se tengan en consideración los efectos y la dimensión de la acción pretendida.

Si no concurren los requisitos anteriormente señalados, la competencia corresponderá a los países miembros, toda vez que la presunción de competencia se encuentra establecida a favor de los países miembros, por lo que corresponde a la Comunidad acreditar la concurrencia de los requisitos anteriormente expresados para adquirir competencia para involucrarse en determinada materia o plan de acción. Esto implica que la competencia comunitaria es subsidiaria respecto de la competencia

propia de los Estados miembros. De esta forma, se observa la existencia de un criterio de “necesidad” que se manifiesta tanto en el objetivo de la acción a emplear como también en los medios empleados para conseguir la implementación de dicha acción. Por tanto, el objetivo a alcanzar debe superar un doble examen: por una parte, como la doctrina lo ha denominado, un “examen de eficacia comparada”, que consiste en que el objetivo no pueda ser alcanzado de manera suficiente o satisfactoria por los Estados miembros en sí mismos; y por otra parte, un “examen de valor añadido”, que se refiere a la factibilidad de que el objetivo que se pretende alcanzar mediante la acción a emplear se alcance mejor a nivel comunitario que individual de un Estado miembro específico.

Por último, cabe destacar que la Comunidad puede utilizar una amplia gama de medios para ejercer sus competencias, dentro de los cuales se encuentran, por ejemplo, la acción normativa, las acciones comunes, las acciones complementarias y las acciones contributivas.

#### 1.5.9 Principio de proporcionalidad

El principio de proporcionalidad se consagra en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea al establecerse, en el párrafo 3º de su artículo 5º, que *“ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado”*.

Como se planteó precedentemente, así como el principio de competencia o legalidad y el principio de subsidiariedad responden a un criterio de “necesidad”, el principio de proporcionalidad responde a un criterio de “intensidad”. Antes del Tratado de Maastricht, este criterio de proporcionalidad ya era aplicado, por cuanto el mismo emana, fundamentalmente, de la jurisprudencia alemana. A este respecto, el Tribunal de Justicia había declarado con anterioridad al Tratado de Maastricht, en materia de libre circulación de mercancías, que “...el Estado debe recurrir a los medios que provoquen las menores perturbaciones para el Mercado Común, es decir, aquellas que, permitiendo conseguir eficazmente el objetivo perseguido, obstaculicen lo menos



posible a la libre circulación de mercancías”. Es decir, este principio persigue que la intervención pública sea lo más moderada posible, aplicándose, para estos efectos, a competencias tanto exclusivas como compartidas, e incumbe no sólo a actuaciones comunitarias, sino también a la actuación de los Estados miembros de manera individual.

La aplicación de este principio entra en juego al momento de elegir los procedimientos o los medios de la intervención comunitaria en determinadas materias, así como la intensidad en la aplicación del medio elegido en el caso de que el mismo imponga algún tipo de restricciones. De esta manera, la Comunidad puede ocupar sus potestades normativas en cualquiera de sus variadas formas, o la técnica del reconocimiento mutuo entre los países, o puede fomentar la cooperación entre ellos, pudiendo, también la Comunidad acudir a la asociación con los países o recurrir a cualquiera de sus estructuras territoriales, como los municipios, para llevar a cabo el cumplimiento de sus objetivos.

No obstante lo anterior, el principio de proporcionalidad entra en aplicación con mayor frecuencia cuando se trata de aplicar, y con qué intensidad, los medios limitativos o de intervención. De esta forma, mientras el principio de subsidiariedad permite a los países miembros cierto grado de participación en la acción tendiente a lograr el objetivo determinado, el principio de proporcionalidad señala el límite de las restricciones. En base a esto, se ha concluido doctrinariamente que debe priorizarse el uso de las Directivas, que permite a cada país adaptarlas a su legislación interna para, de este modo, incorporarlas a la misma dentro de los límites fijados en dichas Directivas.

Por ende, el principio de proporcionalidad cumple la función de principio armonizador o “aproximador” de las diversas legislaciones nacionales, siendo un criterio que autoriza a valorar el grado de sensibilidad de la Comunidad en el respeto a las competencias y a la presencia de los países miembros en la consecución de los objetivos comunitarios.

#### 1.5.10 Principio del respeto al acervo comunitario

El artículo 3° del Tratado de la Unión Europea dispone que “la Unión tendrá un marco constitucional único...dentro del respeto y del desarrollo del acervo comunitario”. Ya el artículo 2° establecía como una de las misiones de la Unión Europea el “mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo con el fin de examinar la medida en que las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado deben ser revisadas, para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios”.

Debe entenderse por “acervo comunitario” no solamente el ordenamiento legal vigente integrado tanto por las normas, la jurisprudencia emanada del Tribunal de Justicia y los precedentes, sino también la historia misma de la Comunidad: sus fases de desarrollo y sus crisis, es decir, la global experiencia comunitaria.

El principio de respeto al acervo comunitario es continuo, es decir, se manifiesta siempre en el actuar de los países miembros. No obstante esto, adquiere mayor importancia, sobre todo, respecto de los Tratados de Adhesión de nuevos países a la Unión Europea, los cuales, para ingresar a la misma, deben comenzar a respetar el acervo preexistente. Dicha circunstancia puede asemejarse al ingreso a un club de un nuevo socio: el mismo, para permanecer con dicha calidad de socio, se ve obligado a respetar los estatutos del mismo. De esta forma, los Estados que ingresan a la Unión Europea vía Tratado de Adhesión deben modificar sus máximas de respeto por la propia soberanía, considerando y respetando la existencia del acervo comunitario.

### **1.6 VISIÓN GLOBAL DE LA UNIÓN EUROPEA, SU ESTRUCTURA Y OBJETIVOS**

Una vez analizados los antecedentes, perspectivas y principios inspiradores de los diversos Tratados Constitutivos que se sucedieron en el tiempo para llegar a la suscripción del Tratado de Maastricht o de la Unión Europea, es preciso elaborar una visión de conjunto de la estructura de la misma, teniendo presente los objetivos,

valores y medios de los que se valdrá la Unión Europea para satisfacer los primeros, respetando los segundos, adentrándonos, de esta forma al objetivo final del presente trabajo, cual es el análisis de la actividad energética y el marco regulatorio comunitario de la misma a la luz de los principios y perspectivas ya analizados.

Es por esto que en este capítulo se analizará la estructura, funciones y objetivos de las Comunidades Europeas que componen la Unión Europea, como también los procedimientos de adhesión a las mismas, sus estatutos jurídicos y la cooperación política en los ámbitos de Política Exterior y Seguridad Común, como también en los ámbitos de Justicia e Interior.

#### 1.6.1 Las Comunidades Europeas

El Tratado de la Unión Europea o de Maastricht es claro en disponer que la Unión Europea se compone, por una parte, de las Comunidades Europeas, y por otra, de la cooperación en los ámbitos de Política Exterior y Seguridad Común (PESC) y en los ámbitos de Justicia e Interior (CAJAI), al señalar que “La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado. Tendrá por misión organizar de modo coherente y solidario las relaciones entre los Estados miembros y entre sus pueblos”. Esto último descansa en una organización institucional que el Tratado de la Unión Europea declara único, al señalar que “la Unión tendrá un marco institucional único”.

La Unión Europea se integra por tres Comunidades: la CECA, la CE y EURATOM. Es preciso determinar la competencia y estructura de dichas Comunidades para lograr un cabal entendimiento del funcionamiento y objetivos de la Unión Europea.

##### 1.6.1.1 Competencia de las Comunidades Europeas

En primer término, cabe hacer presente que la CECA tiene por objeto unificar las políticas económicas de los países miembros en materia de carbón y acero, definiendo en sus anexos las clases de carbón y acero afectados al Tratado. Por su

parte, la EURATOM tiene como objetivo la puesta en común de materiales de fisión especiales, materias primas o minerales, estando los Estados y las Empresas obligadas a ejercer dichas actividades en el territorio comunitario. Por último, la CE tiene objetivos muchos más amplios y no tan definidos como las dos anteriores Comunidades, objetivos que han ido evolucionando a través del tiempo. De esta forma, del objetivo del Mercado Común se pasó al de Mercado Interior, y de éste al de Unión Monetaria. Estos objetivos económicos se persiguen a través de políticas comunes o de acciones comunitarias como, por ejemplo, relativas al comercio, al transporte o a la agricultura, habiendo sido estos objetivos, actualmente, sobrepasados, derivando en otros ámbitos, como la educación, la cultura y la salud.

Sin duda alguna que lo que caracterizó en el último tiempo a la Unión Europea fue el mercado objetivo de la Unión Monetaria, el cual se materializó mediante la introducción del Euro como moneda común. El Tratado de la Unión Europea no crea este objetivo, toda vez que el mismo ya se planteaba, por lo menos, desde la época de suscripción del Tratado de Bruselas, sino que refuerza en forma definitiva el anhelo de dicho objetivo, sentando las bases generales para su implementación práctica, modificando, además, la política de movimiento de capitales y regulando las políticas económica y monetaria. De esta forma, la gestión de la moneda única fue confiada a un Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), que se regula en los Protocolos 3 y 4 incorporados al Tratado de la Unión Europea.

Junto a estas competencias de carácter interno de la Unión Europea, existen otras de carácter externo de la Unión, resultado de que la misma constituye un territorio aduanero único con un arancel exterior común, manteniendo, además, relaciones tanto con Organizaciones Internacionales como con terceros países. Respecto a estas competencias, el Tratado de Maastricht introdujo innovaciones relativas al procedimiento para la conclusión de acuerdos y respecto de las medidas a aplicar a terceros países en materia de relaciones económicas.

#### 1.6.1.2 Estructura de las Comunidades Europeas

En virtud del Tratado de Bruselas de 1965, se unificaron las tres Comunidades Europeas existentes hasta el momento, por lo que, desde ese entonces, puede encontrarse una única estructura funcional organizacional, compuesta de los siguientes elementos:

- a) Un estatuto jurídico, que emana de los Tratados y del Protocolo sobre privilegios e inmunidades, esto es, el Tratado de Bruselas de 8 de Abril de 1965, que reconoce a la Unión Europea personalidad jurídica y capacidad contractual y extracontractual, además de patrimonio propio. Dicho estatuto implica también la sede, la cual no es única, sino que está repartida en diversas ciudades, como Luxemburgo, Bruselas y Estrasburgo para las instituciones, y muchas otras para diversas oficinas u organismos inferiores.
- b) Un ordenamiento jurídico, integrado por las fuentes del derecho comunitario, ya analizadas con anterioridad, esto es, los Tratados Constitutivos y el Derecho Derivado para la aplicación y desarrollo de los propios Tratados.
- c) Una organización, cuyas instituciones básicas son el Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas. No obstante esto, dichas instituciones no son las únicas que forman parte de un gran número de entidades de diversa raigambre como, por ejemplo, el Banco Central Europeo. La característica esencial de esta organización es que dichas instituciones ejercen sus competencias de manera diferente al funcionamiento de otras Organizaciones Internacionales, asimilándose al de las instituciones públicas del Derecho Interno, es decir, con las mismas técnicas de funcionamiento administrativo de las instituciones públicas internas de los países miembros.
- d) Un territorio, que se encuentra constituido, de acuerdo al propio Tratado de Maastricht, por el territorio de los países miembros, además de otros territorios no europeos o de ultramar que varían según cada Tratado, los cuales se especifican en el artículo 227 del mentado cuerpo legal.

### 1.6.1.3 Adhesión a las Comunidades

*Al ser la Unión Europea una organización abierta al ingreso de nuevos países miembros, su historia puede resumirse sobre la historia de las sucesivas adhesiones de países miembros, siendo la última de dichas anexiones la producida en el año 2007, con el ingreso de Bulgaria y Rumania. El Tratado de la Unión Europea consagra la naturaleza de organización abierta de la Unión Europea, al señalar que “Cualquier Estado europeo podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen. Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.*

### 1.6.2 La cooperación política en los ámbitos de la PESC y la CAJAI

La cooperación política es, sin duda, consecuencia directa de la inevitable dificultad de separar las grandes decisiones económicas de las decisiones políticas y, como es lógico, el cada vez más estrecho acercamiento comunitario implicó no sólo el desarrollo de la economía comunitaria, sino que también provocó un acercamiento en los ámbitos políticos.

Antes de la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea se produjo una cooperación política, materializada, fundamentalmente, por la cooperación franco-alemana surgida de un Acuerdo firmado en París el 22 de Enero de 1963, con objetivos que no sólo se extendían a cuestiones comunitarias, sino además a cuestiones de Política y Defensa Exterior, y que dio origen a algunas decisiones que, en definitiva, fueron importantes, como lo fue la creación del Sistema Monetario Europeo (SME); la

cooperación llevada a cabo por otros países miembros, que originó una serie de informes, como los de Luxemburgo de 1970, de Copenhague de 1973, de Londres de 1981, y la Declaración Solemne sobre la Unión Europea de 1983; etc.

Posteriormente al Tratado de Maastricht, la cooperación política adquiere una nueva valoración, al pasar a ser considerada como uno de los pilares en que se apoya dicho Tratado. Es así como el Título V del Tratado se refiere a la PESC, mientras que el Título VI se refiere a la CAJAI, estableciendo, en ambos casos, un régimen similar, caracterizado por carecer de organización y procedimientos comunes como sucede con las Comunidades, no estando el ámbito de aplicación de ambas precisado suficientemente. Además, en cuanto a la estructura comunitaria referente a esta política de cooperación, el Consejo fija las orientaciones generales, el Parlamento posee funciones consultivas y el Tribunal de Justicia carece de competencias para conocer de esta materia. Por otro lado, para la adopción de acciones comunes, se aplica a las decisiones del Consejo la regla de la “unanimidad”, lo que implica que cualquier país miembro puede vetar dichas acciones a tomar. Por último, es destacable el hecho de que la acción de la Comunidad no sustituye, en estos ámbitos, a las acciones de los países miembros, por lo que el elemento esencial de la cooperación política puede decirse que se encuentra en la coordinación institucionalizada de las políticas nacionales.

### 1.6.3 Marco institucional único

El Tratado de la Unión Europea dispone que la Unión tendrá “un marco institucional único” para las tres Comunidades Europeas existentes, pero también para llevar a cabo la cooperación política que introdujo el Tratado de la Unión Europea. De acuerdo Tratado de la Unión Europea, “El Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia ejercerán sus competencias en las condiciones y para los fines previstos, por una parte, en las disposiciones de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de los Tratados y actos subsiguientes que los han modificado o completado y, por otra parte, en las demás disposiciones del presente Tratado”.

De esta forma, las cuatro instituciones antes mencionadas son consideradas como las básicas en la Unión Europea. El Tratado CE añade, además, el Tribunal de Cuentas. De entre estas cuatro instituciones es el Consejo el que reviste mayor importancia, al ser el depositario del máximo poder de decisión, estableciéndose, eso sí, algunas limitaciones en las competencias del Parlamento, mediante el procedimiento de codecisión.

Curiosamente, este marco institucional único establecido en el Tratado de la Unión Europea se asemeja más al marco característico del Derecho Público Interno que al modelo del Derecho Público Internacional. En efecto, a diferencia de los Tratados Internacionales, que una vez ratificados se integran a la legislación nacional de los países firmantes y son ejecutados por los respectivos poderes públicos nacionales, los Tratados Constitutivos de la actual Unión Europea han optado por un modelo supranacional de manera que, al igual como acontece en cada uno de los países miembros, se configura una organización, independiente de la de los países miembros en sí mismos considerados, que aprueba normas jurídicas y que está dotada de los medios de acción jurídicos y financieros para lograr el cumplimiento sus objetivos, lo cual se encuentra expresamente consagrado en el Tratado, al señalarse en el artículo F.3 que “la Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y llevar a cabo sus políticas”.

#### 1.6.4 Los objetivos de la Unión Europea

El primer objetivo del Tratado de la Unión Europea es, precisamente, constituir dicha Unión. Así se reconoce en el artículo 1º del mismo, al señalarse que “Por el presente Tratado, las Altas Partes Contratantes constituyen entre sí una Unión Europea, en lo sucesivo denominada Unión”. Posteriormente, el artículo 2º enumera los objetivos de la Unión Europea, al señalar que éstos consistirán en:

- a) Promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores,



el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado;

- b) Afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluirá, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común;
- c) Reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión;
- d) Desarrollar una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior;
- e) Mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo con el fin de examinar la medida en que las políticas y formas de cooperación establecidas en el presente Tratado deben ser revisadas, para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios.

Como ya se señaló, al analizarse precedentemente el principio de continuidad, dichos objetivos se alcanzarían “en las condiciones y según los ritmos previstos” por el mismo Tratado de la Unión Europea.

### **1.7 REPARTO DE COMPETENCIAS DERIVADO DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA: COMPETENCIAS EXCLUSIVAS, COMPETENCIAS COMPARTIDAS Y COMPETENCIAS DE APOYO**

Como se señaló en su momento, el Tratado de la Unión Europea dispone expresamente, dentro de los principios que lo caracterizan, la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, principios fundantes en lo que

respecta al actuar de la Unión Europea y su relación en materia de competencia con los Estados miembros que la componen.

Así, se distinguía, primeramente, entre competencias atribuidas en sentido estricto, que son aquellas que no existían anteriormente y que emanan del carácter supranacional y no intergubernamental de la Unión Europea, y competencias transferidas, que son aquellas que primitivamente pertenecían a los países miembros pero que, mediante cesiones de porciones o cuotas de soberanía por parte de dichos Estados miembros, pasaron a formar parte de la cartera de competencias de la Unión Europea. Dentro de estas competencias transferidas, podía subdistinguirse entre competencias exclusivas y competencias compartidas.

De esta forma, el principio de subsidiariedad se caracteriza por plantear que la Unión solamente actúa en el evento de que, para determinada acción, los resultados perseguidos por la misma no sean alcanzados satisfactoriamente por los Estados miembros actuando por sí mismos, mientras que el principio de solidaridad establecía la regla de que la intervención pública fuere lo más moderada posible, es decir, que la forma de accionar de la Unión no debe exceder de lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos planteados por el propio Tratado. Dichos principios tienen estrecha relación con el ámbito de las competencias de la Unión Europea en su actuar, dado que determinan, en ciertos casos, la posibilidad de actuación de la Unión Europea respecto de ciertas materias de trascendencia comunitaria, estableciendo, además, los límites del actuar comunitario, de manera que éste no interfiera con el actuar propio de cada Estado miembro, derivado de su soberanía. En el caso del principio de subsidiariedad, el mismo faculta la actuación de la Unión Europea en el ámbito de las competencias compartidas en caso de que los Estados miembros, en sí mismos, no satisfagan íntegramente un accionar determinado, haciéndose necesaria la intervención de la Unión Europea para el logro satisfactorio del objetivo perseguido mediante el accionar elegido. Por su parte, el principio de proporcionalidad, tomando en cuenta que el mismo dice relación con la “intensidad” del actuar de la Unión Europea, toda vez que tiene por objeto que la intervención pública sea lo más moderada posible, se aplica tanto a competencias compartidas como exclusivas, ya

que tiene por objeto fijar el límite a las restricciones, y no determinar la posibilidad de actuación como sí lo hace el principio de subsidiariedad.

Así, existen dos tipos de competencias referentes al actuar de la Unión Europea: las competencias exclusivas y las compartidas, pudiendo considerarse, incluso, la existencia de una tercera categoría de competencias, denominadas competencias de apoyo. A continuación, se analizará cada uno de los tipos de competencias.

#### 1.7.1 Competencias exclusivas

Esta clase de competencias son aquellas respecto de las cuales la Unión Europea actúa sola en determinadas materias, en nombre del conjunto de los Estados miembros. El criterio clave para determinar la exclusividad de la competencia de la Unión Europea radica en la circunstancia de que una acción a escala de la Unión resulta, a todas luces, más efectiva que las acciones que los Estados miembros, de manera individual, podrían intentar respecto de un determinado objetivo o misión. Del Tratado de la Unión Europea se colige que las competencias exclusivas entran en aplicación respecto de los siguientes ámbitos:

- a) La Unión aduanera.
- b) El establecimiento de las normas de competencia necesarias para el correcto funcionamiento del mercado interior.
- c) La política monetaria para los Estados miembros cuya moneda sea el euro.
- d) La conservación de los recursos biológicos marinos en el marco de la política pesquera común.
- e) La política comercial común.

#### 1.7.2 Competencias compartidas

En esta categoría de competencias, como ya se ha dicho, el principio de subsidiariedad fundante del Tratado de la Unión Europea, ya descrito, entra en

aplicación para determinar los casos en que el actuar de un país miembro, de manera individual, no satisfaga un determinado objetivo tenido en cuenta al considerar un determinado accionar, permitiéndole, de esta forma, a la Unión Europea, actuar cuando su acción aporte, a la actuación del Estado miembro individualmente considerado, el valor añadido necesario para completar satisfactoriamente la misión o el objetivo de que se trate.

A este respecto, en las competencias compartidas de la Unión Europea se encuentran las siguientes:

- a) El mercado interior;
- b) Algunos aspectos de la política social;
- c) La cohesión económica, social y territorial;
- d) El medio ambiente;
- e) La agricultura y la pesca, con excepción de los recursos biológicos marinos, cuya competencia es exclusiva de la Unión Europea;
- f) Los transportes;
- g) La protección de los consumidores;
- h) Las redes transeuropeas;
- i) La energía;
- j) El espacio de libertad, seguridad y justicia garantizado por el Tratado de la Unión Europea dentro de las misiones de la Unión Europea;
- k) Algunos aspectos comunes en materia de salud pública;
- l) Determinadas competencias en los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio; y
- m) Determinadas competencias en los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y la ayuda humanitaria.

Cabe destacar que en otros ámbitos, no enumerados anteriormente, se establece que los Estados miembros reconocen la necesidad de coordinar sus propias políticas internas a nivel de la Unión, como acontece, por ejemplo, en el ámbito de las políticas económicas y de empleo.

### 1.7.3 Competencias de apoyo

En cuanto a la última categoría de competencias, ellas se denominan competencias de apoyo. Se caracterizan por tratarse de competencias mediante las cuales la Unión Europea interviene con el sólo propósito de complementar o coordinar las propias actuaciones de los Estados miembros de manera individual. Es decir, en las materias en que tienen aplicación las competencias de apoyo, la Unión Europea no puede ejercer la función “armonizadora” de las diversas legislaciones nacionales, como ocurre respecto de las competencias exclusivas y compartidas en virtud de la aplicación del principio de proporcionalidad, ya analizado, sino que solamente se limita a una función coordinadora del accionar de los países miembros, respecto de las siguientes materias:

- a) La protección y la mejora de la salud humana;
- b) La industria;
- c) La cultura;
- d) El turismo;
- e) La educación, la juventud, el deporte y la formación profesional;
- f) La protección civil; y
- g) La cooperación administrativa.

## **1.8 POSIBILIDAD DE EJECUCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO AL INTERIOR DE LOS ESTADOS MIEMBROS**

La libre y espontánea manifestación del consentimiento de los Estados miembros para pasar a formar parte de la Unión Europea como países miembros determina que ellos deban obligarse por los Tratados Constitutivos, produciéndose, mediante esta cesión de cuotas de soberanía parciales, la gama de competencias respecto de las cuales se autoriza el actuar de la Unión Europea. El pertenecer un

Estado miembro a la Comunidad implica la coexistencia del derecho interno o nacional de dicho país miembro, con el derecho comunitario. Las relaciones entre ambas categorías de derechos se rige, principalmente, por los principios de autonomía, eficacia o aplicación directa, y supremacía del derecho comunitario.

Cabe hacer presente, antes de entrar en el análisis propio de la ejecución del derecho comunitario y los principios que caracterizan dicha ejecución, que el derecho comunitario es un derecho autónomo respecto del Derecho Internacional, ya que tiene un ordenamiento jurídico propio, creado por las fuentes del derecho comunitario, ya analizadas con anterioridad, y que se encuentra incorporado al ordenamiento jurídico de los propios Estados miembros. No obstante lo anterior, es evidente que el derecho comunitario debe su nacimiento a disposiciones de Derecho Internacional y en éste se regulan las relaciones de los Estados, pero es menester señalar que los Tratados y los actos de las Instituciones desbordan el marco clásico de las relaciones entre Estados para incorporar como destinatarios de esas normas a los nacionales de los Estados miembros y a los propios poderes del Estado.

Esta autonomía respecto del Derecho Internacional permite descartar cualquier grado de reciprocidad en la formación y aplicación del derecho comunitario, toda vez que los Estados miembros participan en diferentes medidas en las diversas Instituciones y Órganos que forman la Unión Europea, contando cada uno de ellos con un número diverso de nacionales de los países miembros. A mayor abundamiento, el Tribunal de Justicia ha estimado que cuando la Comunidad contrae compromisos internacionales con terceros, la protección de la autonomía del derecho comunitario supone, por un lado, que las competencias de las Comunidades Europeas y de sus Instituciones no quedan desvirtuadas, y que los mecanismos institucionales o de soluciones de controversia de los acuerdos suscritos con terceros no impongan a la Comunidad, en el ejercicio de sus competencias internas, una interpretación determinada en contrario de las normas del ordenamiento jurídico comunitario recogidas en dicho acuerdo.

No debe confundirse al derecho comunitario con el derecho interno. Aquél no es derecho interno, ya que tiene un grado de autonomía respecto del mismo, y aunque se integre en los sistemas jurídicos nacionales, no pierde su esencia o carácter de derecho comunitario, pasando a formar parte del derecho que se aplica al interior de cada país miembro, pero sin confundirse con el ordenamiento jurídico interno. Cuando las Instituciones ejercen las competencias atribuidas, ya analizadas, la ejercen teniendo presente el respeto a los Tratados, ateniéndose a los procedimientos de producción normativa establecidos en cada caso concreto en la norma comunitaria respectiva y no en el procedimiento legislativo de un determinado Estado ni teniendo como objeto un determinado accionar contemplado dentro de la política nacional del mismo. Es el Tribunal de Justicia el encargado de pronunciarse acerca de las respectivas de la Comunidad y de sus Estados miembros en las materias regidas por los Tratados, garantizando, de esta forma, la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario.

Respecto al principio de cooperación, que rige, en cuanto a la ejecución del derecho comunitario, la relación entre éste y el derecho interno de cada país miembro, el artículo 10 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea dispone que “los Estados adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión”. La razón de ser en la creación de este principio radica en que se tenía noción de que el derecho comunitario, por sí solo, no podía propender al logro de los objetivos planteados mediante la creación de la Comunidad Europea, por lo que se torna necesaria la cooperación para ejecutar su correcto funcionamiento al interior de los Estados miembros mediante sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales, por lo que las normas derivadas de los Tratados y demás fuentes del derecho comunitario no sólo deben ser respetadas por los ordenamientos jurídicos nacionales sino que éstos, además, deben propender a la ejecución de dichas normas, dándoles vida y cooperando, de esta forma, al logro de los objetivos trazados por la Unión Europea.

Por último, cabe hacer presente que el Tribunal de Justicia ha planteado que “el legislador nacional, al igual, por otra parte, que las Instituciones comunitarias, no dispone sistemáticamente de una amplia facultad de apreciación cuando actúa en un ámbito regido por el Derecho Comunitario”. Ello se manifestó a raíz de la posibilidad de la ejecución de las Directivas al interior de los Estados miembros, estableciéndose que, como mínimo, la inejecución de las Directivas en el plazo por ellas previsto abriría las puertas a la responsabilidad interna, sin exigirse la entrada en vigor del requisito restrictivo de la “violación suficientemente caracterizada” del derecho comunitario, descartado en ausencia de margen de interpretación. De esta forma puede colegirse que, ante la inejecución por parte de los Estados miembros de una determinada norma comunitaria, se hacen efectivos los cánones de responsabilidad establecidos en el estatuto comunitario de responsabilidad de los Estados miembros, toda vez que los mismos no pueden abstenerse de aplicar las normas establecidas en Tratados que ellos mismos, por su propia voluntad, han acordado integrar a su ordenamiento jurídico interno.

### **1.9 POLÍTICAS DE LA UNIÓN EUROPEA DERIVADAS DE LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS: MATERIAS Y PRINCIPIOS QUE INSPIRAN EL ACTUAR DE LA UNIÓN EUROPEA Y QUE CONFIGURAN UN ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA DENTRO DE LA MISMA**

Finalmente, cabe hacer presente que los diversos Tratados Constitutivos Europeos, que se han analizado a lo largo de esta presentación, tienen por objeto sentar las bases para la creación de una Constitución Europea, que garantice y ofrezca los medios apropiados para configurar de manera íntegra la aplicación de ciertas políticas que den germen a un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro de la Unión Europea. Es así como, dentro de los objetivos mencionados en el artículo 2º del Tratado de la Unión Europea se contempla la creación de dicho espacio de libertad, seguridad y justicia. No obstante esto, la Constitución Europea propende al otorgamiento más concreto de medios y acciones tendientes al logro de dicho objetivo.



De este modo, se intentará, mediante la Constitución Europea, la ausencia de control en las fronteras interiores de la Unión, pudiendo la misma administrar de forma integrada sus fronteras y reforzando el control de las fronteras exteriores de la Unión Europea, estableciéndose una política común en materia de inmigración, luchando de forma mancomunada contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos, adoptándose, también, medidas en torno a la integración social comunitaria de los inmigrantes de terceros países presentes en la Unión. Además, se establecería una política común en materia de asilo que se ajuste a la Convención de Ginebra, garantizando una protección efectiva a toda persona que recurra a protección internacional, previéndose, para estos efectos, en el proyecto de Constitución Europea, un sistema europeo común de asilo y procedimientos comunes y estatutos uniformes aplicables a los refugiados, todo esto unido al establecimiento de medios apropiados para la actuación mancomunada en contra del terrorismo y la delincuencia.

Por otro lado, las políticas anteriormente descritas y que, sin duda, configuran un espacio de seguridad, libertad y justicia dentro de la Unión Europea, deben respetar el ya analizado en su momento principio de la solidaridad. En efecto, en los Tratados actuales la función del Parlamento Europeo se limita únicamente a la consulta, mientras que en la Constitución se prevé que las medidas anteriormente descritas sean adoptadas por el Parlamento Europeo y el Consejo, aumentando, de esta forma, el ámbito de competencia de los Órganos funcionales anteriormente mencionados.

Por último, se propende, en el proyecto de Constitución, al reforzamiento de la cooperación en materia judicial civil, en el evento de que se trate de asuntos con algún grado de repercusión transfronteriza. En cuanto al ámbito penal, se establece el objetivo de la cooperación policial respecto delitos graves con repercusión transfronteriza, estableciéndose la posibilidad de crearse una Fiscalía Europea, destinada a la investigación coordinada de delitos de gran trascendencia, como el terrorismo, la xenofobia, etc., y estableciéndose una gradación penal común respecto de los delitos transfronterizos, uniformando los tipos penales y las penas respectivas a cada uno de ellos existentes dentro de las legislaciones nacionales de los países miembros.

## **CAPÍTULO II**

### **LA POLÍTICA ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA**

#### **2.1 ANTECEDENTES PRELIMINARES Y UN CONCEPTO DE “POLÍTICA ENERGÉTICA”**

##### **2.1.1 Antecedentes preliminares**

Una vez analizados los antecedentes, la estructura básica, los principios inspiradores y los objetivos, misiones, acciones y medios con que cuenta la Unión Europea para el cumplimiento del objetivo integrador, en todo ámbito, que la caracteriza, cabe ingresar derechamente a lo propuesto como objetivo final del presente trabajo, cual es el análisis del marco regulatorio energético dentro de la misma.

Para lograr este objetivo, analizaré, primeramente, los matices de la política energética adoptada por la Unión Europea, no sólo en lo referente a la política energética más inmediata derivada del Tratado de la Unión Europea, sino la evolución que el tratamiento y posicionamiento de dicha política ha adquirido a lo largo del proceso unificador europeo ya tratado en el Capítulo I de esta presentación. Se analizará, como consecuencia de dicha evolución, la posición del ámbito energético a lo largo de los distintos tratados constitutivos que se han sucedido a través del tiempo, las relaciones exteriores que dicha política energética ha debido, necesariamente, soportar, como consecuencia del proceso unificador y, finalmente, los principios inspiradores de la política energética, analizando al efecto la identificación de los mismos dentro de la política común europea, su evolución y la importancia que la misma ha adquirido.

##### **2.1.2 Concepto de “política energética”**

Antes de entrar en el análisis de la política energética propiamente tal, cabe destacar que es imposible entender lo que subyace al término de “Mercado Europeo de la Energía” si no se distingue previamente entre lo que se denomina “política energética comunitaria” y lo que es, en la praxis, la política comunitaria de la competencia aplicable al sector energético.

No resulta sencillo determinar el criterio diferenciador, tomándose en cuenta la variable de que en el sector energético, como es de lato conocimiento, conviven una diversidad de subsectores que, debido a su naturaleza y características propias, son capaces de desarrollar procesos autónomos e independientes en lo que se refiere a su tratamiento y regulación. Así, resulta evidente que el carbón, el gas, el petróleo, la electricidad y la energía nuclear no se sitúan dentro de un marco regulatorio energético que provea de un igual tratamiento y afectación al mismo a esta diversidad de subsectores. Por otro lado, la propia evolución de la Unión Europea marca la pauta del complejo escenario referente a la política energética, toda vez que las fases definidas de dicha evolución obligan a distinguir los objetivos del Mercado Común de los objetivos del Mercado Único, previendo la incidencia del propio Tratado de Maastricht, sin obviar, además, que dos de los Tratados comunitarios originales presentan un contenido eminentemente energético, como lo son el Tratado CECA y el Tratado EURATOM.

Por ende, para obtener un concepto de “política energética”, es necesario analizar, previamente, la evolución que ha sostenido el actuar de la Unión Europea en lo referente a la actividad energética, teniendo en cuenta el primitivo marco regulatorio contemplado por el Tratado CECA y el Tratado EURATOM, estableciendo los puntos de inflexión de la política energética con las restantes políticas comunitarias, analizando, además, las relaciones exteriores de la misma.

## **2.2 LA ENERGÍA EN EL OBJETIVO DEL MERCADO COMÚN DERIVADO DEL TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA DE 1957**

A pesar de no estar contemplada, inicialmente, dentro de las políticas de la Comunidad, la energía goza de un rol preponderante en la construcción del Mercado Común desde 1951, año en que se aprueba el Tratado CECA, hasta el 1º de Junio de 1987, año en que entra en vigor el Acta Única Europea. De esta forma, el Tratado CECA de 1951 contempla un Mercado Común caracterizado por la apertura aduanera y las restricciones cuantitativas impuestas al comercio del carbón y del acero entre los Estados miembros y estableciéndose, además, una supresión en el ámbito de la discriminación de precios, la prohibición de ayudas de Estado y la eliminación de prácticas restrictivas tendientes a favorecer en un mercado a un estrato determinado.

Por su parte, el Tratado EURATOM de 1957 delega en la Comunidad la consecución del objetivo de establecer las condiciones idóneas para la formación y crecimiento escalonado de las industrias nucleares al interior de los Estados miembros, estableciéndose, en favor de la Comunidad, atribuciones en lo que respecta a procesos de investigación, desarrollo, protección del medio ambiente y seguridad, para fines pacíficos, de la energía nuclear, tendientes a la implementación eficaz de la misma, teniéndose en cuenta los objetivos comunitarios y la observación de los mismos.

Continuando de esta forma la sucesión cronológica de Tratados constitutivos, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea no prevé disposición alguna sobre la política energética, por lo que se entiende que siguen siendo aplicables, al momento de la ratificación del mismo, las políticas relativas al Tratado CECA y al Tratado EURATOM mencionadas anteriormente. No obstante esto, la Comunidad Económica Europea, en 1962, elaboró un primer documento relativo a la política energética, seguido por un segundo documento elaborado en 1968, denominado “Primer esquema para una política comunitaria de la energía”, el cual sentaría las bases y representaría el primer paso en la evolución del marco teórico energético preponderante en la Unión Europea. La razón de ser del documento de 1968 radicó en que, en ese año en particular, se suscitó en Europa una crisis petrolífera que obligó a la Comunidad Europea, para el logro de los objetivos propuestos en forma general, afrontar los problemas energéticos desde un punto de vista comunitario. Para esto, la Comunidad fijó, en dicho documento, un determinado número de objetivos generales en materia de

energía, conservando cada país miembro su plena soberanía para escoger los medios a través de los cuales alcanzar dichos objetivos generales.

Finalmente, y relacionado a lo dispuesto anteriormente, en 1974, 1980 y 1986 se aprueban los documentos comunitarios que contienen los objetivos comunes que servirían de directrices a las políticas internas de cada Estado miembro y también la estrategia de orientación a los generadores y consumidores finales de energía. La Resolución o Acuerdo del Consejo Europeo del 16 de Septiembre de 1986 contiene los objetivos de política energética contemplados hasta el año 1995, dentro de los cuales destaca el de “una mejor integración del Mercado Interior de la energía desprovisto de todos los obstáculos, con el fin de incrementar la seguridad del suministro, de rebajar los costos y reforzar la competitividad económica”.

### **2.3 LA ENERGÍA EN EL OBJETIVO DEL MERCADO ÚNICO EUROPEO DERIVADO DEL ACTA ÚNICA EUROPEA DE 1986**

Una vez analizado el objetivo energético contemplado en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea y la ratificación y especificación de los mismos en los documentos y resoluciones dictadas con posterioridad al mismo, cabe analizar, siguiendo dentro de este orden cronológico, el tratamiento de la energía como objetivo del Mercado Único Europeo, derivado del Acta Única Europea de 1986.

Como ya se señaló, el Acuerdo del Consejo de 1986 marcó la pauta acerca de los objetivos contemplados para el desarrollo eficiente de la política energética hasta el año 1995. No obstante que el Acta Única Europea tampoco contiene referencia concreta alguna al ámbito energético, es de suyo sostener que los objetivos generales contemplados en el mentado Acuerdo de 1986 marcaron la pauta para el ulterior desarrollo de la política energética, como se analizará a continuación.

El artículo 13 del Acta Única Europea introduce el artículo 3º letra c) al Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, en el cual se fija el objetivo del

Mercado Interior, de manera genérica. No obstante esto, el Libro Blanco destinado a la consecución del objetivo del Mercado Interior que precedió al Acta Única Europea no hizo referencia alguna al sector de la energía, sino que hubo que esperar hasta 1988 para concluir que, en opinión de la Comisión, el Mercado Interior incluía también al sector energético, llegándose, entonces, a la denominación de “Mercado Interior de la energía”.

En efecto, el 2 de Mayo del año 1988 se publica un documento titulado, igualmente, “Mercado Interior de la energía”, en el cual, por primera vez, se analiza amplia y extensamente dicho objetivo, acompañándose al efecto una enumeración de los obstáculos presentes en los subsectores del carbón, petróleo, electricidad, gas natural y energía nuclear que debían sortearse para la consecución del objetivo del Mercado Interior. Dicho documento, como ya se señaló, partió de la base del Acuerdo del Consejo Europeo de 1986, que señalaba los objetivos de la política energética, propendiendo al derribamiento de obstáculos tendientes a fortalecer la idea de Mercado Interior energético.

Finalmente, en la reunión de Ministros de Energía llevada a cabo el 2 de Junio del año 1987, la unanimidad de éstos apoyó la idea de la Comisión de elaborar, primeramente, un catastro de obstáculos presentes en cada subsector y, posteriormente, presentar al Consejo la serie de propuestas necesarias para sortear los mismos antes del final del año 1992. Es por ello que se torna necesario analizar el proceso sublite desde la perspectiva de cada uno de los mencionados subsectores, lo cual se realiza a continuación.

### 2.3.1 El sector de los combustibles sólidos

El Tratado CECA, en lo referente a este subsector, había creado un Mercado Único sin restricciones al interior de la Comunidad y con independencia de la mayor competitividad del carbón de terceros países. El problema se suscitaba, fundamentalmente, respecto de las ayudas de Estado, las cuales, en principio, se encontraban abolidas por el propio Tratado CECA. Sin embargo, a pesar de la expresa

prohibición, las ayudas de Estado continuaban concediéndose con autorización expresa de la Comisión, con el objeto de compensar pérdidas, fomentar la inversión y propender a la reestructuración sectorial. Este régimen sectorial de ayudas de Estado entró en vigor el 1º de Enero de 1994, implementándose hasta el 23 de Julio del año 2002<sup>8</sup>.

### 2.3.2 El sector petrolífero

Como consecuencia de la integración a nivel mundial de este subsector, se trata de un sector en el cual predomina una competencia amplia, debido a la presencia de un gran número de operadores y la gran variedad de productos derivados del petróleo, lo cual, unido a la existencia de diversas posibilidades de transportes que no dependen de una red fija, la posibilidad del consumidor de elegir entre diversos proveedores y una transparencia de precios aceptable a nivel mundial.

La Comunidad Europea avanzó en este ámbito, suprimiendo algunos de los obstáculos existentes, mediante las Directivas sobre contratación pública, la armonización de impuestos especiales sobre hidrocarburos<sup>9</sup>, la propuesta de supresión de los monopolios de exploración y producción, y la posibilidad de establecer precios máximos y mínimos<sup>10</sup>. Por otro lado, como consecuencia de los procesos nacionales de apertura o de supresión de los monopolios, muchos obstáculos se sortearon de manera natural y sin necesidad de la aplicación de medidas comunitarias, como consecuencia de aquello, como ocurrió, por ejemplo, en España, donde se produjo aquel efecto liberalizador como consecuencia de la supresión del monopolio de la empresa CAMPSA.

### 2.3.3 El sector del gas natural

---

<sup>8</sup> El régimen comunitario de ayudas al carbón se contiene en la Decisión 3632/93/CECA.

<sup>9</sup> Directiva 92/12/CEE, del 25 de Febrero de 1992.

<sup>10</sup> Directiva 70/550/CEE.

A través de diversas actuaciones de la Comunidad se intentaron eliminar los obstáculos presentes en este sector, mediante, por ejemplo, la Propuesta de Reglamento sobre declaración de interés europeo de las redes transeuropeas en el ámbito del transporte del gas; la Propuesta de Directiva sobre el establecimiento de normas comunes para el Mercado Interior del gas; la Comunicación de la Comisión al Consejo sobre infraestructuras del transporte en el sector del gas de 1992 y las Directivas sobre transparencia de precios y tránsito del gas natural a través de las grandes redes del 29 de Junio de 1990.

#### 2.3.4 El sector de la electricidad

Los obstáculos presentes en este subsector intentaron sortearse por la Comisión a través de un plan de tres fases, presentado el año 1992. La primera de estas fases se entendió completada al momento de la presentación del propio plan, con la aprobación de las Directivas sobre tránsito de electricidad a través de grandes redes y sobre transparencia de precios, ambas de 29 de Junio del año 1990, comunes tanto al subsector de la electricidad como el del gas. La segunda fase, que finalizó el 1º de Enero del año 1993, tuvo como objetivo primordial la aprobación de una Directiva sobre el establecimiento de normas comunes para el Mercado Interior de la electricidad, a nivel comunitario. Finalmente, la tercera fase finalizó el 1º de Enero del año 1996, teniendo como objetivo la completa liberalización del Mercado Interior de la Energía, revisando la experiencia adquirida en años anteriores en virtud de las dos primeras fases.

Cabe hacer presente que se entiende como “completa liberalización” del Mercado Interior de la Energía la circunstancia cumplida de haber obtenido el Mercado Interior Energético Europeo la categorización de competencia compartida de la Unión Europea, comenzando a actuar la misma, respecto a este ámbito, conforme a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad. Ello implicó que los diversos Estados miembros cedieron, indudablemente, una cuota de soberanía en lo que respecta al ámbito del marco regulatorio energético, formulándose el marco regulatorio energético en lo que respecta a la actividad eléctrica comunitaria en base al derecho derivado y



las normas emanadas de los distintos Tratados constitutivos europeos que se sucedieron a través del tiempo.

## **2.4 LA ENERGÍA EN EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA O DE MAASTRICHT**

El artículo 3° del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea dispone que “para alcanzar los fines enunciados en el artículo 2° la acción de la Comunidad implicará, en las condiciones y según el ritmo previstos en el presente Tratado:...u) medidas en los ámbitos de la energía, de la protección civil y del turismo”. Dicho artículo se entiende directamente aplicable al Tratado de la Unión Europea o de Maastricht, en virtud de la referencia al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea contenida en el artículo 2° de aquel cuerpo legal, al establecer, imperativamente, que en virtud del principio de subsidiariedad se alcanzarán los objetivos de la Unión Europea planteados en el propio artículo 2° del Tratado de la Unión Europea. No obstante no existe, propiamente tal, una disposición expresa en el Tratado de la Unión Europea referente al ámbito energético, es dable sostener que, como el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea efectivamente contenía una norma de este carácter, ella es aplicable al Tratado de la Unión Europea como consecuencia de los objetivos contemplados en dicho cuerpo legal comunitario. Por lo demás, aquella es la intención del legislador comunitario, toda vez que la Unión Europea tiene por objeto otorgar cohesión y fomentar la materialización de los objetivos lo que se venía conociendo como la Comunidad Europea.

Sin embargo lo anteriormente expuesto, los Proyectos de Tratado de Unión Europea llevados a cabo por las Conferencias Intergubernamentales, contenían un título relativo a la Energía, que no fue recogido en el texto definitivo. En reemplazo, se añadió al Tratado una Declaración sobre “Protección civil, energía y turismo”, en la que se prevé la futura introducción de un Título referente a la actividad energética, la cual se materializó en una propuesta de la Comisión en el año 1995, el Dictamen favorable del Consejo previa consulta al Parlamento Europeo, y la convocatoria por el Presidente del Consejo de la Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

Por ende, debe tenerse presente que la Unión Europea no abandonó jamás la intención de que el Tratado de Maastricht contemplara un Título relativo a la energía, sino que se pospuso dicha idea, como se analizará con posterioridad en el presente trabajo.

## **2.5 LA RELACIÓN DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA COMUNITARIA CON OTRAS POLÍTICAS COMUNITARIAS**

Una vez delimitadas las aristas de lo que debe entenderse como “política energética comunitaria”, se torna necesario establecer la relación que la misma presenta respecto de otras políticas comunitarias de rango equivalente en cuanto a importancia para lograr los objetivos establecidos por la Unión Europea. No obstante, como ya se expuso, no se ha otorgado, hasta ahora, un concepto de lo que se entiende por “política energética comunitaria”, ya se ha analizado, hasta el momento, la evolución de dicha política, el contenido que la misma debe contemplar en orden a constituir una política que beneficie la consecución de los objetivos contemplados en el Tratado de la Unión Europea y la amplitud de estos contenidos en cuanto sean útiles para la consecución de los objetivos contenidos en la política comunitaria, en el ámbito energético.

Es por esto que, a continuación, se analizarán, en forma general, las diversas vicisitudes que presentan, en relación a la política energética comunitaria, la política de la competencia comunitaria; la política de libertades de circulación de mercancías y de establecimiento; la política industrial; la política de cohesión económico-social; la política de medio ambiente; y, finalmente, la política de redes transeuropeas, para sentar las bases del análisis propiamente tal de la política energética en el Capítulo III del presente trabajo.

### **2.5.1 Relación con la política de la competencia**

En primer término, respecto a los subsectores del carbón, tratado en la CECA y que planteó inicialmente una política de apertura de la competencia, y del petróleo, el cual cumplió con las expectativas de apertura a la competencia en virtud de las medidas enumeradas en el apartado 2.3.2 del presente Capítulo, no se requiere un análisis acabado en lo referente a la política de la competencia, toda vez que los objetivos de la misma, como ya se estableció, se encuentran satisfactoriamente cumplidos en lo que respecta a éste ámbito. Por el contrario, como también se señaló en los apartados 2.3.3 y 2.3.4 del presente Capítulo, los subsectores de la electricidad y del gas presentan caracteres que permiten su análisis en forma conjunta, por encontrarse regulados en Directivas comunes del año 1990, y que requieren de un ulterior análisis en el ámbito de su apertura a la competencia, toda vez que, a diferencia de los dos subsectores inicialmente mencionados, dicho objetivo de apertura se cumplió con posterioridad, en virtud de diversas medidas comunitarias que se expondrán en el Capítulo III de este trabajo, señalándose, a continuación, los motivos por los cuales el desarrollo de la apertura a la competencia en ambos subsectores se llevó a efecto de una forma un tanto más paulatina que en el caso de los subsectores del carbón y del petróleo.

Cabe destacar, primeramente, que estos subsectores presentan características técnicas y de hecho que conllevan a que, consecuentemente, los mismos presenten serios obstáculos para la apertura a la competencia. Por ejemplo, y en cuanto a la naturaleza misma del bien “electricidad”, el hecho de que la misma no sea almacenable, la pone en desventaja en relación al petróleo, el cual efectivamente puede almacenarse o acumularse; el hecho de que la electricidad deba responder instantáneamente a la demanda, ya sea en el caso de que ésta aumente súbitamente, en el caso del horario punta, o bien en caso de que disminuya por debajo de las previsiones, en el caso del horario valle, la pone también en desventaja respecto de otras fuentes energéticas que no necesariamente deben responder a la demanda en tiempo real; el hecho de que la electricidad no sea un suministro sino una “puesta a disposición”, ya que el consumidor hace uso de ella cuando lo desea, también implica una desventaja respecto de otras fuentes energéticas que si tienen la naturaleza de suministro, como el petróleo. Las mismas vicisitudes se presentan en el ámbito

gasífero, impidiendo que dicho subsector se abra a la competencia de manera significativa.

En segundo término, y en lo que dice relación a las características técnicas de la electricidad y que la hacen merecedora de un tratamiento distinto a las restantes fuentes energéticas, la misma sólo puede transportarse por cable, a diferencia, por ejemplo, de las telecomunicaciones, que pueden utilizar no sólo cable, sino también fibra óptica, ondas hertzianas o espacio electromagnético. Ello implica que los costos fijos correspondientes a la instalación de postes portadores del cableado necesario se elevan considerablemente al no existir alternativa alguna de transporte, lo cual conlleva, necesariamente, a una serie de dificultades en la implementación y surgimiento de nuevos proveedores, circunstancia que, consecuentemente, implica un obstáculo a la apertura de la competencia en dicho sector. Lo mismo ocurre respecto al subsector gasífero, en el cual el gas sólo puede transportarse a través de tuberías especialmente diseñadas al efecto, circunstancia que encarece de manera importante los costos fijos de implementación y desarrollo de dicho subsector, mermando considerablemente la factibilidad de la apertura del mismo a la competencia.

Por otro lado, implica también un obstáculo a la apertura a la competencia del subsector de la electricidad el hecho de que, al igual de lo que acontece en Chile en virtud del Centro de Despacho Económico de Carga (CDEC), la producción eléctrica en la Unión Europea se optimiza para poder obtener el mejor precio para la misma, es decir, en cada momento funciona y entrega al sistema su producción la central generadora que produce electricidad de manera más económica. Esta circunstancia merma también la posibilidad de apertura a la competencia de forma, podría decirse, indirecta, ya que incide en la implementación y surgimiento de inversiones en el subsector, jugando en contra de la apertura a la competencia el factor de impedir el nacimiento de nuevos actores energéticos que contribuyan a enriquecer la variedad y cantidad de operadores.

Por último, en ambos subsectores, la existencia de declaraciones de servicio público o de interés económico general, la necesidad de una regulación de corte administrativo, o la existencia generalizada de derechos especiales o monopolios en alguna o varias de las diversas fases de la producción, transporte o distribución energética, que, en ciertos casos, conllevan al nacimiento de monopolios naturales, contribuyen a la creciente dificultad de apertura a la competencia en ambos subsectores.

#### 2.5.2 Relación con las libertades de circulación de mercancías y de establecimiento

En lo que respecta a la libertad de circulación de mercancías al interior de la Unión Europea, las normas generales relativas a la misma deben, en principio, aplicarse a los productos energéticos cualquiera que sea su origen comunitario o el régimen de libre práctica de los productos importados en alguno de los Estados miembros. Sin embargo, este principio encuentra diversos obstáculos, tanto técnicos, como jurídicos y coyunturales.

En relación a los obstáculos técnicos en la implementación correcta del principio de libre circulación de mercancías, se encuentran, fundamentalmente, las normas técnicas que pueden diferenciar la calidad de los productos; las reglas de seguridad para el transporte; materiales empleados para la construcción de centrales, especialmente centrales nucleares, entre otros. Estas circunstancias impiden la existencia y aplicación de un criterio uniforme en el ámbito de la libre circulación de mercancías relacionadas a la actividad energética, por existir, por ejemplo, diversas normas de calidad de los materiales destinados a integrar las instalaciones eléctricas o los productos relacionados a las mismas en las diversas legislaciones nacionales de los Estados miembros, obstáculo que la Unión Europea debió sortear para lograr la concurrencia de normas comunitarias que permitan, conforme al principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5° del Tratado Constitutivo de la Unión Europea, lograr la existencia de un abanico de normas comunes o, al menos, equitativas, en este ámbito.

Por otro lado, en lo referente a los obstáculos jurídicos relativos al principio de libertad de circulación de mercancías en el ámbito eléctrico, encontramos la calificación de carácter público o privado de las empresas intervinientes en el cuadro energético, la ya señalada existencia de monopolios o derechos exclusivos y la diferencia de precios existente entre los diversos Estados miembros en lo referente a las tarifas energéticas, manifestadas en la diversidad de sus legislaciones internas.

Por último, en lo referente a los obstáculos coyunturales que impiden una plena aplicación a nivel comunitario del principio de libertad en la circulación de mercaderías, se encuentra, fundamentalmente, la existencia de crisis energéticas y la posibilidad de acaecimiento de las mismas, que obligan, en su momento, a elaborar disposiciones legales destinadas a limitar el consumo o racionalizarlo, circunstancia que tampoco debe dejar de tenerse presente al momento de analizar la libre circulación de mercaderías, toda vez que dicha circunstancia incide directamente en la posibilidad de cumplir los objetivos de este principio a nivel comunitario en virtud de la necesidad de resguardo de los recursos energéticos que surge a raíz de esta circunstancia coyuntural.

Por otro lado, en lo referente a la libertad de establecimiento y de prestación de servicios, la Unión Europea ha centrado sus esfuerzos en eliminar obstáculos y discriminaciones que pueden oponerse a la libre circulación o al establecimiento de personas y a la libertad de prestación de servicios. En el ámbito energético, la superación de tales obstáculos se ha manifestado, principalmente, en la eliminación de los obstáculos para la obtención de permisos de investigación en el ámbito energético, y más recientemente en el ámbito de las fuentes energéticas renovables no convencionales, como la energía eólica y geotérmica, a objeto de que dicha investigación permita una correcta implementación de estas tecnologías en pos del objetivo comunitario de integración. Además, se ha facilitado la posibilidad de obtención de permisos de concesión y explotación de gas o de petróleo, a fin de fomentar la inversión comunitaria en dichos segmentos de la actividad energética. Por otro lado, se simplificaron los procedimientos de autorización para la explotación de refinerías, para el establecimiento y explotación de estaciones de distribución de

carburantes o para las concesiones de transporte para gas, petróleo o electricidad, permitiéndose, también, el acceso de terceros a las redes de distribución, medida que conlleva, necesariamente, a la flexibilización en la aplicación en este ámbito del principio de libertad de establecimiento y de prestación de servicios de los operadores energéticos comunitarios dentro del vasto territorio comunitario.

### 2.5.3 Relación con la política industrial

La producción, transporte y distribución de la energía constituyen los tres segmentos básicos de la actividad energética. Las operaciones realizadas derivadas de tales segmentos constituyen, en sí, una importante industria, no sólo por la magnitud monetaria de las inversiones en ellos presentes, sino también por la complejidad de las relaciones existentes entre los diversos segmentos y el impresionante aparataje técnico que cada uno de dichos segmentos presenta. Ello implica que la energía no es solamente un elemento que incide en el precio de otros productos, o una mercancía que puede, en su caso, circular libremente en la Unión Europea, sino una industria en sí misma; un mercado en sí mismo, circunscrito a los diversos segmentos de la actividad energética que lo componen.

En relación a esto último, ya se señaló en el Capítulo I, específicamente en el apartado 1.7 referente al reparto de competencias derivado del Tratado de la Unión Europea, que la producción energética y el tratamiento de la actividad energética pertenece al ámbito de competencia de los Estados miembros, constituyendo una de las varias competencias compartidas existentes y consagradas en los diversos Tratados constitutivos. Es decir, la Unión Europea sólo actúa, respecto a este ámbito de competencia, conforme lo dictan los principios inspiradores de los Tratados constitutivos, fundamentalmente en virtud de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

En virtud del principio de subsidiariedad, consagrado en el párrafo 2° del artículo 5° del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, la Unión Europea ha desarrollado una serie de acciones en lo relativo al ámbito energético, dentro de las

cuales se encuentran los elementos típicos de la política industrial, como lo son la política de estructuras, materializada principalmente por el desarrollo y adaptación de industrias, la política de investigación y desarrollo de tecnologías, y la política de protección del medio ambiente, entre otras. No obstante esto, la política industrial de la energía se ha visto fuertemente influenciada por las circunstancias derivadas de las crisis energéticas y de la necesidad prioritaria e imperiosa de asegurar el abastecimiento energético comunitario.

En efecto, el objetivo de la política industrial energética comunitaria radica en asegurar una producción energética que sea suficiente a las necesidades energéticas de los Estados miembros, no sólo en lo que respecta a la cantidad de energía demandada por cada uno de ellos, sino que, además, teniendo en cuenta que este criterio de suficiencia debe contemplar características técnicas de una calidad suficiente como para abastecer las necesidades de los Estados miembros con energía que otorgue seguridad y calidad en el abastecimiento tanto a los consumidores finales como a los propios Estados miembros, cumpliendo sus expectativas de calidad en el suministro y seguridad en el abastecimiento. Esta política implica la necesidad de elegir entre las diversas energías a desarrollar, además del desarrollo de una producción adaptada a las necesidades nacionales de cada país miembro y a la existencia de los correspondientes medios financieros destinados a implementar dicha producción, teniendo presente, también, las limitaciones tanto jurídicas como técnicas, especialmente en el ámbito de la seguridad en el abastecimiento, sobre todo en el ámbito nuclear, y de respeto al medio ambiente.

Por último, cabe hacer presente nuevamente que, al situarse el desarrollo energético dentro de una de las competencias compartidas de la Unión Europea, la política industrial energética radica principalmente en la iniciativa de los propios Estados miembros, limitándose la Unión Europea a actuar sólo en virtud del principio de subsidiariedad, circunscribiéndose su actuar, de forma general, a coordinar y estimular los esfuerzos y políticas nacionales. Tal coordinación se desarrolla en el ámbito de las inversiones y de las ayudas de Estado, teniendo dicha coordinación,



como fin último, el respeto de las limitaciones impuestas, tanto por las normas legales como por la propia capacidad de cada Estado miembro, sobre la industria energética.

#### 2.5.4 Relación con la política de cohesión económico-social

Dentro de los objetivos planteados en el marco de los diversos Tratados constitutivos que se sucedieron en el tiempo, siempre se atribuyó especial importancia al fomento de la cohesión económica y social entre los Estados miembros, teniendo como fin la reducción de las diferencias de riqueza entre los diversos países y regiones comunitarios.

Aplicándose tal objetivo a la actividad energética comunitaria, la Unión Europea persigue el objetivo de establecer una infraestructura con un mayor grado de adaptación entre los diversos Estados miembros para el sector de la energía, por cuanto una infraestructura energética insuficiente constituye un obstáculo para el crecimiento económico de los países y regiones menos desarrollados, circunstancia que, consecuencial y evidentemente, menoscaba la cohesión económica y social.

En relación a esto último, la Unión Europea ha considerado fundamental, al momento de elaborar su política energética, tener en cuenta de forma sistemática los aspectos relativos a la cohesión económico-social, procediéndose a la integración de la energía en las restantes políticas de la Unión Europea, como por ejemplo, la política regional, social, medioambiental, agraria, de transporte y de investigación. De esta forma, se consideró por la Unión Europea como fundamental la adopción de una serie de medidas complementarias para potenciar la infraestructura energética, la eficiencia energética y las posibilidades de potencial interno de los países y regiones menos desarrollados.

Con el fin de fortalecer los ítems mencionados en el párrafo anterior, en el año 1995, la Comisión presentó una Comunicación en la que establece cuatro objetivos fundamentales de la política energética: la seguridad en el abastecimiento, la

promoción de la eficiencia energética, la reducción de la contaminación ambiental y la creación del Mercado Interior de la Energía. Se establecen en dicho documento, además, los medios conducentes a la consecución de tales objetivos primordiales, como el fortalecimiento de las redes energéticas transeuropeas, la eficiencia energética y el fomento a la investigación e implementación de fuentes energéticas renovables no convencionales, todo lo cual se analizará en detalle en el Capítulo III del presente trabajo.

#### 2.5.5 Relación con la política medioambiental

En relación con la política medioambiental, la política energética presenta una especial relevancia. En efecto, la Comisión de la Comunidad Económica Europea presentó, el 11 de Enero del año 1995, un Libro Verde “Por una política energética de la Unión Europea”. Los objetivos que persiguió la Unión Europea mediante el mismo respecto de la política energética comunitaria radicaron en, por un lado, asegurar la satisfacción de las necesidades de los consumidores individuales e industriales al menor costo posible, y en condiciones que garantizaran la seguridad del aprovisionamiento y la protección del medio ambiente, alcanzándose, de esta forma, mayor cohesión económica y social. Es decir, mediante el Libro Verde se establecía como medio, para alcanzar los objetivos de aprovisionamiento energético amparado en los principios de eficiencia energética y de seguridad en el abastecimiento, una adecuada protección del medio ambiente en la consecución de dichos objetivos, convirtiéndose la política medioambiental, en este sentido, tanto en un medio como en un objetivo propiamente tal, lo cual refleja la importancia de la misma.

Las prioridades de la acción comunitaria señaladas en el Libro Verde se refieren a la reglamentación de las medidas necesarias para el mantenimiento de una competencia efectiva y equitativa entre operadores energéticos, destinada a permitir la libre circulación y evitar que la liberalización de los operadores dificulte las inversiones en eficiencia energética indispensables para la protección adecuada del medio ambiente, conciliando la libre circulación con los objetivos legítimos de cada uno de los Estados miembros y, consecuentemente, favoreciendo la integración de los mercados

y la convergencia de estas políticas hacia la concretización del objetivo del Mercado Interior de la energía. Este accionar comunitario, consagrado en el Libro Verde, tiene como fin último el fortalecimiento de ciertos objetivos de naturaleza eminentemente energética, como lo son la eficiencia energética y la seguridad en el abastecimiento de energía, contemplando la necesidad de conciliar tales objetivos con una protección del medio ambiente que satisfaga el canon comunitario existente al efecto.

Los objetivos anteriormente señalados, contenidos en el Libro Verde, con posterioridad de las consultas efectuadas a los sectores interesados respecto de ellos, dieron origen al Libro Blanco sobre “Una política energética para la Unión Europea”, documento en el cual se confirman los objetivos de convergencia de las políticas energéticas nacionales de los Estados miembros contenidos en el Libro Verde respecto de la seguridad en el abastecimiento y la protección al medio ambiente. Además, el Libro Blanco enfatiza la creación y evolución de un mercado interior de la energía mediante determinados medios, como lo son, por ejemplo, la liberalización del mercado interior del gas y de la electricidad, la construcción de redes transeuropeas de la energía y el apoyo irrestricto al desarrollo de nuevas tecnologías basadas en fuentes energéticas renovables no convencionales, todo ello respetando el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5º del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. En el Capítulo III se analizarán detalladamente los alcances, objetivos y contenidos tanto del Libro Verde como del Libro Blanco, toda vez que se han mencionado en este apartado únicamente para los efectos de enfatizar la existencia de una relación cercana entre la política energética comunitaria y la política de protección al medio ambiente, por cuanto, si bien ambos Libros hacen referencia a la protección del medio ambiente, contienen una diversidad de otros principios, objetivos y misiones que requieren un análisis individual detallado.

Sin perjuicio del contenido del Libro Verde, la Unión Europea ha avanzado en la reducción de los costos ambientales externos, procediendo a integrar a la política medioambiental en las diversas políticas sectoriales, dentro de la cual se encuentra la política energética. Para ello, se utilizaron determinados instrumentos económicos, como los impuestos, los acuerdos voluntarios de reducción de emisiones, las cuotas

negociadas y los sistemas de depósito, sin desconocerse la importancia que dichas medidas pueden tener en la competitividad industrial y en la propia capacidad de acción de la Unión Europea.

Por último, para reflejar la especial conexión existente entre la política energética comunitaria y la política de protección del medio ambiente, además de lo anteriormente señalado respecto de los Libros Verde y Blanco, pueden citarse, por ejemplo, las disposiciones que limitan los máximos en las emisiones perniciosas procedentes de las centrales eléctricas y de automóviles; la fijación de valores máximos para las emisiones de nuevas instalaciones de incineración; las Directivas sobre contenido de plomo en la gasolina y de azufre en el fuel; el Programa para la mejora del aprovechamiento y ahorro de energía (SAVE), el cual será analizado en el Capítulo III de este trabajo; el Programa THERMIE, destinado al fomento de las tecnologías para el favorecimiento de la eficiencia energética; y las medidas de fomento del aprovechamiento energético racional, que incluye medidas fiscales para su aplicación, como, por ejemplo, la posibilidad de establecimiento de un impuesto sobre la base de las emisiones de dióxido de carbono, el escalonamiento de los impuestos vigentes de acuerdo con el ahorro energético o de la estructura anticíclica de los impuestos para fomentar un mayor rendimiento energético.

Por ende, como es evidente, cabe hacer presente dentro de este apartado, y en cuanto a la relación de la política energética comunitaria con la política de protección al medio ambiente, que entre ambas es enteramente aplicable el concepto de “desarrollo sustentable”, concepto que se analizará tanto en el presente Capítulo como en el Capítulo III.

#### 2.5.6 Relación con la política de redes transeuropeas

La política energética comunitaria tiene directa relación con la política de redes transeuropeas, toda vez que ésta última plantea la necesidad de establecer una infraestructura de redes de transporte transnacionales para diversos fines, dentro de los cuales se contempla el establecimiento de redes de transporte de energía, como

gasoductos y sistemas transnacionales de distribución de energía eléctrica, junto a otros fines que escapan del objetivo del presente trabajo, como la integración del transporte y las telecomunicaciones.

Por tanto, la relación entre las redes transeuropeas y la actividad energética resulta esencial de analizar, toda vez que una efectiva implementación de aquellas conlleva a un desarrollo óptimo de la actividad energética comunitaria, en los términos en que se ha establecido el programa de desarrollo de la misma y conforme a los principios y objetivos establecidos, al efecto, en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. El Capítulo III del presente trabajo contempla un apartado dedicado exclusivamente a las redes transeuropeas y a la utilidad y beneficio que el desarrollo de éstas ha llevado al campo de la actividad energética comunitaria, posibilitando una distribución expedita de la energía dentro de todo el territorio comunitario contribuyendo, además, a bajar considerablemente los costos de transmisión propios de las legislaciones nacionales de cada Estado miembro, abaratando los mismos comunitariamente.

En efecto, las nuevas directrices para las redes transeuropeas de energía establecen una lista en orden jerárquico de los proyectos que podrían sujetarse a financiamiento comunitario<sup>11</sup>. Los objetivos planteados en estas nuevas directrices, respecto de las redes transeuropeas de energía, tienen por objeto el fomento de la interconexión, la interoperabilidad y el desarrollo de redes transeuropeas de transporte de electricidad y de gas, objetivos que se consideran como primordiales para un adecuado funcionamiento del Mercado Interior de la energía, desempeñando, además, un papel preponderante en la garantía de seguridad del abastecimiento y diversificación del suministro. Tales objetivos se analizarán detalladamente en el Capítulo III del presente trabajo.

---

<sup>11</sup> A este respecto, la Decisión N° 1364/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de fecha 6 de Septiembre del año 2006 estableció las orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía y derogó las Decisiones N° 96/391/CE y 1229/2003/CE, vigentes hasta ese momento en materia de implementación y desarrollo de las redes transeuropeas en el ámbito de la actividad energética.

### 2.5.7 Relación con la política de contratación pública

Finalmente, cabe analizar sucintamente, por ahora, la relación existente entre la política energética comunitaria y la política de contratación pública, toda vez que, en virtud del constante desarrollo y auge de la actividad energética comunitaria, y el consecuente enriquecimiento y apertura de su marco jurídico regulatorio, esta política ha sufrido variaciones dignas de destacar.

En efecto, antiguamente el sector de la energía se encontraba considerado como un sector excluido de las Directivas que regulaban la contratación de las Administraciones Públicas. Más recientemente, dicho sector ha comenzado a incluirse dentro del ámbito de las Directivas que regulan los contratos de obras, suministros y servicios en este sector, de forma que a partir de la entrada en vigor en las legislaciones nacionales de los diversos Estados miembros de las mentadas Directivas, tales contratos se encuentran sometidos a los principios de publicidad y no discriminación, de forma tal que permitan a cualquier empresa europea participar de dichos contratos.

## **2.6 LAS RELACIONES EXTERIORES DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA COMUNITARIA**

Una vez analizadas las relaciones existentes entre la política energética comunitaria y las restantes políticas comunitarias, cabe hacer presente que la influencia de la política energética comunitaria no se agota dentro de las fronteras de la Unión Europea. En efecto, el desarrollo y evolución en el tiempo de la política energética comunitaria ha influido sustancialmente en las relaciones exteriores de la Unión Europea para con terceros países.

A mayor abundamiento, las relaciones exteriores del sector energético comunitario tienen como objetivo principal, dentro del marco de los objetivos contemplados en artículo 2º del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea,

garantizar el desarrollo de la actividad energética comunitaria en todos sus aspectos, utilizando como medio, fundamental y primariamente, la garantía de la seguridad en el abastecimiento o suministro energético. La existencia de estas relaciones exteriores de la política energética comunitaria implican una problemática distinta según las fuentes de energía de que se trate, circunstancia equivalente a lo acontecido en lo referente al tratamiento de la energía en el objetivo del Mercado Único Europeo derivado del Acta Única Europea, análisis efectuado en el apartado 2.3 del presente Capítulo, en el cual se diferenció el tratamiento otorgado a las diversas fuentes energéticas predominantes en el mercado comunitario.

Por otro lado, es dable destacar que el peso de las mentadas relaciones exteriores ha recaído fundamentalmente a lo largo del tiempo, por propia iniciativa de la Unión Europea, en los propios Estados miembros, en especial en lo referente a la actividad circundante al sector de la importación de petróleo, producto respecto del cual la Unión Europea es directamente dependiente. Es por ello que la Unión Europea está presente en las Organizaciones internacionales del sector, como por ejemplo la Agencia Internacional de la Energía (AIE), o la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA), con los cuales ha firmado importantes acuerdos de investigación y desarrollo en los campos de seguridad nuclear, las investigaciones sobre fusión y energía solar, etc.

Adicionalmente, y en lo referente al reforzamiento de la política exterior energética, se firmó, en Diciembre de 1991, la Carta Europea de la Energía. El objetivo primordial de la misma redundaba en la creación de un mercado energético interior entre los países firmantes, de forma que los países firmantes pertenecientes al Centro y Este de Europa aporten los recursos energéticos que garanticen el objetivo comunitario de seguridad en el abastecimiento aportando, los países occidentales, el financiamiento, los conocimientos y la tecnología para el desarrollo de los recursos aportados. Por tanto, la Carta presenta como objetivos primordiales el aumento de la seguridad en el abastecimiento energético, la optimización en la producción de los recursos, el facilitamiento de las inversiones en el sector energético -fundamentalmente en el sector generación-, el aumento en los intercambios, el fomento de una mayor difusión de una

política de utilización racional de la energía y la protección y respeto de las normas medioambientales comunitarias vigentes. Para alcanzar tales objetivos, se reconocen en el texto de la propia Carta los principios de soberanía nacional, de no discriminación, de formación de los precios conforme a las vacilaciones del mercado y de reducción al mínimo posible de las problemáticas medioambientales derivadas de la implementación de los recursos para la consecución de los fines establecidos en la Carta.

En este orden de ideas, el Tratado de la Carta de la Energía Europea constituye la plasmación jurídica con carácter vinculante de las intenciones políticas contenidas en la Carta Europea de la Energía, firmándose el mismo con fecha 17 de Diciembre del año 1994 por la totalidad de 46 países, dentro de los cuales se encuentran los Estados miembros de la Unión Europea y los del Centro y Este de Europa que, a la fecha, no gozaban del carácter de comunitarios. El Tratado se dedica, principalmente, a fijar las reglas del juego respecto de las empresas en los Estados suscriptores, estableciéndose, además, que su entrada en vigor se produciría una vez que ratificaran el mismo al menos 30 de la totalidad de 46 estados signatarios.

El Tratado de la Carta de Energía hace expresa referencia, principalmente, a que el comercio de los productos energéticos se regirá por las disposiciones del GATT, reconociéndose ampliamente la soberanía nacional de los Estados miembros sobre sus productos energéticos, pero imponiendo la obligación a los mismos de facilitar el acceso no discriminatorio a tales recursos.

Por otro lado, el libre tránsito de los productos energéticos obligó a los Estados firmantes a respetar la garantía del libre tránsito de los mismos y a la obligación de que, en caso de conflictos, acepten el arbitraje internacional como método para la solución de controversias el arbitraje internacional, estableciéndose dicho mecanismo de reclamación para el caso de controversias. Además, la promoción y protección de las inversiones, en la forma en que se estableció, obliga a las partes a otorgar a las inversiones extranjeras el tratamiento de nacionales, aunque dicho tratamiento se circunscribe únicamente a la fase de explotación.



## **2.7 PRINCIPIOS INSPIRADORES DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA**

Antes de remarcar los principios que inspiran la política energética de la Unión Europea propiamente tal, que constituyen las bases que sustentan todo el marco normativo energético de la Unión Europea, cabe señalar que la intención de la Unión Europea a este respecto es lograr un marco normativo coherente y completo, lo cual acarrearía necesariamente una mayor transparencia y efectividad de la política comunitaria en materia energética.

En cuanto a los principios, ellos pueden inferirse de una Comunicación de la Comisión Europea<sup>12</sup>, en la cual se analiza la política energética de la Unión Europea y se plantean los desafíos estratégicos a los cuales debe enfrentarse la Unión, de los cuales pueden extraerse los principios fundantes que inspiran la política energética europea, los cuales se expondrán brevemente a continuación, para luego analizarlos individualmente a lo largo del desarrollo de este apartado. Estos son los siguientes:

a) Seguridad en el abastecimiento energético, enfatizando en el tema de la dependencia exterior de la Unión Europea, la cual es cada vez más creciente y, en cuanto al ámbito interno, remarcando la necesidad de seguridad en el ámbito de las redes transeuropeas de energía.

b) Integración del mercado energético comunitario para aumentar la competitividad de la industria europea, principio que surge de la creación de un mercado común europeo y que se extiende, también, al ámbito energético, y que propende a la realización de un mercado único energético, dominado fundamentalmente, entre otras directrices, por la transparencia de precios.

---

<sup>12</sup> Comunicación de la Comisión, 23 de abril de 1997, relativa a la visión global de la política y las acciones en el campo de la energía. COM (97) 167 final – no publicada en el Diario Oficial.

c) Aplicación de una política energética acorde a los objetivos planteados por el concepto de desarrollo sostenible, sobre todo después de la suscripción del Protocolo de Kioto sobre cambio climático de 1997, el cual tornó indispensable la necesidad de adoptar una visión ambientalista más profunda al momento de tomar decisiones en el ámbito energético, dado el progresivo deterioramiento de las condiciones ambientales mundiales como consecuencia de su no observancia previa, en virtud de la debilidad de los textos existentes con anterioridad a 1997 y que hacían referencia al tema ambiental, por cuanto éstos sólo “instaban” o “recomendaban” a los países signatarios a respetar las condiciones medioambientales, circunstancia que pretendió modificarse por la de un real respeto a la normativa medioambiental vigente.

d) Impulso a la investigación y desarrollo tecnológico en el sector energético, lo cual deriva principalmente en la consecución del fin relativo a la diversificación de las fuentes energéticas. Dicho objetivo pretende lograrse mediante un desarrollo tecnológico cada vez más creciente, y que constituye el fin de mayor preocupación para la política energética de la Unión Europea dada la extrema urgencia con que se desea rebajar la dependencia energética exterior por el temor reinante a que en el futuro dicha dependencia sea cada vez mayor, lo cual ha llevado a una parte considerable de los programas de acción imperantes en el marco normativo energético a buscar soluciones alternativas que permitan generar energía sin depender de las fuentes tradicionalmente utilizadas para la generación de energía, es decir, los combustibles fósiles, propendiendo principalmente al desarrollo de las técnicas nucleares y de las fuentes energéticas renovables.

Cabe destacar, además, que con el objeto de analizar cualquier iniciativa de la Comisión Europea en materia de política energética y transportes, y para velar por el respeto a los principios anteriormente señalados, se creó un comité consultivo denominado “Foro Europeo de la Energía y los Transportes”<sup>13</sup>, que tiene la facultad de emitir los dictámenes que estime convenientes respecto de estas materias en lo que sea relativo al cumplimiento de los principios rectores o inspiradores de la política energética de la Unión Europea.

---

<sup>13</sup> Decisión de la Comisión Europea de fecha 11 de Julio del año 2001, por la que se crea dicho Comité consultivo.

### 2.7.1 Principio de seguridad en el abastecimiento energético

El objetivo perseguido mediante la inclusión de este principio dentro de los cánones energéticos comunitarios redundará en mantener una visión global acerca de las cuestiones primordiales relativas al abastecimiento energético y los riesgos vinculados a un previsible aumento futuro de la dependencia energética europea.

El establecimiento de este principio con la calidad de primordial dentro de los principios fundantes de la política energética comunitaria responde a que la dependencia energética externa de la Unión Europea ha registrado a través de la historia, y sobre todo en los últimos años, un aumento constante. Actualmente, la Unión Europea cubre sus necesidades energéticas intrínsecas en un 50% con productos energéticos importados, existiendo plena conciencia a nivel comunitario de que, si nada se realiza a este respecto, en los próximos 30 años dicho porcentaje de dependencia ascenderá, al menos, al 70%. Dicha dependencia externa acarrea no sólo riesgos económicos y sociales para la Unión Europea, sino además riesgos de carácter ecológico. Actualmente, las importaciones energéticas representan el 6% de las importaciones totales de la Unión Europea y, desde un punto de vista geopolítico, el 45% de las importaciones de petróleo proceden del Medio Oriente, como, asimismo, el 40% de las importaciones de gas natural provienen de Rusia.

Desafortunadamente, se ha reconocido en el seno de la Unión Europea que ésta no dispone aún de los medios necesarios como para influir en el mercado internacional, esto es, no representa una presencia destacada en el mundo energético, presentando dicho ámbito comunitario evidentes signos de vulnerabilidad que se vieron reflejados, por ejemplo, en el alza de los precios del petróleo acaecida en el año 2000. El objetivo, entonces, del principio de seguridad en el abastecimiento energético, recae en que la Unión Europea debe intentar solucionar el problema de la dependencia externa y los riesgos que la misma acarrea mediante una estrategia de seguridad de abastecimiento energético, destinada a reducir dichos riesgos y, consecuentemente, logrando una disminución de la dependencia externa de combustibles, pudiendo la Unión Europea, gradualmente, satisfacer sus necesidades energéticas intrínsecas en virtud de recursos energéticos auto-generados en la

mayor medida posible, respetando, desde luego, la concurrencia de otros principios inspiradores, tanto energéticos como comunitarios en general, como lo es el respeto por el medio ambiente y la evolución del concepto de “desarrollo sustentable”.

Al elaborar esta estrategia, la Unión Europea tuvo presente, por un lado, las preocupaciones ecológicas, las cuales influyen sobre la elección de las fuentes de energía, como por ejemplo la lucha contra el cambio climático; y por otro, la realización del Mercado Interior de la energía, que, al adquirir un rol más protagónico que con anterioridad, es susceptible de generar tensiones políticas en cuanto a su regulación, enfoque y tratamiento, como por ejemplo, en un caso hipotético en que la reducción de los precios pueda oponerse a la lucha contra el cambio climático, debiendo encontrarse compromisos viables ante dichas tensiones por parte de la Unión Europea, tarea nada sencilla si se considera la cantidad de voluntades soberanías nacionales presentes dentro de la misma.

Respecto a lo anterior, hoy en día la política energética comunitaria ha adoptado una dimensión comunitaria, en el sentido de que los Estados miembros son considerados interdependientes, tanto en las cuestiones de lucha contra el cambio climático como en lo que se refiere a la realización del Mercado Interior energético. Sin embargo, contrariamente a lo que se puede pensar, esta interdependencia no se ha traducido en la creación de nuevas competencias comunitarias, pudiendo la Comunidad intervenir ejerciendo sus competencias en diversos campos, como por ejemplo, el mercado interior, la armonización y el medio ambiente. No obstante esto, la falta de consenso político a favor de una política energética comunitaria limita las posibilidades de intervención.

La estrategia energética adoptada por la Unión Europea respecto al principio de seguridad en el abastecimiento energético aparece, de esta forma, establecida como una estrategia a largo plazo, amparada esencialmente por las directrices establecidas en el Libro Verde de la Comisión Europea<sup>14</sup>, documento en el cual se considera como objetivo principal de una estrategia energética la necesidad de garantizar, para el

---

<sup>14</sup> Libro Verde de la Comisión Europea, de fecha 29 de Noviembre del año 2000: “Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético”. COM (2000) 769 – no publicada en el Diario Oficial.

bienestar de los ciudadanos y el correcto funcionamiento de la economía comunitaria, la disponibilidad física y constante de los diversos productos y servicios energéticos en el mercado a un precio asequible para todos los consumidores teniendo, desde luego, especial preocupación por las limitaciones medioambientales y teniendo en cuenta una perspectiva constante de desarrollo sustentable.

De esta forma, se entiende que el punto central en la seguridad en el abastecimiento energético no consiste única y exclusivamente en aumentar al máximo la autonomía energética, minimizando la dependencia energética externa de la Unión Europea, sino también en reducir los riesgos que dicha dependencia consecencialmente acarrea, objetivo primordial en la consecución de un nivel aceptable de seguridad en el abastecimiento energético. El principal foco de conflicto respecto a este punto radica en los recursos energéticos en que se basa la Unión Europea en la actualidad: fundamentalmente en combustibles fósiles, como el petróleo, el cual es el recurso predominante. Por ende, el debate, sin duda, debe partir desde este punto.

Consecencialmente, el Libro Verde presenta el bosquejo de esta estrategia energética comunitaria a largo plazo, en la cual la Unión Europea, en primer lugar, reequilibra la política de la oferta a través de acciones claras a favor de la demanda energética. De esta manera, se entiende que en el seno comunitario es de conocimiento amplio la circunstancia de que los márgenes de acción son mayores para la demanda que para un aumento de la oferta comunitaria, siendo conveniente intentar controlar el crecimiento de la demanda, por ejemplo, impulsando un cambio de hábito de los consumidores. Respecto a la oferta, sin duda que la prioridad en este punto debe otorgarse a la lucha contra el calentamiento global, por ejemplo, mediante el fomento de nuevas energías renovables, financiando el desarrollo y evolución de las mismas con cargo a las energías rentables. Este último objetivo respecto a la oferta energética se establece en el Libro Verde, pero su puesta en marcha concreta se verifica en virtud de una Comunicación de la Comisión que más adelante se analizará. Por tanto, se colige que éste consiste en el punto central del Libro Verde: perseguir el control de la demanda mediante el aumento de la eficiencia energética comunitaria.

En segundo término, el Libro Verde plantea la necesidad de analizar la contribución de la energía nuclear a mediano plazo, previéndose que, si no se toman las medidas adecuadas al efecto, la contribución de la energía nuclear llegará a ser incluso menor en el futuro. Los elementos esenciales a tomar en cuenta respecto a este punto radican en el calentamiento global, la seguridad en el abastecimiento y el desarrollo sustentable, procediéndose, también, a una mayor investigación en el campo de la seguridad en la gestión de residuos nucleares.

Por último, el Libro Verde se encarga de establecer un dispositivo reforzado de reservas estratégicas, como asimismo establece nuevas rutas de importación de hidrocarburos, sujetos a importaciones cada vez más crecientes en virtud de la ya referida dependencia energética exterior comunitaria.

Reafirmando las directrices establecidas por el Libro Verde anteriormente planteadas, la Comisión dirigió una Comunicación<sup>15</sup> al Consejo y al Parlamento Europeos, como consecuencia del amplio debate generado en torno a la seguridad del abastecimiento energético por el Libro Verde a partir del año de su elaboración, esto es, el año 2000. La Comunicación en cuestión recoge los temas planteados en el Libro Verde, conteniendo además el pronunciamiento de diversos agentes acerca de los temas incluidos en el Libro Verde. Es decir, consiste dicha Comunicación en una actualización del Libro Verde, conteniendo las respuestas otorgadas por diversos Estados miembros a las directrices establecidas en éste. En dicha Comunicación, la mayoría de los agentes que se pronunciaron sobre las propuestas contempladas en el Libro Verde se mostraron favorables al eje central de la propuesta, esto es, el control de la demanda mediante el aumento de la eficiencia energética, existiendo un acuerdo prácticamente unánime a este respecto, el cual se contenía en tal Comunicación.

---

<sup>15</sup> Comunicación de la Comisión Europea, de 26 de Junio de 2002, al Consejo y Parlamento Europeo, consistente en el Informe Final sobre el Libro Verde “Hacia una estrategia europea de seguridad en el abastecimiento energético”. COM (2002) 321 final, no publicada en el Diario Oficial.

Ante este acuerdo unánime, la Comisión elaboró una serie de propuestas que se desarrollaron a partir del año 2002, y que se analizarán con detalle en el Capítulo III del presente trabajo, como lo es la elaboración de una Directiva sobre la producción de electricidad mediante fuentes renovables, la propuesta de Directiva sobre el ahorro energético para los edificios, las propuestas reglamentarias y fiscales para la promoción de los biocombustibles, y el Libro Blanco sobre la política de transportes para mejorar la gestión de dicho sector, que representa nada menos que el 32% del consumo energético comunitario y el 28% de las emisiones totales de dióxido de carbono presentes en la Unión Europea.

Cabe hacer presente además que la Unión Europea se caracteriza por su dependencia de recursos petroleros importados de terceros países. Ello redundaría en que resulte necesario estrechar el diálogo entre la Unión Europea y los países productores para aumentar no sólo la transparencia del mercado, sino la celebración satisfactoria de acuerdos de abastecimiento que permitan asegurar el mismo a nivel comunitario. En cuanto a las reservas de petróleo, la Comisión estudia un nuevo enfoque dirigido a garantizar una mayor estabilidad entre los miembros de la Unión Europea, debiendo considerarse, además, la necesidad de mantener reservas estratégicas de gas en varios puntos de la Unión Europea.

Por otro lado, y adelantando lo analizado en el Capítulo IV del presente trabajo, la energía nuclear sigue manifestándose como un elemento ineludible a la hora de debatir sobre la seguridad en el abastecimiento, por cuanto se ha estimado que el ahorro que representa en cuanto a emisiones de gases de efecto invernadero la implementación de dicha energía en un nivel significativo, equivale a la mitad del parque automovilístico de la Unión Europea. Esta fuente energética sigue encontrando opiniones encontradas en cuanto a su implementación, especialmente en lo referente a los cánones de seguridad empleados en la misma. No obstante esto, dicha opción ha permanecido completamente abierta para satisfacer las necesidades energéticas comunitarias, radicándose dichas opiniones encontradas, fundamentalmente, en lo referente a la cuestión del tratamiento y transporte de los residuos radioactivos. Para abordar estas temáticas, la Unión Europea ha incluido a la seguridad nuclear entre

aquellos puntos trascendentales en la negociaciones para la adhesión de los países candidatos a través del tiempo, pretendiendo, además, instaurar nuevas medidas comunitarias a largo plazo referentes al marco regulatorio de este sector energético, las cuales se expondrán al momento de analizarse a fondo la regulación de la actividad nuclear comunitaria, en el Capítulo IV del presente trabajo.

Por último, cabe hacer presente que, por otro lado, el Mercado Interior de la energía desempeña un papel preponderante respecto del principio de la seguridad en el abastecimiento, ya que la legislación, para instaurar el Mercado Interior, incluye no sólo el objetivo de obtener precios más competitivos en torno a los diversos productos energéticos sino, además, obligaciones de servicio público que tiendan a garantizar que no se produzcan quiebres en cuanto al abastecimiento de energía a lo largo y ancho de la Unión Europea. De esta forma, en relación al mercado interior y al principio de seguridad del abastecimiento, la Unión Europea ha progresado en el sentido de instaurar un concepto global de seguridad del abastecimiento que incluya una serie de objetivos, como lo son una acción de previsión a largo plazo, instrumentos políticos tendientes a la consecución del fin último, mecanismos de seguimiento del mercado y el refuerzo de las relaciones con terceros políticos, objetivos respecto de los cuales se ahondará mayormente en el Capítulo III del presente trabajo, más específicamente en el apartado referente al Mercado Interior de la Energía.

#### 2.7.1.1 Seguridad en el abastecimiento de gas natural

Una vez analizado el principio de seguridad en el abastecimiento desde una perspectiva global, cabe entrar en el análisis de dicho principio en lo referente a las diversas fuentes energéticas presentes de forma mayoritaria en el abanico energético comunitario, toda vez que, si bien es efectivo que el principio de seguridad del abastecimiento engloba conceptos y principios generales aplicables al marco regulatorio energético en forma íntegra, el canon de seguridad del abastecimiento, los procedimientos tendientes a conseguir dicho objetivo y las propuestas elaboradas tendientes a la efectiva concreción del mismo difieren de acuerdo a la fuente energética de que se trate. Es por ello que, a continuación, se analizará el principio de



seguridad del abastecimiento energético desde la perspectiva del gas natural, pasando, posteriormente, al análisis de dicho principio respecto de la amplia gama de productos petrolíferos, finalizando con el análisis del mentado principio respecto del sector eléctrico y la inversión en infraestructura necesaria para garantizar el cumplimiento de las bases comunitarias relativas a tal principio rector.

Cabe destacar, primeramente, que el objetivo de seguridad del abastecimiento en el sector de gas natural redundaba en la necesidad de realizar de forma plena y completa el mercado del gas natural de la Unión Europea, procediendo a garantizar el objetivo comunitario de seguridad del abastecimiento dentro del marco de un entorno competitivo e igualmente conveniente para los diversos Estados miembros.

Para lograr estos objetivos, inicialmente se elaboró una Propuesta de Directiva<sup>16</sup> que establecía un marco común para que los Estados miembros definiesen ciertas políticas generales en materia de seguridad de abastecimiento transparentes, solidarias, no discriminatorias y conformes a las exigencias del mercado único del gas.

Dichos objetivos fueron establecidos a raíz de la el Libro Verde sobre seguridad del abastecimiento energético hacía mención a la preocupante dependencia de las importaciones de gas procedentes de terceros países, señalando, al efecto, que más del 40% del consumo de gas natural en aquellos años procedía de importaciones, mostrando algunas previsiones que señalaban que dicha dependencia externa podía alcanzar el 70% en el año 2020 si no se adoptaban medidas tendientes a la efectiva regulación y fortalecimiento de dicho mercado. En este orden de ideas, se entendía que el mercado europeo del gas natural se encontraba en una fase de transición, teniéndose presente que la organización de la seguridad del abastecimiento no podía confiarse a un único actor del mercado, encontrándose los Estados miembros obligados a definir las funciones y responsabilidades de todos los actores del mercado en lo referente a la seguridad del abastecimiento.

---

<sup>16</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las medidas de protección de la seguridad del abastecimiento de gas natural. COM (2002) 488 final – no publicada en el Diario Oficial.

Siguiendo el mismo orden de ideas, previamente la Directiva “Gas”<sup>17</sup> reconoció a los Estados miembros el derecho a considerar la seguridad del abastecimiento como una obligación de servicio público, evitando, de esta forma, una eventual ruptura del abastecimiento de gas natural en algún punto de la Unión Europea, estableciendo dicha Directiva una serie de normas comunes del mercado interior de gas natural que permitían a los Estados miembros adoptar las medidas de salvaguardia necesarias en un supuesto caso de crisis en el mercado energético. Si bien casi todos los Estados miembros incorporaron dicha Directiva a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, aún pueden apreciarse una serie de obstáculos a la competencia, como por ejemplo la existencia de tarifas elevadas de acceso a la red, la garantía de condiciones generales y transparentes respecto al acceso a la red, el control de la producción, etc.

La Propuesta de Directiva del año 2002 ya citada establecía, como se señaló, un marco común que permitiese a los Estados miembros definir una determinada serie de políticas generales en el ámbito energético. Más específicamente en el ámbito del gas natural, en dicha Propuesta se establecían los cánones que debían acatar los Estados miembros respecto de la eficiente implementación del principio de seguridad en el abastecimiento del gas natural, estableciéndose, además, las responsabilidades y funciones de todos los actores del mercado comunitario del gas natural. El conjunto de medidas contenidas en dicha Propuesta atendían fundamentalmente al objetivo de garantizar una continuidad del suministro de gas, en especial respecto de los consumidores privados que no tenían la posibilidad de optar por otro tipo de combustibles, garantizando niveles óptimos de almacenamiento de gas, propendiendo a la diversificación del abastecimiento, garantizando un equilibrio razonable entre las diferentes fuentes de abastecimiento de gas y adoptando las medidas necesarias tendientes a promover la diversificación de las fuentes de suministro. Además, se

---

<sup>17</sup> Directiva “Gas”. 98/30/CE. Posteriormente esta Directiva fue derogada por la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 26 de Junio del año 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 98/30/CE, publicada en el Diario Oficial L.176 del 15 de Julio del año 2007, Directiva que se analizará en el Capítulo III del presente trabajo.

propuso prever el riesgo más grave de perturbación de la red que afectare a la fuente de abastecimiento única de gas más importante, a efectos de desarrollar un plan de contingencia efectivo hasta en el peor de los escenarios. Por último, la Propuesta trazó las bases del desarrollo del mercado interior del gas y las eventuales posibilidades de cooperación transfronterizas existentes.

Por otro lado, la Propuesta obligó a los Estados miembros que en definitiva se adhiriesen a la misma a adoptar las medidas necesarias tendientes a garantizar que, respecto de los usuarios que no tuviesen la posibilidad de sustituir el gas por otro combustible, pudiesen seguir gozando del suministro de gas en caso de alguna contingencia durante 60 días en caso de perturbación del abastecimiento o en situaciones de temperaturas extremas o de inviernos fríos.

Cabe hacer presente que la Propuesta obligaba a los Estados miembros, a más tardar un año después de la entrada en vigencia de la Directiva propuesta, la elaboración y publicación de un informe que examinara una serie de puntos clave en el desarrollo del mercado interior del gas y en la implementación de políticas que aseguraran el abastecimiento de dicho combustible de forma homogénea en el territorio comunitario, como, por ejemplo, el equilibrio entre la oferta y la demanda en el territorio de cada uno de los Estados miembros; las previsiones de la demanda y las disponibilidad de unidades de reserva; la capacidad suplementaria prevista; los instrumentos adoptados para situaciones de emergencia e imprevistos; los niveles de reserva y las medidas previstas para realizar los objetivos indicativos de almacenamiento; y la ampliación de los contratos a largo plazo celebrados por las empresas establecidas en su territorio.

Adicionalmente, la Propuesta estableció la obligación de que, para garantizar la seguridad del abastecimiento a largo plazo de la Comunidad, la Comisión vigilara los nuevos contratos de importación de gas procedentes de países no comunitarios, encontrándose facultada la Comisión para obligar a los Estados miembros a garantizar que una parte mínima de los nuevos suministros de gas natural procedentes de países no comunitarios se basaran en contratos a largo plazo durante los cinco años

siguientes a la eventual entrada en vigencia de la Directiva propuesta. Además, se estableció que, en caso de una situación extraordinaria de abastecimiento de gas, la Comisión podría emitir recomendaciones, como por ejemplo, el desbloqueo de las reservas de gas, para que los Estados miembros adoptasen medidas tendientes a ayudar a los demás Estados miembros especialmente afectados por el corte o la baja del suministro gasífero.

Por último, la Propuesta de Directiva analizada establecía la necesidad de crear un Sistema Europeo de Observación de las variables tendientes a poner en aplicación los objetivos comunitarios de seguridad en el abastecimiento en el sector del gas, comité que desempeñaría diversas funciones, como vigilar el funcionamiento del mercado interior e internacional del gas, contribuir a establecer un sistema de control físico de las infraestructuras internas y externas de la Unión Europea, velar por el abastecimiento de gas y por los procedimientos destinados a garantizar la seguridad del abastecimiento de gas en situaciones de emergencia o de escasez de este combustible, y controlar el nivel de las reservas estratégicas de seguridad de gas y sus procedimientos de utilización.

La Propuesta de Directiva ya analizada, finalmente, si bien no fue adoptada de manera completamente íntegra en definitiva, sirvió de base para la elaboración, en el año 2004, de una Directiva<sup>18</sup> final, la cual, al igual que la Propuesta del año 2002, tuvo por objeto establecer un marco común para que los Estados miembros definieran las políticas generales de acción en materia de seguridad del abastecimiento de gas transparentes, no discriminatorias, solidarias y conforme a las exigencias de un mercado interior competitivo del gas natural. Se planteó en tal Directiva la necesidad de asegurar y otorgar una protección adecuada del suministro de gas a determinados clientes dentro de los territorios soberanos de cada uno de los Estados miembros, en especial en casos de interrupción parcial del suministro nacional de gas acaecidos en alguno de los Estados miembros, período de interrupción que deberá determinar el Estado miembro de que se trate de acuerdo a sus circunstancias particulares, y en

---

<sup>18</sup> Directiva 2004/67/CE del Consejo Europeo, del 26 de Abril del año 2004, relativa a unas medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas natural.

aquellos períodos de demanda excepcionalmente elevada de suministro de gas durante el invierno europeo, que se producen cada veinte años, de acuerdo a las estadísticas meteorológicas.

Por otro lado, la Directiva en cuestión establece que los Estados miembros, en virtud de la inserción de la misma a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, estará capacitados para ampliar el ámbito de aplicación a las pequeñas y medianas empresas y demás consumidores, en especial clientes particulares, que no puedan sustituir su consumo de gas por el de otras fuentes energéticas. Adicionalmente, se exige a la industria, en su generalidad, que establezca una serie de objetivos mínimos indicativos referentes a una eventual contribución futura de ella al almacenamiento de unidades de reserva de gas, ya sea dentro o fuera del Estado miembro, para asegurar, de esta forma, el suministro constante e ininterrumpido de gas a sus nacionales, tomando, si es necesario mediante acuerdos bilaterales incluso, las medidas correspondientes en cooperación con algún otro Estado miembro con el fin de cumplir las normas sobre seguridad del suministro, pasando a utilizar, si las circunstancias del caso así lo señalan, las instalaciones de almacenamiento de gas ubicadas en aquél otro Estado miembro. Es decir, cabe recalcar, entonces, que uno de los principios básicos en que se funda el principio de seguridad del abastecimiento en el ámbito del gas es el de la solidaridad, principio que, evidentemente, contribuye al objetivo final de seguridad en el abastecimiento, toda vez que crea, entre los Estados miembros, una especie de “bolsa” en lo referente al suministro de gas, pudiendo un determinado Estado miembro, en caso de crisis, recurrir al suministro de otro Estado miembro para paliar la misma y pudiendo, incluso, utilizar las instalaciones del Estado miembro proveedor para satisfacer sus necesidades gasíferas en un momento determinado<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> El principio de solidaridad entre Estados miembros de la Unión Europea se asemeja, sin duda, a la posibilidad existente en la legislación eléctrica chilena, más específicamente en el DFL N° 1 o Ley General de Servicios Eléctricos, de que existan transferencias de energía entre las diversas generadoras, transferencias que se avalúan de acuerdo a un precio marginal instantáneo, o también denominado “precio spot”. El fundamento de dichas transferencias de energía radica en que el Centro de Despacho Económico de carga, que es el organismo encargado de despachar la producción de la generadora que opere al más bajo costo posible, tiene la facultad de decidir que

Puede establecerse, entonces, que el principio de la solidaridad se encuentra tácitamente incluido en el artículo 9º de la Directiva 2004/67/CE, principio que se materializa bajo el nombre de “Mecanismo Comunitario”, al establecer los supuestos y procedimientos a seguir en caso de que algún Estado miembro presente crisis energética en el ámbito gasífero<sup>20</sup>.

En relación a esta capacitación de los Estados miembros derivada de la Directiva en cuestión, y teniendo en consideración la necesidad imperativa de asegurar el suministro de gas, nace para la Comisión Europea la obligación y la facultad de supervisión<sup>21</sup> en lo que se refiere a la suscripción de nuevos contratos a largo plazo de suministro de gas importado de terceros países, la existencia de suministros de gas de calidad suficiente como para satisfacer las necesidades energéticas comunitarias, el nivel de gas útil y el nivel de la capacidad de extracción de las existencias de gas, la situación de interconexión de las redes de gas nacionales de los diversos países miembros y la expectativa de la situación del suministro de gas en determinadas zonas geográficas dentro de la Unión Europea. Tales obligaciones de supervisión se deberán

---

generadora ingresará su producción al sistema. Ello implica que las demás generadoras, que igualmente están produciendo energía que, no obstante, no está siendo ingresada al sistema eléctrico, pueden negociar en el mercado de las generadoras interconectadas su producción, pudiendo transferir la misma a la generadora que está operando a más bajo costo, para así no perder dicha producción, considerándose que la energía es un bien no almacenable. Consiste dicho sistema, a juicio del autor, una especie de solidaridad entre las diversas generadoras, toda vez que una acepta la producción de otra a un costo marginal para evitar la pérdida de la producción que se asemeja, en cierto sentido, el principio de solidaridad entre los Estados miembros en la Unión Europea.

<sup>20</sup> El artículo 9º de la Directiva 2004/67/CE hace referencia a que el mecanismo solidario entra en juego especialmente en el caso del apartado 3 del artículo 8º de la misma Directiva, norma que establece que “...los Estados miembros podrán señalar al presidente del Grupo (de Coordinación del Gas) las situaciones que consideren que, por su magnitud y por su carácter excepcional, no pueden gestionarse adecuadamente con medidas nacionales”. En dicha circunstancia, el principio de la solidaridad entre Estados miembros entra en aplicación, toda vez que un Estado miembro puede entrar a disponer de la producción o de las unidades de reserva gasíferas de otro Estado miembro para salvar una situación eventual de crisis energética.

<sup>21</sup> El artículo 6º de la Directiva 2004/67/CE se encarga de enumerar los puntos a supervisar por parte de la Comisión Europea.

basar en los informes técnicos<sup>22</sup> que cada Estado miembro deberá proporcionar de forma periódica a la Comisión Europea.

Además, la referida Directiva establece que, a más tardar con fecha 19 de Mayo del año 2008, la Comisión Europea, en virtud de la manera en que los distintos Estados miembros hubieren aplicado internamente la Directiva, deberá informar de la efectividad de los diversos instrumentos contemplados y efectivamente utilizados, y el efecto de éstos dentro del mercado interior del gas y en el desarrollo de la competencia dentro de este sector, informe que, hasta la fecha, no se ha efectuado.

Por último, cabe destacar que la Propuesta de Directiva analizada precedentemente, como ya se señaló, establecía la necesidad de crear un Sistema Europeo de Observación de las variables tendientes a poner en aplicación los objetivos comunitarios de seguridad en el abastecimiento en el sector del gas. Si bien en la Directiva finalmente aprobada no se mantuvo dicha denominación, se creó un “Grupo de Coordinación del Gas”<sup>23</sup>, que cumple, básicamente, los mismos objetivos trazados

---

<sup>22</sup> El artículo 5º de la Directiva 2004/67/CE establece que los informes técnicos que deben elaborar y publicar los Estados miembros deben contener un historial de las consecuencias de las medidas adoptadas en aplicación de la Directiva desde el punto de vista de la competencia; los niveles de almacenamiento presentes en el período de que se trate en cada Estado miembro; el alcance de los contratos de suministro de gas a largo plazo celebrados por las empresas establecidas dentro del territorio soberano de cada Estado miembro y, en especial, la duración de dichos contratos; y los marcos regulatorios implementados que tiendan a incentivar nuevas inversiones en exploración, producción, almacenamiento y transporte tanto de gas natural como de gas licuado.

<sup>23</sup> Mediante el artículo 7º de la Directiva 2004/67/CE se crea el Grupo de Coordinación del Gas, estableciendo el apartado 2 del artículo 7º, a grandes rasgos, la composición de la misma, la cual se especifica suficientemente en la Decisión 2006/791/CE de la Comisión, de 7 de Noviembre del año 2006, publicada en el Diario Oficial L.319 de fecha 18 de Noviembre del año 2006, que señala que el Grupo de Coordinación del Gas estará constituido por máximo dos representantes de los Estados miembros, máximo dos representantes de cada uno de los órganos representativos de la industria gasífera (Gas Infraestructura Europe, Eurogas y la Asociación Internacional de Productores de Gas y Petróleo) y máximo dos representantes de cada uno de los órganos representativos de consumidores (Eurelectric, Federación Internacional de Consumidores de Energía Industrial y la Oficina Europea de Uniones de Consumidores); estableciéndose, además,

en la Propuesta de Directiva respecto del Sistema Europeo de Observación: facilitar el accionar coordinado de las medidas establecidas en la propia Directiva en cuanto a la seguridad del suministro de gas en caso de una interrupción grave de dicho suministro, pudiendo dicho grupo, además, prestar asistencia a los Estados miembros que la requieran respecto de la coordinación de las medidas adoptadas a nivel nacional en el Estado miembro de que se trate.

#### 2.7.1.2 Seguridad en el abastecimiento de productos petrolíferos y el establecimiento de un nivel mínimo de reservas de petróleo

Una vez analizado el principio de seguridad del abastecimiento energético en el sector del gas, cabe pasar al análisis particular de este principio respecto del sector petrolífero, toda vez que, como se verá, existen diferencias notables en el tratamiento en relación al principio de seguridad del abastecimiento que se otorga por parte de la Unión Europea a ambas fuentes energéticas.

El objetivo primordial de la regulación específica del sector del petróleo, en lo que dice relación con el principio de seguridad en el abastecimiento, radica en la imperiosa necesidad de armonizar la organización de las reservas de petróleo y propender a la utilización solidaria y coordinada de las mismas con el objeto de elevar el nivel de seguridad en el abastecimiento energético de la Unión Europea en el contexto del Mercado Interior de la Energía.

La regulación específica de que es objeto este sector radica en la creciente dependencia externa que caracteriza el abastecimiento de hidrocarburos de la Unión Europea, circunstancia que, sin duda, conlleva un enorme riesgo a la economía de los Estados miembros. El ya citado Libro Verde sobre abastecimiento energético se encarga de establecer una circunstancia alarmante: más del 70% del consumo comunitario de petróleo procede de la importación desde terceros países, previéndose que dicha dependencia podría alcanzar un 90% para el año 2020. Se tuvo conciencia

---

que dicho Grupo será presidido por la Comisión Europea, como se desprende expresamente de los artículos 1º y 3º de la citada Decisión.



además de que los mecanismos comunitarios instaurados a principios de los años setenta habían perdido operatividad a raíz de la cada vez mayor integración del Mercado Interior de la Energía, por cuanto, por ejemplo, y a diferencia de lo que sucede en el sector del gas, no existía un mecanismo solidario entre los Estados miembros en caso de crisis en el abastecimiento petrolífero.

De hecho, la Directiva<sup>24</sup> imperante desde 1968 tardó casi 40 años en ser actualizada a la realidad petrolífera actual, sin considerar las vicisitudes surgidas a raíz del permanente desarrollo e integración no sólo del sector petrolífero, sino también del Mercado Interior de la Energía en su conjunto. En efecto, el artículo 1º de la citada Directiva establecía que los Estados miembros se encontraban obligados a mantener un nivel de reserva de productos petrolíferos equivalente, al menos, “a 65 días del consumo medio interno diario durante el año natural precedente, para cada una de las categorías de productos petrolíferos mencionadas en el artículo 3”<sup>25</sup> de la misma Directiva. Existen, a este respecto, importantes excepciones<sup>26</sup> en lo que respecta a la contabilización del consumo interno de cada Estado miembro, excepciones que se manifiestan, fundamentalmente, en relación a los países que poseen producción petrolífera propia, respecto de los cuales no se contabiliza ésta a su consumo interno los derivados del petróleo extraídos de su suelo hasta el máximo de un 25% de dicho consumo, y en relación, además, a las bodegas para la navegación marítima.

---

<sup>24</sup> Directiva 68/414/CEE del Consejo, de fecha 20 de Diciembre del año 1968, por la que se obliga a los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE) a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos.

<sup>25</sup> El artículo 3º de la Directiva 68/414/CEE establecía que las categorías de productos petrolíferos tenidos en cuenta para calcular el consumo interno eran gasolinas para automóviles y combustibles para avión; gasóleos, combustibles para motor diesel, petróleo purificado y combustibles para reactores, del tipo queroseno; y fueloils.

<sup>26</sup> El propio artículo 3º se encarga de establecer dos excepciones a la contabilización del consumo interno del año natural precedente: en primer término, a los Estados miembros con producción petrolífera propia no se les contabiliza en su consumo interno los derivados del petróleo extraídos de su propio suelo. Es decir, se deducen éstos del consumo interno hasta un máximo del 25% de dicho consumo. En segundo término, no se contabilizan las bodegas para la navegación marítima en el consumo interno.

No obstante el nivel de reserva establecido en la citada Directiva significaba un suficiente resguardo al principio de seguridad en el abastecimiento en el sector del petróleo en los años venideros a la publicación de la misma, con el paso de los años, dicho nivel de reserva de 65 días de consumo medio interno diario del año precedente comenzó a ceder en virtud del desarrollo e integración del Mercado Interior de la Energía, comenzando a constituirse en un nivel de reserva bastante moderado como para asegurar el efectivo cumplimiento del objetivo de la seguridad en el abastecimiento de productos petrolíferos a nivel comunitario.

De esta forma, la Directiva 68/414/CEE fue modificada por la Directiva 98/93/CE<sup>27</sup>, aumentándose el nivel de reserva de productos petrolíferos exigido a los Estados miembros, respondiendo, de esta forma, a las necesidades de abastecimiento cada vez más crecientes de la Unión Europea en lo referente a productos petrolíferos y a la necesidad de satisfacer el principio de seguridad en el abastecimiento de los mismos. Es así como ésta última Directiva sustituye el texto del artículo 1º de la Directiva de 1968, señalando que el nivel de reservas de productos petrolíferos exigido a los Estados miembros será “equivalente, al menos, a 90 días del consumo medio interno diario durante el año natural precedente”. Por otro lado, al estimarse que la Directiva anterior no contaba con un sistema de solidaridad entre los Estados miembros similar al que operaba en el sector del gas, el artículo 3º antiguo pasó a ser el artículo 2º, y se añadió un nuevo artículo 3º<sup>28</sup>, que estableció de manera expresa un mecanismo comunitario solidario similar al existente en el sector del gas, consagrando, de esta manera, la concurrencia de dicho principio también a nivel del sector

---

<sup>27</sup> Directiva 98/93/CE del Consejo Europeo de fecha 14 de Diciembre del año 1998, que modifica la Directiva 68/414/CEE por la que se obliga a los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE) a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o de productos petrolíferos, publicada en el Diario Oficial L.358 de fecha 31 de Diciembre del año 1998.

<sup>28</sup> El artículo 3º añadido por la Directiva 98/93/CE establece, en su apartado 1, que “las reservas mantenidas en virtud del artículo 1º deberán hallarse a la entera disposición de los Estados miembros en caso de que surjan dificultades para la obtención de suministros de petróleo. Los Estados miembros deberán asegurarse de que disponen de los poderes legales necesarios para asumir el control de la utilización de las reservas en tales circunstancias”.

petrolífero, poniendo, de esta manera, a disposición de los Estados miembros en caso de dificultades o crisis que deriven en la escasez petrolífera de un Estado miembro determinado, las reservas de 90 días de consumo medio interno de cada uno de los restantes Estados miembros.

Por otro lado, la Directiva 98/93/CE se encargó de reemplazar al artículo 4º de la antigua Directiva de 1968, que obligaba a los Estados miembros a comunicar a la Comisión Europea la relación estadística de las reservas de productos petrolíferos existentes, a fines de cada trimestre. En virtud del nuevo artículo 4º introducido por la Directiva 98/93/CE, los Estados miembros deberán efectuar dicha comunicación a la Comisión a fines de cada mes calendario, y no ya a fines de cada trimestre, aumentándose, por el ende, la participación como ente fiscalizador de la Comisión Europea en el ámbito de las reservas petrolíferas. Además, se establece un plazo para que los Estados miembros efectúen dicha comunicación, al señalar dicho artículo que la misma “deberá realizarse a más tardar el vigésimo quinto día del segundo mes posterior al mes sobre el que se informa”.

En lo que respecta al cálculo de las reservas, la cantidad exacta de reservas obligatorias de un Estado se calcula a partir del consumo interno del año natural precedente, pudiendo presentarse las reservas en forma de petróleo crudo, productos intermedios y en forma de productos petrolíferos finales. Al momento de efectuar la comunicación a la Comisión a fines de cada mes, como se señaló en el párrafo precedente, cada Estado miembro deberá precisar el número de días de consumo medio del año natural precedente que dichas reservas representan, debiendo, además, a principios de cada año calendario, volver a evaluar su obligación de almacenamiento y, si es necesario, ajustarse a la nueva obligación.

En cuanto a la contabilización de los productos petrolíferos finales para el cálculo definitivo de las reservas, éstos se calculan de acuerdo a su tonelaje real. En cuanto al petróleo y los productos de abastecimiento, éstos se calculan ya sea en proporción a las cantidades de cada una de las categorías de los productos obtenidos en el curso del año natural precedente en las refinerías del Estado miembro que

corresponda; ya sea según los programas de producción para el año en curso de las refinerías del Estado miembro en cuestión; o ya sea según la relación existente entre, por un lado, la cantidad global de productos sometidos a la obligación de almacenamiento fabricados en el curso del año natural precedente en el Estado miembro de que se trate y, por otro lado, la cantidad de petróleo crudo utilizado durante el mismo año. La Directiva se encarga de fijar, como límite en la contribución a la constitución de reservas de los productos petrolíferos calculados de esta forma, que no podrá aplicarse lo anterior a más del 40% de la obligación total correspondiente a las categorías primera y segunda (gasolinas y gasóleos), ni a más del 50% de la tercera categoría (fueloils), respecto de las categorías de productos petrolíferos contempladas en el ya citado artículo 3º de la Directiva 68/414/CEE, que pasó posteriormente a ser el artículo 2º de la Directiva 98/93/CE.

Posteriormente, en el año 2006, la Directiva 68/414/CEE y la Directiva 98/93/CE sufrieron modificaciones en virtud de una nueva Directiva<sup>29</sup>, que se encargó de fusionar el texto de la primitiva Directiva con las modificaciones introducidas a la misma por la segunda Directiva.

La nueva Directiva confirma, en su artículo 6º, los ítems respecto de los cuales puede contabilizarse como reservas para calcular el nivel mínimo de las mismas, señalando al efecto que se consideran dentro de las reservas petrolíferas las cantidades a bordo de barcos petroleros que se encuentren en un puerto para descargar, una vez llevadas a efecto las formalidades portuarias; las cantidades almacenadas en los puertos de descarga; las cantidades contenidas en los depósitos a la entrada de los oleoductos; las cantidades existentes en los depósitos de las refinerías, excepto aquellas que se encuentren en los conductos e instalaciones de tratamiento; las cantidades existentes en los depósitos de las empresas de importación, de almacenamiento o de distribución al por mayor, etc.

---

<sup>29</sup> Directiva 2006/67/CE del Consejo Europeo, de fecha 24 de Julio del año 2006, por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos, publicada en el Diario Oficial L.217 de fecha 8 de Agosto del año 2006.

Desde otro punto de vista, la nueva Directiva surgió a raíz de la misma Propuesta de Directiva<sup>30</sup> formulada respecto al sector del gas, que se analizó en el apartado referente al principio de seguridad del abastecimiento en el sector del gas, la cual contenía, también, medidas en cuanto a la seguridad del abastecimiento de productos petrolíferos. Luego de la formulación de dicha Propuesta, se tornó necesaria la adopción de la nueva Directiva de 2006, ya individualizada.

La Propuesta de Directiva hacía hincapié en la búsqueda de una mejor armonización y coordinación de las medidas nacionales en relación con la seguridad del abastecimiento de petróleo, pasando, de esta forma, a contribuir así al correcto funcionamiento del Mercado Interior de la Energía. Si bien la Propuesta de Directiva planteó que, a la entrada en vigencia de la Directiva definitiva, la cual sería a más tardar el 1º de Enero del año 2007, el nivel mínimo de reservas de productos petrolíferos pasaría de 90 días de consumo interior diario a 120, dicha situación no se verificó, por cuanto la Directiva 2006/67/CE mantuvo el nivel de reservas de cada Estado miembro en 90 días de consumo interno diario.

Se concluyó en la Propuesta de Directiva que las legislaciones nacionales vigentes en materia de seguridad del abastecimiento petrolífero se encontraban insuficientemente armonizadas, lo cual provocaba una “falsa competencia” en el Mercado Interior de productos petrolíferos. Desde este punto de vista, la Propuesta contenía dos eventuales reformas: primero, la creación con carácter obligatorio de un organismo nacional de mantenimiento de reservas en cada Estado miembro, planteándose que dicha iniciativa contribuiría a garantizar una competencia sana entre los diversos operadores económicos, pasando a ser dicho organismo propietario de un mínimo de una tercera parte de las reservas obligatorias, es decir, 40 días de consumo, si es que se aprobaba el alza en el nivel de reservas de 90 días a 120, circunstancia que, en definitiva, no aconteció. En segundo término, la Propuesta de

---

<sup>30</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aproximación de las medidas en materia de seguridad del abastecimiento de productos petrolíferos. COM (2002) 488 final – publicada en el Diario Oficial C. 331 del 31 de Diciembre del año 2002.

Directiva planteó como necesaria la modificación de las disposiciones que regulaban el mantenimiento de reservas de seguridad en otro Estado miembro, estableciendo que los Estados miembros debieran autorizar a los operadores a cumplir sus obligaciones de mantenimiento de reservas mediante reservas ubicadas en otros Estados miembros que constituyan sus fuentes de abastecimiento de productos refinados, con el fin de garantizar, de esta forma, el buen funcionamiento del mercado interior de estos productos.

En cuanto a la primera de las reformas señaladas en el párrafo anterior, la Directiva 2006/67/CE no contempla la creación de un organismo autónomo nacional en cada Estado miembro que se encargue del mantenimiento de reservas en la forma en que lo planteó la Propuesta de Directiva. En efecto, el artículo 8<sup>31</sup> de la Directiva en cuestión establece que corresponderá a los Estados miembros adoptar las medidas necesarias para garantizar el control y supervisión de las reservas, debiendo ellos mismos establecer mecanismos para verificar el cumplimiento estricto de las normas contenidas en la Directiva. Es decir, no se establece una obligación a los Estados miembros de crear organismos especializados dentro de su territorio nacional, sino que se deja abierta la posibilidad de que sea el propio Estado miembro el que decida la forma en que se controle el nivel de reservas y el mantenimiento de las mismas.

Respecto a la segunda de las reformas planteadas en la Propuesta de Directiva, esto es, la modificación de las disposiciones que regulan el mantenimiento de reservas de seguridad en otro Estado miembro, la Directiva definitiva se encarga de esto al momento de regular la posibilidad de acuerdos entre los Estados miembros: el

---

<sup>31</sup> El artículo 8° de la Directiva 2006/67/CE establece que “Los Estados miembros adoptarán todas las disposiciones y medidas necesarias para garantizar el control y la supervisión de las reservas. Establecerán mecanismos para verificar las reservas con arreglo a las disposiciones de la presente Directiva”, lo cual se contrapone sustancialmente a lo establecido en la Propuesta de Directiva, toda vez que no señala con obligatoriedad la necesidad de creación de un organismo especializado en el control del mantenimiento de reservas, dejando dicha tarea al arbitrio de lo que cada Estado miembro estime como un medio de control efectivo.

apartado 1 del artículo 7<sup>o</sup><sup>32</sup> de la Directiva definitiva establece la posibilidad de que las reservas se hubieren constituido en el territorio de un Estado miembro por cuenta de empresas u organismos (lo que la Propuesta se encargó de definir como “operadores”) establecidos en otro Estado miembro, en el marco de la celebración de acuerdos entre las partes, estableciendo, además, la imposibilidad de oposición de los Estados miembros en cuyo territorio se encuentran almacenadas las reservas respectivas al traslado de dichas reservas a los Estados miembros por cuenta de los cuales se encuentran almacenadas las reservas en virtud de dichos acuerdos.

Siguiendo este orden de ideas, el apartado 2 del artículo 7<sup>o</sup> de la Directiva se encarga de establecer los requisitos exigidos para la consecución de dichos acuerdos, requisitos dentro de los cuales se contienen, por ejemplo, el tener por objeto el petróleo crudo y todos los productos petrolíferos contemplados en la Directiva; establecer las condiciones y dispositivos para el mantenimiento de las reservas con objeto de salvaguardar su control y disponibilidad; indicar el procedimiento para garantizar el control y la identificación de las reservas previstas, en particular los métodos para llevar a cabo las inspecciones y cooperar en ellas; celebrarse dichos acuerdos, en principio, por una duración ilimitada<sup>33</sup>, etc. Se establecen mecanismos de seguridad en

---

<sup>32</sup> El apartado 1 del artículo 7<sup>o</sup> de la Directiva 2006/67/Ce dispone que “Para la aplicación de la presente Directiva, las reservas podrán haberse constituido, mediante acuerdos entre Gobiernos, en el territorio de un Estado miembro por cuenta de empresas u organismos/entidades establecidos en otro Estado miembro. El Gobierno del Estado miembro en cuestión es quien decidirá si una parte de sus reservas se almacenará en el exterior de su territorio nacional. El Estado miembro en cuyo territorio estén almacenadas las reservas en el marco de tales acuerdos no se opondrá al traslado de dichas reservas a los Estados miembros por cuenta de los cuales están almacenadas las reservas en virtud de dichos acuerdos. Mantendrá un control sobre dichas reservas con arreglo a los procedimientos especificados en dichos acuerdos pero no incluirá estas cantidades en su relación estadística. El Estado miembro al que se destinen dichas reservas podrá incluirlas en su relación estadística”.

<sup>33</sup> Es importante destacar, además, que el apartado 2 del artículo 7<sup>o</sup> de la Directiva se encarga de hacer presente que en caso de preverse una rescisión unilateral de estos acuerdos por alguna de las partes, ésta no surtirá efecto en caso de crisis de abastecimiento y que, en cualquier caso, la Comisión será informada previamente de

caso de rescisión unilateral de estos acuerdos que se susciten en tiempos de crisis energéticas, estableciéndose que dicha rescisión no afectará a las partes involucradas en caso de crisis, es decir, que la misma no tendría efecto sino hasta la normalización de la situación energética.

Por último, en cuanto a la regulación del almacenamiento propiamente tal de reservas petrolíferas, se establece, como ya se ha visto, la posibilidad de que un Estado miembro se asocie con el sector privado recurriendo a un organismo o agencia encargada de almacenar la totalidad o parte de sus reservas. Es decir, un Estado miembro no se encuentra obligado a almacenar todas sus reservas en su propio territorio, sino que podrá hacerlo, en el marco de un acuerdo intergubernamental, en el territorio de otro Estado miembro o, incluso, en las dependencias de un operador privado situado en otro Estado miembro, que incluso puede actuar bajo la calidad de custodio de las reservas de otro operador<sup>34</sup>. Surge la obligación, en este punto, de que los Estados miembros presenten a la Comisión un informe en detalle de las reservas almacenadas en su territorio por cuenta de otro Estado miembro, como también de las reservas almacenadas en otros Estados miembros por cuenta propia. Por ende, en necesario contar con un marco jurídico regulatorio preciso y claro, toda vez que las reservas de cada Estado miembro deben estar rápidamente disponibles en caso de crisis, siendo evidente, entonces, la necesidad de regular las condiciones bajo las cuales deben celebrarse los acuerdos intergubernamentales al efecto, que como ya se señaló, se encuentran enumeradas en el apartado 2 del artículo 7º de la Directiva 2006/67/CE.

---

toda rescisión, mecanismo indispensable para resguardar el principio de seguridad del abastecimiento.

<sup>34</sup> Los requisitos que deben cumplirse para permitir que las reservas, constituidas al amparo de dichos acuerdos, que no son propiedad de la empresa o del operador que está obligado a mantenerlas sino que se mantienen a disposición de esta empresa por encargo de otra empresa u operador, se encuentran previstos en el apartado 3 del artículo 7º de la Directiva 2006/67/CE, dentro de los cuales destaca que el período mínimo del contrato respectivo será de 90 días, debiendo especificarse claramente el lugar en que estén almacenadas las reservas y/o las empresas que las mantienen a disposición de las empresas, organismos o entidades beneficiarios, así como la cantidad y categoría de productos, o de petróleo crudo, almacenados en dicho lugar.



### 2.7.1.3 Seguridad del abastecimiento en el sector electricidad e inversión en infraestructura

El principio de seguridad del abastecimiento, en cuanto al sector eléctrico, radica fundamentalmente en la necesidad imperiosa de invertir en redes de transporte de la misma, para contribuir al funcionamiento y desarrollo del Mercado Interior de la Energía. En el sector eléctrico, la inversión en redes de transporte redundante en la necesidad de mejoramiento de la infraestructura destinada a la transmisión de electricidad, para así facilitar el acceso a la misma a nivel comunitario.

Resulta necesario, sin duda, establecer una política de desarrollo del Mercado Interior de la Energía en el sector de la electricidad, definiendo, además, normas concretas en lo que respecta a la explotación de las redes de transmisión eléctrica, garantizando un mantenimiento y eficiente desarrollo de dichas redes. A este efecto, se adoptó una Directiva<sup>35</sup> tendiente a establecer normas comunes en materia de generación, transporte, distribución y suministro de electricidad, definiendo, además, las normas relativas a la organización y funcionamiento del sector de la electricidad, el acceso al mercado eléctrico, los criterios y procedimientos aplicables a las licitaciones y la concesión de las autorizaciones, así como la explotación de las redes y la contribución al sector transmisión de las redes transeuropeas de energía. Todo lo anteriormente señalado será analizado a fondo en el Capítulo III del presente trabajo, al momento de analizar las normas comunes del Mercado Interior de la electricidad.

No obstante la regulación efectuada en la citada Directiva, el auge de la actividad energética comunitaria, y más específicamente de la actividad eléctrica, ha conllevado a que dicha Directiva, si bien regula de forma eficiente, hasta cierto punto, la actividad y el mercado eléctrico, no contemple mecanismos efectivos tendientes a

---

<sup>35</sup> Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 26 de Junio del año 2003, publicada en el Diario Oficial L. 176 del 15 de Julio del año 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE.

asegurar el abastecimiento eléctrico, como tampoco contempla situaciones relativas a una necesaria ampliación de la infraestructura hasta ese entonces existente. Ello ha llevado al Parlamento Europeo y al Consejo a formular una Propuesta de Directiva sobre las medidas de salvaguarda de la seguridad en el abastecimiento de electricidad y la inversión en infraestructura.

La Propuesta de Directiva enumera las medidas de salvaguarda del correcto y eficiente funcionamiento del Mercado Interior de la electricidad de la Unión Europea, teniendo en cuenta el principio de seguridad del abastecimiento y garantizando un efectivo nivel de interconexión entre los Estados miembros para, así, asegurar la competencia a nivel tanto nacional como comunitario, estableciendo condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad que complementen y otorguen mayor fuerza obligatoria a las señaladas en el Reglamento<sup>36</sup> respectivo, complementario de la Directiva hasta hoy vigente.

En la Propuesta de Directiva los Estados miembros se encargan de definir una política general no discriminatoria, transparente y compatible con las exigencias de un mercado único competitivo, en materia de seguridad del abastecimiento eléctrico, debiendo tener los Estados miembros en cuenta la necesidad imperiosa de garantizar la continuidad del abastecimiento eléctrico, logrando esto mediante el estudio del Mercado Interior y de las posibilidades de cooperación transfronteriza en relación a la seguridad del abastecimiento de electricidad. Por otro lado, los Estados miembros deben propender a la reducción de la tendencia al aumento de la demanda eléctrica para poder cumplir cabalmente los compromisos medioambientales y los relativos al concepto de desarrollo sustentable, tendiendo a la diversificación de la matriz de generación energética que garantice una diversidad equilibrada en cuanto a los medios de generación de la misma y las fuentes utilizadas al efecto, fomentando así la adopción de nuevas tecnologías. Por último, surge en virtud de la Propuesta la

---

<sup>36</sup> Reglamento (CE) N° 1228/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 26 de Junio de 2003, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad, publicado en el Diario Oficial L. 176 del 15 de Julio del año 2003, conjuntamente con la Directiva 2003/54/CE ya vista.

necesidad de renovación permanente de las redes de transporte y distribución para contribuir al mantenimiento del rendimiento de las redes.

Por otro lado, la Propuesta de Directiva promueve, para el cumplimiento de los objetivos enumerados en el párrafo anterior, una serie de medidas, entre las cuales destaca la mantención de un equilibrio entre la oferta y la demanda y la inversión en las redes de transmisión. En cuanto a la primera medida contemplada, esto es, el equilibrio entre la oferta y la demanda, la Directiva prevé medidas específicas tendientes al mantenimiento del equilibrio entre la oferta y la demanda, con el fin de evitar que los propios Estados miembros adopten medidas intervencionistas incompatibles con la competencia, debiendo éstos desarrollar una política precisa respecto al mantenimiento del equilibrio entre la oferta y la demanda.

Ahora, en cuanto a la segunda medida contemplada para la consecución de los objetivos en la Propuesta de Directiva, esto es, la inversión en las redes, se estima como una medida esencial tanto para la competencia como para el futuro respeto del principio de seguridad del abastecimiento eléctrico en la Unión Europea, debiendo los Estados miembros garantizar un marco regulatorio que permita y apoye las inversiones dentro de este sector.

Para estos efectos, cada gestor de las redes de transporte deberá presentar, de acuerdo a lo que establece la Propuesta de Directiva, a su autoridad reguladora nacional una estrategia de inversión plurianual. Ante ello, las autoridades respectivas deberán proporcionar a la Comisión Europea un resumen de tales programas de inversión, los cuales serán objeto de consultas con el Grupo de organismos reguladores europeos tanto de la electricidad como del gas. Los reguladores tendrán derecho de intervención para propender a la aceleración en el desarrollo de los respectivos proyectos, mediante medidas como, por ejemplo, la facilitación de incentivos o subsidios financieros. La Comisión Europea podría, eventualmente, proponer la posibilidad de llamar a licitación respecto de algunos proyectos en el caso de que el gestor de la red de transportes no sea capaz o no presente interés en ejecutarlos.

Cabe hacer presente, por último, que la inversión en infraestructura no sólo supone la inversión en lo que respecta a incentivos económicos para las redes de transporte, sino también al desarrollo y fortalecimiento de las redes transeuropeas de energía, tópico que será cubierto en el Capítulo III de este trabajo, al igual que el principio de seguridad en el abastecimiento derivado de las normas comunes en el sector de la electricidad.

### 2.7.2 Principio de integración del mercado energético comunitario

Una vez analizado el principio de seguridad del abastecimiento, cabe hacer presente que otro de los principios fundantes de la política energética de la Unión Europea es el principio de la integración del mercado energético comunitario.

El principio de la integración del mercado energético comunitario proviene de la necesidad cada vez mayor de aumentar la competitividad de la industria europea, propendiendo a la realización de un mercado único energético, dominado fundamentalmente, entre otras directrices, por la transparencia de precios y el establecimiento de condiciones no discriminatorias en el marco regulatorio energético comunitario. El objetivo derivado de la aplicación de este principio redundará en acercar lo más posible las regulaciones específicas de los respectivos sectores energéticos, para lograr, en definitiva, un marco regulatorio homogéneo aplicable, en la mayor medida de lo posible, a la totalidad del mercado energético comunitario. Dicho objetivo se persigue toda vez que se percibe a nivel comunitario que la homogeneidad en la regulación energética comunitaria contribuiría fuertemente al desarrollo y a la simplificación en la evolución del mercado energético comunitario, convirtiendo el mismo en un mercado más estable y susceptible de ser evaluado, respecto de las diversas fuentes energéticas, bajo una serie de parámetros equitativos para la totalidad del marco regulatorio energético.

La integración del mercado energético comunitario se basa, principalmente, en el principio de existencia de mercados abiertos y competitivos, debiendo dicha

integración tener en cuenta las distintas posibilidades de combinaciones energéticas, tanto fósiles como no fósiles, de los Estados miembros, tendiendo al aumento de la cohesión social y económica, en particular, a través del desarrollo de las redes transeuropeas de energía. La integración del mercado energético europeo no sólo nace de la idea de otorgarle homogeneidad al marco regulatorio, sino además, como se señaló, surge de la necesidad de que la Unión Europea, como comunidad de Derecho, integre las diversas redes energéticas presentes al interior de cada uno de sus Estados miembros en pos del objetivo final consistente en crear un mercado comunitario energético capaz de ofrecer a los comunitarios calidad y seguridad en el suministro, teniendo siempre presentes las consideraciones medioambientales y territoriales del caso. Dicha circunstancia implica, sin duda, una cesión en la soberanía nacional de cada Estado miembro, toda vez que las redes transeuropeas de energía suponen una integración de las diversas redes energéticas existentes en los distintos Estados miembros, además, obviamente, de la creación de nuevas redes comunitarias en la medida en que ello sea necesario para la consecución del objetivo final de integración, lo cual supone necesariamente una cesión, o una servidumbre, si se utilizan términos más jurídicos, establecida en favor de la Unión Europea de dichas redes.

El principio de integración del mercado energético comunitario se analizará en concreto en el Capítulo III del presente trabajo, al momento de entrar en el análisis de las redes transeuropeas de energía y el impacto que la integración de dichas redes a nivel comunitario ha, consecuentemente, tenido respecto del principio último de integración de la política energética comunitaria.

### 2.7.3 Principio de la eficiencia energética comunitaria

Otro de los principios inspiradores de la política energética comunitaria y que ha presentado un auge en cuanto a su importancia en los últimos años es el principio de la eficiencia energética. Dicho principio, como se verá más adelante, se encuentra relacionado notablemente, en relación de causa a efecto, al principio de seguridad del abastecimiento energético.

El principio de eficiencia energética dice relación con la necesidad de reducir el consumo de energía a nivel comunitario, mejorando la eficacia energética para, de esta forma, proteger el medio ambiente, reforzar la seguridad del abastecimiento de energía y crear una política energética más acorde con el principio del desarrollo sustentable. En otras palabras, el objetivo primordial de principio de eficiencia energética radica en el fomento del ahorro de energía, creando conciencia tanto a nivel empresarial e industrial como a nivel ciudadano, de la necesidad de implementar una estrategia comunitaria tendiente a la racionalización del uso de la energía.

Para estos efectos, las Comunicaciones de la Comisión Europea de los años 1998<sup>37</sup> y 2000<sup>38</sup> establecen la necesidad de implementar dicho principio de eficiencia, poniendo de manifiesto el compromiso político a favor de dicho principio, centrándose en objetivos cuya realización resulta razonable y económicamente factible tanto a corto como a mediano plazo. En la Comunicación del año 2000 se tiene presente que la eficiencia energética tiene por objeto disminuir el consumo de energía sin que ello redunde en una reducción en el uso del material y de los equipos que funcionan en virtud de la misma, sino que sencillamente se trata de utilizar mejor la energía existente. Por ende, se entiende que el objetivo final de la aplicación de este principio inspirador radica en el fomento de comportamientos, métodos de trabajo y técnicas de producción que consuman una menor cantidad de energía.

La implementación efectiva del principio de eficiencia energética no sólo tiene un efecto considerable en el principio de seguridad del abastecimiento, como consecuencia de la menor utilización de energía derivada de aquél principio, sino que también las acciones de promoción de la eficiencia energética resultan indispensables

---

<sup>37</sup> Comunicación de la Comisión Europea, de fecha 29 de Abril del año 1998, sobre la eficacia energética en la Comunidad Europea: Hacia una estrategia de racionalización del uso de la energía. COM (1998) 246-final, no publicada en el Diario Oficial.

<sup>38</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Plan de acción para mejorar la eficacia energética en la Comunidad Europea. COM (2000) 247, no publicada en el Diario Oficial.

para cumplir ciertos objetivos que se inscriben dentro de los fines más amplios de la Unión Europea, como lo es, por ejemplo, el hecho de que la eficiencia energética resulta esencial para el logro de los objetivos señalados por el Protocolo de Kioto.

El plan de acción contenido en la Comunicación del año 2000 es consecuencia directa de la Comunicación del año 1998 de la Comisión relativa al uso racional de la energía, pasando a constituir un marco aplicable al principio de eficiencia energética en las actividades de la Comunidad hasta el año 2010. La Comunicación del año 1998 estableció una serie de objetivos perseguidos por la Comisión Europea en esta ámbito, como por ejemplo, analizar las políticas tendientes a favorecer a la eficiencia energética aplicadas hasta la fecha de dicha Comunicación; resaltar el potencial económico de aquel momento en materia de eficiencia energética, como también los obstáculos a la inversión en dicho ámbito; establecer un plan de acción detallado para los años venideros; y preparar la adopción de políticas y de acciones comunes que se encuentren conformes a los compromisos contraídos en virtud de la suscripción del Protocolo de Kioto.

Además, se trazan las líneas de una serie de programas tendientes a fomentar la eficiencia energética, como por ejemplo el programa SAVE, reforzado posteriormente por la adopción del Programa Plurianual “Energía-Inteligente-Europa”, programas que se analizarán en detalle al inicio del Capítulo III del presente trabajo.

Por otro lado, al establecerse el plan de acción tendiente a favorecer la entrada en juego favorable del principio de eficiencia energética, se analizaron e identificaron los principales obstáculos a la correcta implementación del mismo, dentro de los cuales se observó, principalmente, el uso ineficaz de la energía al interior del sector industrial. Además, se sostuvo que las barreras comerciales constituían también un obstáculo a la mejora de la eficiencia energética, por cuanto las mismas impedían el acceso a nuevas tecnologías y a la difusión de formas energéticas más eficientes. Particularmente, la Comunicación del año 2000 hace mención, como obstáculos importantes a este principio, la práctica de vender la energía por KW/h (kilowatts hora) en lugar de venderla por servicios; además se estableció que los precios de la energía

no reflejaban sus costos reales, ya que no incorporaban los costos externos; las barreras institucionales y jurídicas; y la información incompleta que usualmente impedía utilizar las técnicas convenientes y eficaces a nivel energético.

De acuerdo a la Comunicación del año 1998, mejorando la eficiencia energética era posible disminuir el consumo energético de la Unión Europea en un 18% con relación a la situación de aquella época. El plan de acción previsto en la Comunicación del año 2000 propone como objetivo la disminución del 1% anual hasta el año 2010 en el consumo energético comunitario. Con el fin de lograr este objetivo, la Comisión Europea estableció una serie de objetivos particulares que prevén desarrollar acciones en el ámbito de la política energética y el medio ambiente, destacar la posibilidad de superar los objetivos trazados y, por último, adoptar las medidas necesarias que garanticen una mejora en la eficiencia energética a largo plazo, aprovechando las nuevas tecnologías, en especial las relativas a la utilización de fuentes energéticas renovables no convencionales, y la apertura de los mercados.

En este sentido, y entrando en juego el principio de subsidiariedad contemplado en el artículo 5º del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, las políticas de la Comunidad en este ámbito refuerzan y complementan las de los Estados miembros, toda vez que el ámbito energético presenta el carácter de una competencia compartida en el marco del reparto de competencias derivado del Tratado Constitutivo Europeo. La Unión Europea desempeña un papel importante en la coordinación de las diversas políticas nacionales tendientes a favorecer la eficiencia energética, mediante, particularmente, los Programa SAVE y ENERGY STAR, que se analizarán en el Capítulo III de este trabajo.

El plan de acción propuesto a este respecto deriva en que las acciones a realizar se dividan en tres grupos: primero, una serie de medidas destinadas a integrar la dimensión de la eficiencia energética en otras políticas comunitarias; segundo, una serie de medidas de consolidación y ampliación de las acciones ya existentes hasta ese momento; y tercero, la implementación de nuevas acciones y medidas. Estas medidas se analizarán en particular en el Capítulo III, conjuntamente con la inclusión



de etiquetado en equipos ofimáticos de elevada eficiencia energética con logotipos del Programa ENERGY STAR, medida tendiente a fomentar el uso de aparatos de baja mortalidad energética en la Unión Europea, programa que, también se analizará en el Capítulo III del presente trabajo.

#### 2.7.4 Principio de aplicación de una política energética acorde a los objetivos planteados por el concepto de desarrollo sustentable

Este principio inspirador de la política energética europea adquirió importancia tras la suscripción por la Unión Europea del Protocolo de Kioto, concretamente mediante una Comunicación preparatoria<sup>39</sup> de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el cambio climático efectuada por la Comisión Europea en el año 1997. Respecto de dicho principio, surgió a nivel comunitario la necesidad de determinar las intervenciones políticas y las acciones que debían emprenderse para lograr los objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

El objetivo planteado por la Comisión Europea radicó en alcanzar en el año 2010 una reducción del 15% de las emisiones de gases de efecto invernadero en relación con el año 1990, proponiendo, además, que el conjunto de los países de la OCDE, como también los países cuyas economías estén en fase de transición, asuman idéntico compromiso. Dicho objetivo requiere decisiones de política energética tendientes a reducir la intensidad energética mediante el control de la energía y las economías de energía, reduciendo además la intensidad en carbono, especialmente mediante la promoción de las energías renovables. La Comunicación, también, destaca la necesidad de adoptar las medidas con una mejor relación de costo/eficiencia, buscando así encontrar los resultados medioambientales perseguidos y favoreciendo el concepto de desarrollo sustentable.

De esta forma, posteriormente, la Unión Europea elaboró, en Mayo del año 2001, una estrategia de desarrollo sustentable, y al aprobarse dicha estrategia, el

---

<sup>39</sup> Comunicación de la Comisión, de fecha 14 de Mayo del año 1997, sobre la dimensión energética del cambio climático. COM (97) 196-final, no publicada en el Diario Oficial.

Consejo Europeo de Gotemburgo, Suecia, reconoció la conveniencia de desarrollar la dimensión exterior de dicha estrategia, e invitó a la Comisión a estudiar la contribución de la Unión Europea al desarrollo sustentable a escala mundial. La Comunicación del año 2002<sup>40</sup> responde a esa petición y constituye la base a la elaboración de la postura de la Unión Europea para la Cumbre Mundial de Johannesburgo del año 2002.

No obstante la dimensión medioambiental se encontró presente fuertemente en la Unión Europea en virtud de los dos hitos anteriormente señalados, desde hace tiempo que existía en la Unión Europea una intención de integrar el medio ambiente en la política energética comunitaria. De esta manera, una Comunicación del año 1998<sup>41</sup> tuvo por objeto proponer una serie de medidas tendientes a integrar aún más las consideraciones medioambientales en la política energética comunitaria y a establecer un balance de los progresos alcanzados hasta esa fecha.

De esta forma, se concluyó que la producción, consumo y transporte de energía presentan notables repercusiones en el ámbito medioambiental, siendo uno de los principales retos de la política energética comunitaria el integrar la dimensión medioambiental en sus objetivos y acciones en el marco de la puesta en marcha de una política energética duradera. Se estableció en dicha Comunicación un balance de los progresos alcanzados hasta ese momento, analizándose las medidas adoptadas por la Unión Europea hasta ese momento que podían contribuir a la integración del medio ambiente en la política energética, como por ejemplo la Directiva sobre las grandes instalaciones de combustión, las Comunicaciones sobre la producción combinada de calor y electricidad<sup>42</sup> y sobre la eliminación de las instalaciones de petróleo y gas en desuso. Se llegó a la conclusión, además, de que la integración del medio ambiente, con el fin de lograr un desarrollo sustentable de la actividad

---

<sup>40</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Hacia una asociación mundial para un desarrollo sostenible. COM (2002) 82- final, no publicado en el Diario Oficial.

<sup>41</sup> Comunicación de la Comisión, del 14 de Octubre del año 1998: reforzar la integración de la dimensión del medio ambiente en la política energética europea.

<sup>42</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, del 23 de Mayo del año 1997. COM (97) 514-final.

energética, debía hacerse de manera equilibrada, teniendo en cuenta los demás objetivos prioritarios de la política energética, como la competitividad y la seguridad en el abastecimiento energético, debiendo adoptarse medidas en todos los niveles, correspondiendo a los Estados miembros la primera responsabilidad en el actuar, al tratarse de una competencia compartida comunitaria, reconociéndose la importancia en el actuar de las autoridades regionales y locales, las cuales pueden, por su parte, desempeñar un papel determinante en la gestión energética y de los servicios energéticos.

En relación a esto, la Comisión Europea definió tres objetivos principales de la política energética comunitaria a favor de la integración de la dimensión medioambiental: promover la eficiencia energética y el ahorro de energía; aumentar la producción y utilización de las fuentes energéticas menos contaminantes; y reducir los impactos medioambientales de la producción y la utilización de las diversas fuentes de energía, en especial aquellas dependientes de combustibles fósiles. Para alcanzar dichos objetivos, se establecieron una serie de medidas que serán analizadas en el Capítulo III del presente trabajo, al entrar en el análisis de la integración del medio ambiente en la política energética y su repercusión en el Mercado Interior de la energía.

Consecuencialmente, mediante Comunicación<sup>43</sup> de la Comisión del año 2006 se propuso un programa de medidas para el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, medidas susceptibles de ser llevadas a la práctica en el marco de la política exterior de la Unión Europea. Las medidas contenidas en dicho programa abordan la dimensión ecológica de la política de desarrollo y demás políticas exteriores, tendiendo a la promoción de las políticas de medio ambiente y de energía de la Unión Europea en el extranjero.

---

<sup>43</sup> Comunicación de la Comisión, de fecha 25 de Enero del año 2006, titulada: “Acción exterior: programa temático para el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, incluida la energía”. COM (2006) 20 final, no publicada en el Diario Oficial.

Los objetivos prioritarios de este programa radican en lograr una mayor integración de las cuestiones ambientales por parte de la Unión Europea, respaldando las opciones energéticas sostenibles a través del apoyo institucional y la asistencia técnica, la creación de un marco normativo legislativo y administrativo que favorezca nuevas inversiones en el sector energético y ambiental y el fomento de la cooperación regional. Además, se plantea el apoyo a los procesos internacionales en el ámbito del medio ambiente y de la energía para, de esta forma, reforzar la gobernanza medioambiental y el liderazgo de la Unión Europea. Por otro lado, este programa temático sigue la misma línea de la Comunicación<sup>44</sup> del año 2005, en el sentido de pugnar por la realización del 7º objetivo de desarrollo del milenio, esto es, promover un entorno sostenible, y en particular por el fomento de la capacidad de integración medioambiental en los países en vías de desarrollo.

#### 2.7.5 Principio de impulso a la investigación y desarrollo tecnológico en el sector energético

El principio de impulso a la investigación y desarrollo tecnológico en el sector energético deriva fundamentalmente de la necesidad comunitaria de diversificación de la matriz energética mediante la búsqueda de energías alternativas que utilicen fuentes energéticas menos agresivas con el medio ambiente y que permitan aumentar las posibilidades de seguridad del abastecimiento energético y la eficiencia energética. Es decir, puede catalogarse como un principio auxiliar de los restantes principios inspiradores de la política energética europea, en el sentido de que su correcto desarrollo facilita la evolución de los restantes principios inspiradores. Sin embargo, también constituye un fin en sí mismo, toda vez que persigue la innovación y desarrollo tecnológico que signifique la creación, implementación y adhesión al marco regulatorio energético de nuevas fuentes energéticas, como también el desarrollo tecnológico respecto de las fuentes energéticas ya presentes en la Unión Europea, a fin de

---

<sup>44</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, de 12 de abril de 2005, “Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio: La contribución de la Unión Europea”. COM (2005) 132-final, no publicada en el Diario Oficial.

provocar que las mismas cumplan de manera más eficaz con los objetivos de protección al medio ambiente, eficiencia energética y seguridad del abastecimiento.

Desde el punto de vista de la política exterior, el principio de investigación y desarrollo tecnológico cumple un rol preponderante, toda vez que el desarrollo de nuevas tecnologías dependientes de fuentes no tradicionales y la innovación en los sectores energéticos ya existentes y aplicados en la Unión Europea contribuye, directamente, a disminuir la dependencia energética exterior que caracteriza a la Unión Europea y que se ha podido apreciar a lo largo del presente Capítulo.

Consecuencialmente, no es casualidad que parte considerable de los programas de acción imperantes en el marco normativo energético tiendan a la búsqueda de soluciones alternativas que permitan generar energía sin depender de las fuentes tradicionalmente utilizadas para la generación de energía, es decir, los combustibles fósiles, propendiendo principalmente al desarrollo de las técnicas nucleares y de las fuentes energéticas renovables. Ello por cuanto, en especial el desarrollo de nuevas técnicas energéticas renovables, propende, sin duda, a colaborar en el cumplimiento de, sino la totalidad de los principios inspiradores de la política energética comunitaria, al menos gran parte de ellos.

De esta forma, y en virtud de la importancia adquirida para dar cumplimiento al principio de impulso a la investigación y desarrollo tecnológico en el sector energético, mediante Comunicación<sup>45</sup> del año 2006 se dispuso la creación de un fondo mundial de capital de riesgo, denominado “Fondo Mundial para la eficiencia energética y las energías renovables” (GEEREF), con una dotación de 100 millones de euros destinados a promover la inversión privada en proyectos de fomento de eficiencia energética y de energías renovables en países en vías de desarrollo y economías

---

<sup>45</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 6 de octubre de 2006, “Movilización de fondos públicos y privados para favorecer el acceso mundial a servicios energéticos inocuos con el clima, asequibles y seguros: el Fondo mundial para la eficiencia energética y las energías renovables”. COM (2006) 583 final, no publicada en el Diario Oficial.

emergentes. Se estima que la dotación económica otorgada es suficiente como para atraer inversiones privadas para este tipo de proyectos, cuya expansión contribuirá sustancialmente al desarrollo sustentable, con las ventajas que ello conlleva desde un punto de vista medioambiental, de cambio climático y de calidad de la atmósfera, contribuyendo, también, a la estabilidad del abastecimiento de energía en las regiones más pobres del mundo.

El gran obstáculo al desarrollo e investigación de nuevas tecnologías energéticamente eficientes y que dependan de fuentes energéticas renovables radica en el alto costo que significa la inversión en implementación de dichas fuentes energéticas renovables, y la dificultad de conseguir capitalistas de riesgo que financien dichas operaciones, toda vez que el costo inicial de la operación siempre resulta elevado en comparación con el costo de inversión en la producción de energías no renovables. Por otro lado, al tratarse de tecnologías que recién se han comenzado a implementar a nivel mundial, generalmente se trata de proyectos de pequeño o mediano tamaño, cuyo capital total no sobrepasa, en promedio, los diez millones de euros, lo cual acarrea la dificultad adicional de que, de forma general, las instituciones financieras internacionales y el sector privado no invierten en proyectos de tan pequeño tamaño.

Adicionalmente, y en lo que respecta a la composición y financiamiento del GEEREF, éste establecerá una asociación entre los sectores público y privado que otorgará la posibilidad de reparto de los riesgos y de cofinanciamiento a favor de proyectos en el ámbito de las energías renovables y de la eficiencia energética. Se ha sostenido que el GEEREF se dedicará principalmente a aportar capital de riesgo estático, es decir, invertido con perspectivas de una amortización de dicha inversión a largo plazo. La participación del GEEREF variará desde porcentajes situados entre el 25% y el 50% para operaciones de riesgo mediano a alto, y de hasta el 15% para las operaciones de bajo riesgo. Se ha hecho hincapié en que el GEEREF no financiará directamente los proyectos, sino que contribuirá a la creación y a la financiación de subfondos regionales, que permitirán tener en cuenta las condiciones y necesidades específicas de cada región.

Por otro lado, cabe hacer presente que la prioridad en la asignación de recursos del GEEREF a proyectos de energías renovables la tienen los proyectos que representen la adopción de tecnologías respetuosas del medio ambiente que ya hayan demostrado su viabilidad técnica, prestándose una especial atención a las inversiones inferiores a 10 millones de euros, generalmente desechadas por los grupos inversores y las instituciones financieras internacionales.

Finalmente, en cuanto a la dotación económica presente en el GEEREF, los 100 millones de euros iniciales deberían permitir movilizar, gracias a la estructura de los subfondos, 300 millones de euros de capital de riesgo suplementario y, a más largo plazo, hasta mil millones de euros.

## **CAPÍTULO III**

### **DIRECTRICES Y REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD ENERGÉTICA EN LA UNIÓN EUROPEA**

#### **3.1 PROGRAMA MARCO DE ACTIVIDADES COMUNITARIAS EN EL SECTOR DE LA ENERGÍA**

##### **3.1.1 Generalidades**

Una vez analizados desde una perspectiva general los principios inspiradores de la actividad energética en la Unión Europea, el tratamiento otorgado a dicho sector a nivel comunitario y los avances a través del tiempo del mismo, cabe entrar en el análisis propiamente tal de la regulación de la actividad energética en la Unión Europea, señalando al efecto los alcances y limitaciones que el marco regulatorio comunitario ha impuesto a la realización y evolución de dicha actividad, el desarrollo de tal marco regulatorio a través del tiempo y su coordinación con el respeto a los principios fundantes de la actividad energética ya analizados en el Capítulo II del presente trabajo.

En primer término, toda vez que ya se analizó la evolución en el tiempo de la política energética, cabe analizar la puesta en marcha de dicha política energética bajo los presupuestos comunitarios definitivos que subyacen a los principios inspiradores de la actividad energética, los cuales derivaron, después de un largo transitar, en los principios ya analizados en el Capítulo II del presente trabajo. De esta forma, es esencial establecer que el Programa Marco de actividades en el sector de la energía viene a establecer el marco regulatorio del sector energético que busca, mediante las herramientas comunitarias pertinentes, lograr el cumplimiento de los principios fundantes de la política energética, significando, entonces, dicho Programa, el primer atisbo concreto en cuanto a medidas a adoptar para el desarrollo de dicho sector. En este sentido, el Programa Marco representa la primera decisión mancomunada



comunitariamente en cuanto a las acciones tendientes al cumplimiento de los objetivos propuestos a nivel europeo, en lo referente a la diversificación de la matriz energética, el abastecimiento energético, la protección al medio ambiente conforme a los compromisos adquiridos en virtud del Protocolo de Kioto, la eficiencia energética y la política a nivel tanto nacional como comunitaria tendiente a favorecer el uso racional de la energía, y la necesidad de desarrollo tecnológico y en infraestructura para permitir la evolución de este sector conforme a las expectativas. Es así como el programa Marco engloba una serie de subprogramas destinados al cumplimiento de tales objetivos, los cuales se analizarán posteriormente.

El Programa Marco de actividades en el sector energético<sup>46</sup> constituye un programa marco plurianual, ya que establece los planes de acción y objetivos fundamentales en torno a la política energética aplicable para un período de tiempo determinado, que comprende los años 1998 al 2002. Dicho programa establece una lista de actividades comunitarias en el sector energético que necesariamente debe cumplir con los objetivos de seguridad en el abastecimiento, competitividad y la protección del medio ambiente, mejorando la transparencia, eficacia y coordinación de las actividades comunitarias en materia energética. No obstante lo señalado anteriormente, dicho Programa no pretende reemplazar las iniciativas de los Estados miembros ni las iniciativas comunitarias, sino que vela por el cumplimiento de la necesidad de que los diversos planes de acción que se adopten en materia energética sean coherentes y complementarios entre sí, para enriquecer el marco normativo existente en materia energética. Hay que recordar que, como se señaló en el Capítulo I del presente trabajo, la actividad energética se encuentra comprendida dentro de las denominadas “competencias compartidas” comunitarias, entrando la Unión Europea en juego únicamente en virtud del principio de subsidiariedad consagrado a nivel de Tratado Constitutivo ya analizado.

---

<sup>46</sup> Decisión 1999/21/CE del Consejo, de fecha 14 de diciembre de 1998, por la que se establece un Programa Marco para las actividades del sector de la energía (1998-2002) y las medidas relacionadas (Diario Oficial L.7 de fecha 13 de Enero del año 1999).

Consecuencialmente, la Comisión Europea, mostrando nuevamente su carácter de órgano fiscalizador, no sólo tuvo la misión de poner en marcha dicho Programa mediante el establecimiento de un “comité de reglamentación” que asistió a la Comisión en dicha puesta en marcha, sino que además la Comisión se encargó de examinar en forma anual la situación del Programa Marco y de sus programas específicos y su desarrollo de acuerdo a las expectativas previstas, evaluando, también, la aplicación, eficacia y contribución a los objetivos subyacentes a la política energética comunitaria, presentando las conclusiones de tal análisis tanto al Parlamento Europeo como al Consejo.

Finalmente, dentro del programa global de acción que significa el Programa Marco se encuentran programas específicos que permiten responder a los objetivos previamente citados. Cada uno de estos programas específicos se refiere a un tema en particular, estableciendo planes de acción y actividades relativas a objetivos específicos, pero que poseen como fin último el satisfacer los objetivos tenidos en vista por el Consejo de la Unión Europea al aprobar el Programa Marco y que son aquellos objetivos representados por cada uno de los principios fundantes de la actividad energética. Tales programas específicos son los que se analizarán en los apartados siguientes en forma individual. Cabe destacar, además, que el Programa Marco fue reemplazado, en definitiva, por el Programa plurianual “Energía inteligente-Europa”, cuya vigencia se extendió desde el año 2003 hasta el año 2006, y que será analizado en el apartado 3.2 del presente Capítulo.

### 3.1.2 Programa ETAP<sup>47</sup>

El presente subprograma tiene como objetivo fundamental el realizar un seguimiento periódico de la evolución de los mercados y de sus tendencias energéticas para adoptar decisiones políticas en relación a iniciativas energéticas. En virtud de este seguimiento periódico realizado a los mercados energéticos se busca fomentar el nivel

---

<sup>47</sup> Decisión 1999/22/CE del Consejo, por la que se adopta un programa plurianual de estudios, análisis, previsiones y otros trabajos conexos en el sector de la energía (1998-2002). Programa ETAP.

de cooperación entre la Unión Europea, los Estados miembros, los terceros países, las organizaciones internacionales y cualquier parte interesada en materia de análisis de las tendencias y de la problemática energética comunitaria. Para dar cumplimiento a estos objetivos, se busca adoptar un enfoque compartido a nivel comunitario en materia de estudios acerca de la actividad energética, promoviendo el análisis de los mercados y las políticas energéticas a nivel comunitario, lo cual persigue como fin último facilitar que el seguimiento de la aplicación del Programa Marco en el sector de la energía sea lo más eficiente y adaptada a la realidad.

Más específicamente, el Programa ETAP busca analizar la incidencia de la producción e utilización de la energía en el medio ambiente y la evolución de los mercados energéticos en Europa y el mundo, buscando contribuir, mediante estudios realizados al efecto, a la identificación y transferencia de los mejores métodos de análisis y a facilitar la creación de redes de información en el ámbito energético. También se plantea la necesidad de establecer un método de difusión de los resultados obtenidos en virtud de los análisis y estudios realizados, para facilitar, de esta forma, la aplicación del Programa Marco.

Por lo tanto, puede colegirse que el Programa ETAP surge como necesidad de transparentar la información existente en torno a la actividad energética, punto de partida absolutamente necesario, toda vez que se requería, en ese entonces, una representación de la realidad energética comunitaria y mundial lo más cercana posible a la realidad, con el fin de establecer las medidas y objetivos a cumplir desde la base de dicha información. De esta forma, puede decirse que el Programa ETAP gozaba de un carácter de instrumental respecto no sólo del resto de los subprogramas, sino además respecto del Programa Marco en sí mismo, por cuanto permitía la constante evaluación en la aplicación del mismo en virtud de parámetros limpios, adecuados, y que reflejaban la realidad energética de la forma más precisa posible, actuando, en cierto sentido, con el carácter de “filtro” en el acceso a la información.

Con la finalidad de alcanzar los objetivos anteriormente mencionados, la Unión Europea se vio facultada para contribuir económicamente al desarrollo de una serie de

medidas, dentro de las cuales se encontraban la observación, seguimiento e intercambio de datos en el ámbito energético; la asistencia técnica y metodología a proyectos; la asistencia al desarrollo de relaciones con los medios productores de energía, usuarios, académicos y administrativos, con el fin de desarrollar la investigación política y económica relacionada con la energía; y el fomento de la difusión de los resultados obtenidos tras los análisis y estudios realizados. El importe referido de contribución alcanza los 5 millones de euros, de los cuales 2 millones de euros se dedicaron al ejercicio del período 1998/1999, estableciéndose en su momento que, si las nuevas perspectivas financieras así lo permitían, tras el análisis del período comprendido entre el año 2000 y el 2006, el importe restante para el período 2000/2002 podría examinarse de nuevo, circunstancia que, en definitiva, no aconteció, dejándose los 3 millones de euros restantes del importe inicial para el financiamiento de tal período.

Se estableció, finalmente, que la Comisión Europea era la encargada de la ejecución financiera y de la aplicación del Programa ETAP, pesando sobre ella la obligación de designar cada año las directrices de las acciones a emprender durante el año inmediatamente siguiente, contando para ello con el ya citado comité de reglamentación compuesto por representantes de los Estados miembros. Además, se estableció al momento de la puesta en marcha que la participación en el Programa ETAP no sólo se circunscribía a los Estados miembros, sino que también se extendía a la participación voluntaria de países de Europa Central y Oriental que no eran comunitarios y a Chipre, no obstante, dichos terceros países no contarán con representantes al interior del comité de reglamentación.

### 3.1.3 Programa SYNERGY<sup>48</sup>

---

<sup>48</sup> Reglamento (CE) N° 701/97 del Consejo, de fecha 14 de Abril del año 1997, por el que se aprueba un programa destinado a fomentar la cooperación internacional en el sector de la energía. Programa SYNERGY. Por su parte, el Reglamento (CE) N° 2598/97 de fecha 18 de Diciembre del año 1997 establece la prórroga de un año de este programa.

Dentro del Programa Marco, al igual que el Programa ETAP, como programa instrumental y auxiliar del Programa Marco en lo que respecta al acceso a información adecuada y a difusión sobre los avances en el sector energético, se encuentra el Programa SYNERGY. El objetivo primordial del mismo radica en fomentar la cooperación internacional en el sector energético, fundamentalmente respecto de terceros países, en materia de formulación, elaboración y aplicación de la política energética en ámbitos de interés mutuo. Este programa propende a la realización de los objetivos primordiales de la política energética de la Unión Europea, los cuales fueron señalados en su oportunidad y que se desligan del marco normativo imperante en materia eléctrica, y que, además, se encuentran expresamente consagrados en el Libro Blanco sobre “Una política energética para la Unión Europea”, vale decir, seguridad en el abastecimiento energético, protección del medio ambiente teniendo presente el concepto de desarrollo sostenible que aportó la ratificación del Protocolo de Kioto, y la competitividad de los mercados energéticos; este último objetivo primordial se refiere, sin embargo, a la competitividad global, toda vez que este programa se refiere a la cooperación con terceros países.

Para el logro de los objetivos propuestos en el Reglamento creador del Programa SYNERGY, la Unión Europea contribuyó en particular al financiamiento de acciones de asesoramiento y formación; de análisis y previsión en materia energética; de organización de conferencias y seminarios; y de apoyo a la cooperación regional transfronteriza, con excepción de los proyectos de investigación, desarrollo y demostración, toda vez que la implementación de nuevas tecnologías e investigación no se encuentra dentro del marco del Programa SYNERGY.

Se estableció, además, que el financiamiento de un proyecto en el marco de este programa sería complementaria y sustitutiva de otras posibilidades de financiamiento por parte de los Estados miembros, terceros países cooperadores o las organizaciones multilaterales participantes, estableciéndose la prohibición expresa de concesión de financiamiento a una acción que ya reciba ayuda comunitaria. De esta forma, con arreglo al procedimiento establecido en el Reglamento generador del programa SYNERGY, se estableció un programa de acción que incluye una lista de los principales proyectos que debían financiarse en aquella época. Al efecto, el

Reglamento señala los procedimientos de adjudicación de contratos en el marco del Programa, los beneficiarios del mismo y los gastos considerados elegibles y aquellos considerados no elegibles.

Se estableció además que, para estos efectos, la Comisión estuviese asistida por un Comité compuesto por los representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión Europea, estableciéndose la obligación de que, en virtud de la prórroga de un año en el plazo de duración del Programa establecida por el Reglamento N° 2598/97, la Comisión debía presentar, antes del 31 de Diciembre del año 1998, un informe sobre la aplicación del programa en el anterior ejercicio, vale decir, en el ejercicio para el cual originalmente fue propuesto el Programa SYNERGY, informe que fue, en definitiva, remitido al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social dentro del plazo estipulado. De esta manera, el 14 de Septiembre del año 1998 el Consejo adoptó el Programa SYNERGY II para el período comprendido entre los años 1998 y 2002, y que se analizará a continuación.

#### 3.1.4 Programa SYNERGY II: Cooperación con terceros países

Como se señaló anteriormente, el Programa SYNERGY original, que tenía por objeto fomentar las relaciones de cooperación internacional en el sector energético, primordialmente respecto de terceros países, completó su vigencia hasta fines del año 1998, a pesar de que, inicialmente, se encontraba previsto en cuanto su duración, hasta el 31 de Diciembre del año 1997, en virtud del ya mencionado Reglamento que prorrogó su vigencia por un año más. A fines del año 1998, cuando ya expiraba la vigencia de del Programa SYNERGY original, surgió la necesidad de ampliar la duración de dicho Programa, toda vez que los resultados en la implementación del mismo habían sido más que satisfactorios en cuanto a la cooperación y fomento del financiamiento de actividades de asesoramiento en el sector energético de terceros países. De esta forma, se instituyó el Programa SYNERGY II<sup>49</sup>, cuyo objetivo consistió

---

<sup>49</sup> Decisión 1999/23/CE del Consejo, de fecha 14 de Diciembre del año 1998, por la que se aprueba un programa plurianual destinado a fomentar la cooperación internacional en

en la prórroga en cuanto a la vigencia del Programa SYNERGY inicial, pero con algunos matices que lo diferenciaron de éste.

En un principio, el objetivo primordial del Programa SYNERGY original radicó primordialmente en fomentar la cooperación internacional en el sector energético, fundamentalmente respecto de terceros países, en materia de formulación, elaboración y aplicación de la política energética en ámbitos de interés mutuo. Dicho objetivo primordial condujo a dejar de lado, en cierta medida, objetivos que, evidentemente, deben tenerse en cuenta con carácter de primordiales para el desarrollo de la actividad energética, sobre todo en países en vías de desarrollo, como lo son la eficiencia energética, el respeto al concepto de desarrollo sostenible y el refuerzo de la seguridad en el abastecimiento. Consecuencialmente, el Programa SYNERGY II presentó expresamente, como objetivo primordial, el aumento de la eficiencia energética, el favorecimiento del desarrollo sustentable como directriz en el accionar, la mejora en cuanto a la competitividad de empresas comunitarias y el refuerzo en la seguridad del abastecimiento en virtud de una cooperación más íntima entre el sector energético comunitario y terceros países, en especial en vías de desarrollo.

Así, especificándose mayormente los principios directores del actuar comunitario para el logro de la anhelada cooperación e integración del sector energético comunitario con terceros países, el Programa SYNERGY II sustituyó y derogó al Programa SYNERGY originalmente estipulado.

Por otro lado, al igual que el Programa SYNERGY original, se prohibió expresamente de la ayuda financiera del Programa SYNERGY II los proyectos de investigación, desarrollo y demostración, estableciéndose, también, un comité de reglamentación a la usanza del Programa SYNERGY original. En el punto en que difieren ambos Programas es en cuanto al importe monetario disponible para cada uno, toda vez que el importe designado para el Programa SYNERGY II tuvo una dotación de 15 millones de euros, suma significativamente mayor a la designada para el Programa

---

el sector de la energía (1998-2002). Programa SYNERGY II, publicado en el Diario Oficial L.7 del 13 de Diciembre del año 1999.

original y que responde a la necesidad de ahondar en la cooperación hasta ese momento resultante que, si bien era cierto, era adecuada, podía incrementarse favorablemente.

### 3.1.5 Programa ALTENER<sup>50</sup>

Ante el creciente auge en la importancia de la dimensión medioambiental comunitaria y el refuerzo de la importancia adquirida por la misma en virtud de la ratificación comunitaria del Protocolo de Kioto, se generó la necesidad comunitaria de respetar y fomentar a nivel tanto industrial como ciudadano el concepto de desarrollo sustentable. Tal concepto alcanza especial significación en virtud de la estrecha relación existente entre la actividad energética y la protección del medio ambiente, toda vez que son pocas las actividades que pueden comprometer más la protección del medio ambiente que una actividad energética llevada a efecto en términos contrarios al medio ambiente y su cuidado. Por ende, surge a nivel comunitario la necesidad de aproximar ambos sectores, mediante la investigación y desarrollo de tecnologías que utilicen fuentes energéticas renovables que sean lo más amigable posibles para con el medio ambiente, haciéndose necesario el impulso de dicha búsqueda a nivel de imperativo comunitario.

Así, el objetivo principal del programa ALTENER se encuentra en la necesidad de fomentar el desarrollo de las fuentes energéticas renovables en la Unión Europea, mediante la creación de condiciones jurídicas, socioeconómicas y administrativas necesarias para la aplicación de un plan de acción común acerca de las fuentes de energía renovables y un cuantioso plan de inversión pública y privada en la producción de energía a partir de esta clase de fuentes energéticas. Además, este programa también se adapta a los objetivos primordiales de la política energética de la Unión Europea, particularmente respecto de la protección del medio ambiente, por cuanto la diversificación de fuentes energéticas que se persigue mediante el perfeccionamiento

---

<sup>50</sup> Decisión 646/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 28 de Febrero del año 2000, por la que se aprueba un programa plurianual de fomento de las energías renovables en la Comunidad (1998-2002). ALTENER.



de las fuentes de energía renovables redundaría en una limitación notable de las emisiones de CO<sub>2</sub>, que constituye una preocupación permanente en la Unión Europea por cuanto cada vez se hace más evidente la dependencia energética respecto de combustibles fósiles, que generan grandes emisiones de CO<sub>2</sub>.

Por otro lado, este programa, al buscar satisfacer la demanda energética, –o al menos, parte de ella-, con fuentes energéticas renovables, pretende reducir la dependencia de las importaciones de energía, las cuales se mueven fundamentalmente en el ámbito de los combustibles fósiles, fundamentalmente petróleo, el cual es importado desde Medio Oriente, y gas, proveniente de Rusia. Se intenta cumplir estos objetivos mediante este programa, el cual propende a la realización de estudios y proyectos pilotos de interés comunitario que permitan disponer de las infraestructuras necesarias para el desarrollo de las energías renovables, y el impulso de acciones específicas que permitan la penetración en el mercado de las fuentes de energía renovables, así como también los respectivos conocimientos técnicos, para hacer factible el impulso de las inversiones pertinentes. Esto último se torna en una necesidad evidente, en palabras de los mismos representantes de la Comisión Europea: “Nuestra enorme dependencia respecto de los combustibles fósiles (petróleo, gas y carbón) no hace sino aumentar y nos plantea numerosos problemas, entre los que cabe citar unos precios del petróleo y del gas que influyen en nuestra economía y en la vida de millones de empresas, el poder conferido a nuestros pocos proveedores externos, por supuesto la contaminación y, por último, como ha ocurrido recientemente, el riesgo de agitación social cuando los mercados se desploman”<sup>51</sup>. Como se desprende de este pronunciamiento de la Comisión, la diversificación de las fuentes energéticas resulta indispensable, por cuanto ello implicaría alejar de la conciencia colectiva comunitaria los temores de diversos ámbitos que les acarrea su actual y ascendente dependencia respecto de combustibles fósiles.

---

<sup>51</sup> VARIOS autores. Energía: controlemos nuestra dependencia. Revista de la Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2002, p.4.

Por tanto, el Programa ALTENER busca no solamente el respeto al concepto de desarrollo sustentable, sino además, el fortalecimiento del principio de seguridad en el abastecimiento energético y de reducción en la dependencia externa de combustibles, por lo que puede señalarse que el mismo no es un Programa con fines eminentemente ecológicos como podría pensarse, sino que intenta cubrir las necesidades planteadas por varios de los principios inspiradores de la política energética de manera transversal, utilizando el concepto de desarrollo sustentable como principio guía para cumplir dicha finalidad.

Por otro lado, el objetivo último del programa ALTENER radicó en aumentar la participación de las fuentes de energía renovables en el abanico energético con objeto de lograr el objetivo de que el 12% del consumo interno bruto de energía en la Unión Europea en el año 2010 se satisficiera mediante energías cuya tecnología se basara en fuentes renovables, lo cual, consecencialmente, también acarrea como objetivo el reducir la dependencia energética externa de la Unión Europea y contribuiría al desarrollo económico local y regional, como también a la cohesión comunitaria económica y social. Para estos efectos, se otorgó para el financiamiento de dicho Programa una suma cercana a los 77 millones de euros.

La Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo que dio nacimiento al mentado Programa ALTENER señala una lista de los tipos de acciones que son susceptibles de recibir apoyo financiero en el marco de dicho Programa. Al efecto, el artículo 2<sup>52</sup> de la Decisión establece la citada lista de acciones que el Programa

---

<sup>52</sup> El artículo 2 de la Decisión N° 646/2000/CE también establece dentro de la lista de acciones que pueden recibir apoyo financiero en el marco del Programa ALTENER las medidas de control y evaluación destinadas a efectuar el seguimiento de la aplicación de la estrategia y el plan de acción comunitarios de desarrollo de las fuentes de energía renovables; prestar apoyo a las iniciativas de aplicación del plan de acción, especialmente para fomentar una mejor coordinación y sinergia entre acciones, incluidas todas las actividades que reciben financiación comunitaria, así como las financiadas por otras entidades de financiación, como el Banco Europeo de Inversiones; efectuar el seguimiento de los avances realizados por la Comunidad y formular observaciones sobre los avances realizados en los Estados miembros en materia de desarrollo de las fuentes de energía renovables; el establecimiento de medidas tendentes al desarrollo de las

ALTENER puede financiar, dentro de las cuales se destacan los estudios y medidas destinadas a aplicar y completar las medidas de la Comunidad y los Estados miembros adoptadas para desarrollar el potencial de las energías renovables<sup>53</sup>; acciones específicas que faciliten la entrada al mercado de las fuentes de energía renovables, así como de los pertinentes conocimientos técnicos, con objeto de impulsar la inversión en dicho sector; y los proyectos piloto de interés comunitario que permitan disponer de las infraestructuras necesarias para el desarrollo de las energías renovables a nivel local y regional, entre otras. Es decir, se propende no sólo al desarrollo de energías de fuente renovable, sino que además, se facilitan las condiciones para que dicha evolución sea lo más adecuada posible al objetivo del Programa ALTENER, mediante el desarrollo en cuanto a infraestructura y a la investigación de fuentes energéticas renovables.

Además, se estableció que la Comisión Europea sería la responsable de los aspectos financieros en cuanto a la ejecución y aplicación de este Programa, siendo asistida por un Comité Consultivo, que consiste en el mismo Comité contemplado en el artículo 4 de la Decisión N° 1999/21/CE de EURATOM, tal y como lo establece el artículo 5 de la Decisión N° 646/2000/CE.

---

estructuras de la información, la educación y la formación; medidas para impulsar el intercambio de experiencias y conocimientos, con objeto de aumentar la coordinación entre las actividades internacionales, comunitarias, nacionales, regionales y locales; creación de un sistema centralizado de recogida, atribución de prioridades y difusión de información y conocimientos técnicos sobre energías renovables.

<sup>53</sup> Dentro de estos estudios y medidas destinados a desarrollar el potencial de las energías renovables, la Decisión, en la letra a) de su artículo 2 enumera, en particular, las siguientes: “la preparación de estrategias sectoriales y de mercado; la elaboración de normas y de sistemas de certificación; facilitar la agrupación para realizar compras conjuntas; los análisis comparativos, basados en proyectos, de la repercusión en el medio ambiente y la evolución de los costes y beneficios a largo plazo de la utilización de energías clásicas y de la de energías renovables; el análisis de las condiciones jurídicas, socioeconómicas y administrativas que sean más propicias para la penetración en el mercado de las energías renovables, incluido el estudio de la posible utilización de medidas económicas e incentivos fiscales; y la preparación de la legislación adecuada para promover unas condiciones favorables a las inversiones y de métodos más perfeccionados que permitan evaluar los costes y las ventajas que no se reflejan en los precios del mercado”.

Finalmente, cabe hacer presente que el Programa ALTENER se vio reforzado, en los años siguientes, por la confirmación en cuanto a la continuidad del Programa “Energía Inteligente-Europa” para el período comprendido entre los años 2007 y 2013, como continuación del primitivo Programa, cuya vigencia se contemplaba entre los años 2003 y 2006, haciendo hincapié en la necesidad de desarrollar fuentes de energía renovables y la utilización adecuada de las mismas, y más específicamente por la adopción de un Programa de trabajo de las fuentes de energía renovables, propuesto por la Comisión Europea mediante Comunicación de fecha 10 de Enero del año 2007, hitos que serán analizados detenidamente más adelante en el presente Capítulo, al momento de analizar propiamente tal el marco regulatorio y el desarrollo de la energía proveniente de fuentes renovables.

#### 3.1.6 Programa SAVE II<sup>54</sup>

El Programa SAVE II, dentro del Programa Marco de actividades en el sector de la energía, tiene por objeto constituirse en el Programa tendiente a garantizar el objetivo comunitario de eficiencia energética mediante la propensión al uso racional de la energía y al ahorro en el consumo. El Programa SAVE II constituye la continuación natural del Programa SAVE original, para efectos de insertar el mismo en el Programa Marco de actividades en el sector energético comunitario.

Dicho programa presenta como objetivo primordial el impulso de una política social y económica tendiente a enfatizar el respaldo de una utilización racional y eficaz de los recursos energéticos. Este programa tiene una relación indirecta con uno de los principios rectores de la política energética de la Unión Europea, el cual dice relación con la diversificación de la matriz energética como consecuencia de un impulso a los

---

<sup>54</sup> Decisión N° 647/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 28 de Febrero del año 2000, por la que se aprueba un programa plurianual de fomento de la eficiencia energética (SAVE II: 1998-2002), publicado en el Diario Oficial L.79 de fecha 30 de Marzo del año 2000, y que derogó la Decisión 96/737/CEE del Consejo, de fecha 16 de Diciembre del año 1996, relativa al programa plurianual de fomento de la eficacia energética en la Comunidad.

principio de seguridad del abastecimiento y de eficiencia energética, puesto que mediante este objetivo se pretende desarrollar otras fuentes de energía distintas a las tradicionalmente usadas por el grueso de los Estados miembros de la Unión Europea, lo cual es buscado con anhelo por la Comunidad por ser visto como sinónimo de poner término a la cada vez más creciente dependencia energética exterior de la Unión Europea. Se relaciona indirectamente con el principio de la diversificación de las fuentes de energía, por cuanto el Programa SAVE pretende hacer efectiva la optimización de los recursos energéticos y reducir el malgasto de éstos al mínimo posible, lo cual dice relación con el principio anteriormente señalado en una relación de causa a efecto, toda vez que una gran razón de que el principio de diversificación de las fuentes energéticas adquiriera una creciente preocupación comunitaria resulta del hecho de que la cada vez mayor demanda de energía no sea susceptible de ser satisfecha con la producción energética actual, lo cual, en cierta parte, proviene del hecho de que no se está utilizando racionalmente la energía ni se les está otorgando eficiencia alguna a los recursos energéticos comunitarios existentes.

En efecto, el artículo 1 de la Decisión creadora de este Programa estableció que los objetivos del mismo consistieron en estimular las medidas de eficiencia energética en todos los sectores; incentivar las inversiones orientadas a la conservación de energía por parte de los consumidores públicos, privados y de la industria; y crear las condiciones para mejorar la intensidad energética del consumo final. Por su parte, el artículo 2<sup>55</sup>, al igual que lo acontecido en virtud del programa ALTENER, enumera las actividades susceptibles de ser financiadas mediante los

---

<sup>55</sup> El artículo 2 de la Decisión N° 647/2000/CE, además, establece dentro de las medidas susceptibles de ser financiadas por el Programa SAVE II, las medidas propuestas tanto por la Comisión como por entidades distintas tendientes a promover el intercambio de experiencia, dirigidas a mejorar la coordinación de las actividades realizadas en el plano internacional, comunitario, nacional, regional y local a través de los medios adecuados de difusión de la información; acciones piloto sectoriales focalizadas destinadas a acelerar la inversión en procesos e infraestructura tendiente a la eficiencia energética y a mejorar los hábitos de utilización de la energía; y estudios y otras actividades conexas destinadas a introducir, aplicar y complementar las medidas comunitarias adoptadas para mejorar la eficiencia energética, dentro de las cuales el artículo 2 señala expresamente los acuerdos voluntarios y los mandatos a organismos de normalización.

recursos otorgados a este Programa, dentro de las cuales destaca el seguimiento de los avances conseguidos en materia de eficiencia energética en la Comunidad y en cada uno de los países miembros; y el desarrollo de acciones específicas dirigidas a mejorar la gestión de la energía a nivel regional y urbano y a favorecer una mayor cohesión entre los Estados miembros y las regiones en el campo de la eficiencia energética, contando, para ello, con una dotación financiera de 66 millones de euros, cuyo resguardo y destinación recayeron en la Comisión Europea.

### 3.1.7 Programa CARNOT: combustibles sólidos<sup>56</sup>

El Programa CARNOT, dentro del Programa marco de actividades en el sector de la energía, constituye un subprograma destinado a poner en aplicación casi la totalidad de los principios inspiradores de la actividad energética comunitaria, pero en lo referente al sector de los combustibles sólidos. De esta forma, y como se verá a continuación, el Programa CARNOT presenta matices que pretenden, en primer lugar, un tratamiento y regulación amigable con el medio ambiente del sector de los combustibles sólidos, teniendo presente que el respecto al concepto de desarrollo sustentable puede aprovecharse como una instancia para otorgar mayor seguridad en el abastecimiento energético en dicho sector, como también para propender a la eficiencia energética, la cual adquiere una especial importancia en el sector de los combustibles sólidos, por las consecuencias medioambientales que ello implica. Además, el Programa CARNOT tiende a una mejora en infraestructura y tecnología que permita el fomento a la utilización de energías limpias en este sector, por lo que recibe, además, aplicación el principio de innovación, investigación y desarrollo tecnológico, circunscrito específicamente, como ya se apuntó, al sector de los combustibles sólidos.

---

<sup>56</sup> Decisión N° 1999/24/CE del Consejo, de fecha 14 de Diciembre del año 1998, por la que se aprueba un programa plurianual de medidas tecnológicas para el fomento de la utilización limpia y eficiente de los combustibles sólidos para el período comprendido entre los años 1998 y 2002. Programa CARNOT.

El objetivo principal del Programa CARNOT se encuentra en el fomento de la utilización de tecnologías limpias y eficientes que no perjudiquen al medio ambiente en el sector de los combustibles sólidos, para lo cual se impulsa la cooperación destinada a favorecer una mejor información comercial y técnica entre actividades nacionales, comunitarias e internacionales, y, por otro lado, se adoptan medidas para fomentar la explotación industrial de tecnologías limpias con fines energéticos, a través de una mayor cooperación industrial. Este programa, por su parte, se vincula con el principio rector de la política energética comunitaria que dice relación con la protección del medioambiente y el concepto de desarrollo sostenible, ya que si se toma en cuenta que los combustibles fósiles son la fuente energética de mayor aplicación actualmente en la Unión Europea, y que este programa propende a la utilización de tecnologías limpias en materia de combustibles sólidos, se hace presente que, de cierto modo, se está reconociendo que la protección al medio ambiente es un principio que debe ser respetado y que las emisiones de CO<sub>2</sub> provenientes de los combustibles sólidos existentes en grandes cantidades en la atmósfera constituyen parte considerable de tal preocupación, estimándose que, mediante este Programa, dichas emisiones, causantes principales de los problemas atmosféricos comunitarios, reducirían considerablemente. Es decir, el este Programa se basa en el desarrollo de tecnologías limpias y eficaces de combustión conjunta del carbón con otros combustibles sólidos, como el lignito, la turba, los aceites de esquisto, los derivados pesados, desechos petrolíferos y la biomasa. El nuevo auge en la utilización del carbón tiene su razón de ser, en palabras de los propios representantes de la Comisión Europea, en que *"Se trata de un combustible abundante en muchos países del mundo"* y en que *"Según los estudios de la OCDE, se calcula que las reservas existentes se aproximan a un billón de toneladas, lo que representa unos doscientos años de consumo mundial al ritmo actual. Al contrario de los hidrocarburos, esta diversidad de fuentes de aprovisionamiento es, en sí misma, prueba de la estabilidad de los precios y de la seguridad de los suministros"*<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> CLEUTINX, Christian. La larga búsqueda del carbón limpio. Responsable de Energías Convencionales de la Dirección General de Transporte y Energía de la Comisión Europea. Luxemburgo, Revista de Investigación de la Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 10 de enero de 2002.

Por lo tanto, y en este mismo orden de ideas, al existir dicho combustible de manera abundante en el mundo, su valor es proporcionalmente bajo comparado con otros combustibles, lo cual conlleva a que su implementación sea más que atractiva a nivel comunitario. Sin embargo, existe plena conciencia de que la liberación de partículas contaminantes provenientes de la combustión del carbón en forma individual es especialmente dañina para los efectos del principio de respeto del medio ambiente, por lo que se optó, en este sentido, por la combustión conjunta, esto es, la combustión de una mezcla de carbón con algún otro combustible sólido de bajo nivel contaminante de los ya mencionados. Por ende, se entiende que el eje central del Programa CARNOT consiste en la correcta implementación de esta combustión conjunta, para producir energía eficiente y de bajo costo, tanto económico como medioambiental.

Por otro lado, el Programa CARNOT estableció, en su Decisión creadora, que financiaría dos categorías de acciones en el ámbito de los combustibles sólidos. Estas categorías de acciones se encuentran representadas por medidas para impulsar la cooperación destinada a favorecer una mejor información comercial y técnica entre actividades nacionales, comunitarias e internacionales, categoría para la cual el Programa CARNOT financiaría el 50% del costo total de las mismas; y las medidas para fomentar la explotación industrial de tecnologías limpias con fines energéticos a través de una mayor cooperación industrial, categoría respecto de la cual el Programa financiaría entre el 30% y el 50% del costo total de dichas medidas.

### 3.1.8 Programa SURE<sup>58</sup>

Resulta evidente que el Programa marco de actividades en el sector de la energía no podía marginar en su plan de acción a la energía nuclear y el desarrollo y

---

<sup>58</sup> Decisión N° 1999/25/EURATOM del Consejo, de fecha 14 de Diciembre del año 1998, por la que se aprueba un programa plurianual, correspondiente al período 1998-2002, de actividades en el sector nuclear relativas a la seguridad del transporte de material radiactivo, así como el control de seguridad y a la cooperación industrial para el fomento de determinados aspectos de la seguridad de las instalaciones nucleares en los países participantes en el programa TACIS. Programa SURE.



tratamiento de la misma, por lo cual se instituyó, en este marco, el Programa SURE, que tiene por objeto regular y elevar el nivel de cuidado existente en el tratamiento de residuos nucleares y al transporte de materiales radiactivos dentro de la Unión Europea.

Se plantea como principal objetivo de este Programa el refuerzo de la seguridad de utilización de la energía nuclear mediante una mayor cooperación industrial con Rusia y los nuevos Estados independientes y un control más adecuado del transporte de materias radiactivas, procediéndose, a este respecto, a la revisión de las prácticas de seguridad del transporte de material radiactivo y a la implementación y mejora de los sistemas de control de seguridad de los países miembros.

Dicho programa hace referencia al principio de seguridad en el abastecimiento energético, principio fundante de la política energética comunitaria, toda vez que el correcto desarrollo de la actividad nuclear contribuye, como ningún otro sector energético, a asegurar el abastecimiento energético, siempre y cuando dicha actividad sea regulada de manera eficaz, teniendo presente el riesgo que ella implica. Por otro lado, dice además relación con un principio que resulta primordial en la actividad nuclear, cual es el principio de seguridad, tanto respecto de las instalaciones nucleares en sí mismas como respecto de los residuos nucleares y transporte tanto de materiales radiactivos como de residuos nucleares. En este caso, el Programa SURE enfatiza respecto del cumplimiento de un deber de cuidado en lo referente al transporte de sustancias radiactivas, que constituye parte del principio de seguridad energética preponderante, como veremos en el Capítulo IV, en materia de energía nuclear. La importancia de este Programa, en este sentido, radica en que se pretende lograr un desarrollo en el ámbito del principio de seguridad en el tratamiento nuclear respecto de países que tradicionalmente se han caracterizado por carecer de políticas económicas y sociales que logren una optimización eficiente de los recursos, lo cual, sumado al hecho de que dichos países, que aún no son parte de la Unión Europea – con excepción de Estonia, Letonia y Lituania, que se han incorporaron oficialmente en el año 2004-, se encuentran a una mínima distancia de los Estados miembros de la Unión Europea, por lo que cualquier falta de regulación respecto a temas sensibles

como éstos respecto de estos Estados constituyen una problemática para la Unión Europea.

Ello resulta del hecho de que estos Estados frecuentemente no han observado normas básicas de seguridad en el ámbito nuclear. Dicha circunstancia pone en peligro la transparencia y eficiencia del sector energético en toda el área, no sólo en lo que respecta al principio de seguridad, sino también al propio principio de seguridad del abastecimiento. Tal como lo señala el Libro Verde sobre seguridad en el abastecimiento: “La seguridad del abastecimiento no pretende maximizar la autonomía energética o minimizar la dependencia, sino reducir los riesgos derivados de esta última. Entre los objetivos por alcanzar figuran el equilibrio y la diversificación de las fuentes de abastecimiento (por productos y por regiones geográficas) y la adhesión de los países productores a la Organización Mundial del Comercio (OMC)”<sup>59</sup>. Al señalar que se busca el equilibrio tanto por productos como por regiones geográficas, se hace evidente que el Programa SURE se entiende destinado a regular una zona geográfica que siempre ha significado un foco importante de conflicto, tanto por la desorganización muchas veces imperante en aquellos países, como también por la capacidad económica, tecnológica y geográfica de varios de ellos.

Por último, el Programa SURE establece las categorías de actividades susceptibles de ser financiadas con los fondos reunidos en su favor, dotación financiera de 9 millones de euros. Dichas categorías se encuentran representadas por, en primer lugar, el ámbito de seguridad del transporte de material radiactivo, estableciéndose específicamente dentro de esta categoría la determinación de las medidas de armonización necesarias, la evaluación y el análisis de los incidentes ocurridos durante el transporte; el refuerzo de la coherencia y la aplicación de los procedimientos de urgencia; etc. La segunda categoría consiste en el ámbito de control

---

<sup>59</sup> Libro Verde: Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2001, p.2

de seguridad de los países integrantes del Programa TACIS<sup>60</sup>, en lo relativo específicamente a la formación de expertos de estos países en materia de control de seguridad y al apoyo al desarrollo de sistemas de contabilidad y control de seguridad del material nuclear en dichos países. Por último, la tercera categoría se encuentra integrada por el ámbito de cooperación industrial con los mencionados países integrantes del Programa TACIS, con el análisis del contexto industrial, administrativo, legal y financiero específico de cada uno de estos países.

Finalmente, cabe hacer presente la importancia que asigna la Unión Europea a la seguridad en materia nuclear, la cual se refleja en este apoyo entregado a países terceros pero que se encuentran en una situación geográfica cercana respecto a la Unión Europea, en virtud del Programa SURE. Dicha circunstancia dice relación con la magnitud de un eventual desastre nuclear en alguno de aquellos países para los intereses comunitarios, contingencia que, precisamente, la Unión Europea pretende elevar mediante el alza en la calidad y en el estándar nuclear de estos países. Todo aquello relativo a la seguridad nuclear será analizado mayormente en el Capítulo IV del presente trabajo.

### **3.2 PROGRAMA PLURIANUAL “ENERGÍA INTELIGENTE-EUROPA” (2003-2006)<sup>61</sup>**

Una vez cumplido el plazo establecido para el Programa marco de actividades en el sector de la energía, el año 2002, se pretendió la continuación y reforzamiento de las políticas y avances logrados mediante el mismo. Para ello, se instauró el Programa “Energía Inteligente-Europa”, cuyo plazo de aplicación correspondería al período comprendido entre los años 2003 y 2006, reemplazando al Programa Marco de

---

<sup>60</sup> El Programa TACIS es una iniciativa de la Unión Europea que tiene por objeto apoyar la transición hacia una economía de mercado de los países pertenecientes a la ex Unión Soviética y Mongolia. Sus integrantes son Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Rusia, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, Moldavia, Tayikistán, Turkmenistán, Ucrania, Uzbekistán y Mongolia.

<sup>61</sup> Decisión N° 1230/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 26 de Junio del año 2003, por la que se adopta un programa plurianual de acciones en el ámbito de la energía: “Energía Inteligente-Europa” (2003-2006), publicado en el Diario Oficial L. 176 de fecha 15 de Julio del año 2003.

actividades en el sector de la energía por este nuevo período de tiempo. El Programa se preocupa de enfatizar respecto del tema de la seguridad en el abastecimiento energético y el desarrollo sostenible, temas claves para este Programa, que reflejan los objetivos actuales de la Unión Europea al respecto de dichos temas, y que habían visto su importancia acrecentada a raíz del alza en el consumo energético registrada al término del Programa marco como consecuencia de la implementación correcta del mismo y el avance tecnológico y en infraestructura que registró la actividad energética comunitaria, como también el constante empeoramiento, a raíz de este auge, de las condiciones medioambientales.

Se planteó, al establecerse el nombrado programa, que el fenómeno del cambio climático, resultante de las emisiones de gases de efecto invernadero proviene en gran parte de los sectores de la energía y los transportes, por lo que se hizo indispensable que la política energética fuese abordada como un tema de especial importancia en la estrategia comunitaria de desarrollo sostenible, ya que, además la Unión Europea, como ya se ha dicho en su momento, depende cada vez en mayor grado de energía procedente de terceros países, lo cual conlleva riesgos sociales, económicos y políticos para la Unión Europea. Este Programa aplica las grandes líneas de acción contenidas en el Libro Verde “Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético”, cuyo objetivos principales, que se analizarán con mayor profundidad y detalle más adelante, consisten en reforzar la seguridad de abastecimiento energético, luchar contra el fenómeno del cambio climático y estimular la competitividad de las empresas de la Unión Europea, en especial aquellas relacionadas con el sector energético.

### 3.2.1 Objetivos del Programa

El Programa Energía Inteligente-Europa tuvo por objeto apoyar financieramente las iniciativas locales, regionales y nacionales en el ámbito de las energías renovables y la eficacia y uso racional de la energía. En virtud de estos objetivos, el programa buscaba otorgar elementos necesarios para la promoción de la eficiencia energética y la mayor utilización de las fuentes de energía renovables, teniendo en vista la

reducción del consumo de energía y de las emisiones de CO<sub>2</sub>, responsables de la creación de gases de efecto invernadero. También buscaba desarrollar instrumentos y medios, que podrían ser utilizados por la Comisión y los Estados miembros, para realizar una evaluación acerca del impacto de las medidas adoptadas por los Estados miembros, y la promoción de modelos eficientes de producción y consumo de energía sustentados en bases sólidas, fomentando la sensibilización de la población principalmente mediante el sistema educativo, haciéndose necesaria la creación de instrumentos que permitiesen un control y seguimiento efectivo de los progresos alcanzados.

### 3.2.2 Ámbitos de aplicación del Programa

En cuanto a los ámbitos de acción del Programa, se encuentra una semejanza con los planes de acción adoptados por el Programa marco, por cuanto el Programa Energía Inteligente significa la continuación de aquél, por lo que los ámbitos de acción se han focalizado en garantizar y reforzar la continuidad de las acciones y programas adoptados en virtud del Programa marco para el período comprendido entre los años 1998 y 2002. Para ello, se toman en cuenta cuatro ámbitos de acción del Programa Energía Inteligente-Europa:

1) El ámbito SAVE, que, al igual que el Programa SAVE impulsado bajo el Programa marco, busca mejorar la eficiencia energética y la utilización racional de la energía, pero visto en este caso desde un punto de vista más específico, ya que se refiere principalmente a la racionalización y eficiencia del uso de la energía en los sectores de la construcción y la industria, y enfatiza sus esfuerzos sobre estos sectores y no sobre la totalidad de los sectores como el Programa marco, ya que el trazarse las líneas de acción del Programa Energía Inteligente-Europa, se llegó a la conclusión de que los sectores donde había un mayor consumo desproporcionado de energía era en estos sectores de la construcción y la industria, tornándose necesario el hincapié en cuanto a la divulgación de los conceptos de eficiencia energética en estos sectores.

2) El ámbito ALTENER, que se refiere, como el Programa del mismo nombre, a la promoción de fuentes de energía renovables para la producción centralizada y descentralizada de electricidad y calor, con lo cual se busca enfatizar en la búsqueda de la diversificación de las fuentes energéticas, marcando el Programa Energía Inteligente-Europa la continuación natural del Programa ALTENER.

3) El ámbito STEER, que constituye una novedad respecto del Programa marco, ya que se preocupa de apoyar las iniciativas relacionadas con todos los aspectos energéticos del transporte y la diversificación de los carburantes a través de fuentes emergentes de energía y de energía renovable. Este ámbito de acción se relaciona directamente con el problema de diversificación de las fuentes energéticas, y si se observa con atención, puede concluirse que este problema inquieta cada vez más a los comunitarios, por cuanto el ámbito STEER es propio del Programa Energía Inteligente y no del Programa Marco, lo cual refleja que a medida que pasan los años, la preocupación acerca de la diversificación de las fuentes energéticas es cada vez mayor en el seno de la Unión Europea. Como dijo Loyola de Palacio, Vicepresidenta de la Comisión Europea responsable del Transporte y la Energía, “Los recursos energéticos internos que hoy en día satisfacen la mitad de nuestras necesidades se están agotando al tiempo que aumenta el consumo. De no tomarse las medidas oportunas, de aquí a veinte o treinta años la energía tendrá un impacto medioambiental insostenible y la dependencia energética del exterior irá incrementándose hasta alcanzar por término medio un 70 %, porcentaje que en el caso de los productos petrolíferos será de un 90 %. Esta situación nos hace vulnerables, ante todo porque la dependencia económica se concentra en determinadas fuentes de energía, como el gas y el petróleo”.<sup>62</sup> Esto refleja una preocupación doble, por cuanto se pretende dar respuesta al problema de la diversificación de las fuentes de energía, teniendo siempre presente el concepto de respeto por el medio ambiente.

---

<sup>62</sup> DE PALACIO, Loyola. Energía: controlemos nuestra dependencia. Luxemburgo, Revista de la Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002, p.29.

4) El ámbito COOPENER, que se refiere al apoyo a las iniciativas relacionadas con la promoción de la eficiencia energética y las fuentes de energía renovables en los países en vías de desarrollo. Puede verse nuevamente lo señalado con anterioridad, la preocupación europea respecto de la diversificación de las fuentes energéticas los ha llevado no sólo a buscar el desarrollo y perfeccionamiento de energías renovables al interior de la propia Unión Europea, sino que los ha obligado a cruzar fronteras para poder verse mayormente beneficiados, subvencionando a países en vías de desarrollo para que canalicen sus procesos de investigación respecto del desarrollo de fuentes energéticas renovables que puedan serle útiles a la Unión Europea en su afán de frenar esa creciente dependencia en mercados energéticos externos para satisfacer sus demandas energéticas internas. Dicha circunstancia, como es evidente, se tornó cada vez más compleja a medida avanzaron los años, haciéndose aún más patente la necesidad de diversificar la matriz energética para reducir proporcionalmente al crecimiento experimentado la dependencia energética externa.

Para lograr satisfacer estos ámbitos de acción se comenzaron a realizar ciertas acciones clave, que iban desde la promoción del desarrollo sostenible, la seguridad del abastecimiento de energía en el marco del Mercado Interior, la competitividad del mismo y la protección del medio ambiente, para lo cual se podía recurrir a la elaboración de normas, sistemas de etiquetado, métodos de certificación y el seguimiento de la evolución de los mercados y tendencias energéticas, hasta el desarrollo de estructuras de información, educación y formación que faciliten la concienciación de los ciudadanos, la difusión de conocimientos técnicos y el control de la aplicación y el impacto de la política de energía sostenible en la Unión Europea.

Cabe destacar, además, que en virtud de este Programa de Energía Inteligente se crea un organismo denominado “Agencia Ejecutiva de Energía Inteligente”<sup>63</sup>, encargado de la ejecución de las tareas relacionadas con el apoyo comunitario en

---

<sup>63</sup> Decisión de la Comisión, 23 de Diciembre de 2003, por la que se establece una agencia ejecutiva, denominada “Agencia ejecutiva de energía inteligente”, encargada de la gestión de la acción comunitaria en el ámbito de la energía en aplicación del Reglamento (CE) N°58/2003 del Consejo.

virtud del Programa, con exclusión de la evaluación del programa, del control legislativo y de los estudios estratégicos o de cualquier otra medida que pudiese ser competencia exclusiva de la Comisión, encargándose fundamentalmente de la adopción de los actos de ejecución presupuestaria en ingresos y gastos y de la ejecución de todas las operaciones necesarias para la gestión del programa comunitario, y en especial, las relacionadas con la adjudicación de los contratos y subvenciones.

Es preciso señalar que, durante la vigencia del Programa marco propiamente tal, se dio vida a un programa temático que abarcó el mismo período de tiempo del Programa Marco (1998-2002) y que, posteriormente, se vio reforzado por la adopción del Programa “Energía Inteligente-Europa” (2003-2006). Dicho programa temático hacía referencia a la necesidad de desarrollar nuevas tecnologías para la energía y el medio ambiente que permitiesen propiciar cambios importantes en la industria y la sociedad comunitaria, para lo cual se dividió en dos subprogramas temáticos: uno, relativo a la energía, el medioambiente y desarrollo sostenible, y otro, relativo a la energía nuclear y las actividades desarrolladas en el marco del Tratado EURATOM. Por el momento se hará referencia sólo al primero, para profundizar en el segundo en el Capítulo IV del presente trabajo, al tratarse la actividad nuclear comunitaria.

El subprograma temático referente a la energía, medio ambiente y desarrollo sostenible tiene como fin el promover la investigación y desarrollo tecnológico en el ámbito del medio ambiente y la energía con el fin de mejorar la competitividad del mercado energético y la calidad de vida de los comunitarios, lo cual responde a uno de los principios rectores de la política energética de la Unión Europea, cual es el impulso a la investigación y desarrollo tecnológico en materia energética, para cumplir con la necesidad de favorecer la diversificación del abastecimiento energético y el desarrollo sostenible en Europa. Dicho subprograma permitió desarrollar un nuevo concepto que pasó a ser el sustento de dicho principio rector, que es el concepto de “eficiencia”, esto es, producir bienes y servicios de mejor calidad con menos materiales, energía y residuos, haciendo hincapié en la participación de las pequeñas y medianas



empresas, por cuanto las actividades de investigación son multidisciplinarias y multisectoriales.

Respecto a este subprograma se adoptan una serie de acciones clave relativas al medio ambiente y a la conservación de sus recursos, siendo de interés para el presente texto solamente dos de éstas acciones clave: la primera de ellas dice relación con el desarrollo de sistemas energéticos menos contaminantes, con lo cual se pretende minimizar el impacto ambiental de la producción y utilización de la energía, siendo las áreas de investigación preferentes la producción no contaminante de electricidad o calor a partir de carbón, biomasa u otros combustibles para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub>, el desarrollo de fuentes nuevas de energía renovable, en especial biomasa, energía eólica, energía solar y pilas de combustible y la integración de estas nuevas fuentes de energía a los sistemas energéticos ya existentes, eliminando los obstáculos técnicos que se oponen a su aceptabilidad por los sistemas energéticos existentes, y la consecución de una combustión más eficaz, minimizando el impacto de las emisiones de CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> y otros contaminantes provenientes de centrales eléctricas. Con esto se busca reforzar la idea de que la diversificación de las fuentes energéticas continúa siendo un objetivo prioritario en el desarrollo de la política energética comunitaria, por cuanto la investigación y desarrollo se centran en obtener aflicción de fuentes alternativas que le permitan a la Unión Europea reducir su dependencia de las fuentes energéticas tradicionales.

La segunda acción clave dice relación con la obtención de energía económica y eficiente para una Europa competitiva, para lo cual se pretende establecer servicios energéticos limpios, eficaces y seguros con la finalidad de estimular la competencia de la industria y el respeto del medio ambiente. Las áreas de investigación relativas a este punto pasan por la utilización racional y eficiente de la energía, para lo cual se busca desarrollar nuevas tecnologías en determinados sectores, como la industria, transporte y agricultura. También es destacable el intento por mejorar las redes de transporte y distribución de la energía y el desarrollo de las tecnologías de almacenamiento de energía para reducir su incidencia en el medio ambiente, el desarrollo de las tecnologías de explotación, extracción y producción de

combustibles fósiles, para así optimizar los recursos en hidrocarburos con el fin de reducir su impacto ambiental, y, por último, el análisis de la rentabilidad y del rendimiento de todas las fuentes energéticas.

También se previeron acciones de investigación y desarrollo tecnológico de carácter genérico, esto es, aquellas no comprendidas en las acciones clave anteriormente señaladas pero cuyo análisis es, sin duda, una herramienta igualmente eficaz para ayudar a la Comunidad a mejorar sus capacidades científicas. Estas acciones de carácter genérico dicen relación, principalmente, con la investigación de la dimensión social de la energía, gracias a la evaluación comparativa y las relaciones entre la energía, el medio ambiente, las tecnologías, el crecimiento económico y el empleo.

### 3.1.3 Libro Verde “Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético” y la ausencia en el mismo del principio de diversificación de la matriz energética para el cumplimiento de los objetivos del Programa Energía Inteligente-Europa

En relación al último punto establecido en el apartado precedente se encuentra el principio de seguridad en el abastecimiento energético que, como ya se ha reiterado en diversas ocasiones, resulta ser uno de los principios básicos o rectores de la política energética, y que mediante dichos estudios sociales se pretende ver satisfecho, toda vez que mediante los mismos se puede lograr un cabal entendimiento acerca de qué tan necesaria es una efectiva regulación acerca de la seguridad en el abastecimiento energético. Ello por cuanto la dimensión social de la energía nos muestra la importancia que tiene ésta para la sociedad y la necesidad de que la energía cumpla con los requisitos de seguridad, continuidad y calidad que se exigen en toda normativa. El Libro Verde “Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético”, se preocupa de enfatizar que dicha estrategia de seguridad “debe tratar de asegurar, por el bienestar de los ciudadanos y el buen funcionamiento de la economía, la disponibilidad física y continuada de productos energéticos en el mercado a un precio asequible para todos los consumidores

(particulares e industriales), dentro del respeto de las exigencias ambientales y en la perspectiva de desarrollo sostenible que se ha fijado el Tratado de la Unión Europea (artículos 2 y 6)”<sup>64</sup>

Como puede apreciarse, en este punto se llega a una convergencia entre dos de los principios rectores de la política energética, cuales son la seguridad en el abastecimiento energético y la protección del medio ambiente. Sin embargo, no se observa que el Libro Verde haga referencia alguna al principio de diversificación de las fuentes energéticas, por cuanto la seguridad del abastecimiento no pretende maximizar la autonomía energética o minimizar la dependencia, sino reducir los riesgos derivados de esta última. Respecto de este principio se encarga el Libro Blanco de 1997, que se ocupa de una estrategia respecto de las fuentes renovables.

En el Libro Verde, por su parte se presenta el esbozo de una estrategia energética a largo plazo, en la cual la Unión Europea reequilibra la política de la oferta a través de acciones claras a favor de la demanda, siendo conveniente intentar controlar el crecimiento de la demanda y, respecto de la oferta, darse prioridad a la lucha contra el calentamiento global; se analiza la contribución a medio plazo de la energía nuclear y se establece un dispositivo reforzado de reservas estratégicas, así como nuevas rutas de importación de hidrocarburos, sujetos a importaciones crecientes. También es importante identificar la seguridad en el abastecimiento en el ámbito del gas natural, por cuanto el mercado europeo del gas se encuentra en fase de transición, por lo que la organización de la seguridad del abastecimiento no puede confiarse a un único actor del mercado, y los Estados miembros están obligados a definir las funciones y responsabilidades de todos los actores del mercado en lo que respecta a la seguridad del abastecimiento, para lo cual se creó una Directiva que reconoce a los Estados miembros el derecho a considerar la seguridad del abastecimiento como una obligación de servicio público.

---

<sup>64</sup>Libro Verde sobre seguridad del abastecimiento energético,.ob.cit., p.75

Estas medidas apuntan, entre otros objetivos, a garantizar la continuidad del suministro de gas en condiciones difíciles, especialmente para los consumidores privados, que no tienen la posibilidad de optar por otros combustibles en muchos casos, garantizando niveles de almacenamiento de gas adecuados. Además, se establece en este punto la obligación de los Estados miembros de elaborar un informe que examine el comportamiento del sector gasífero en relación a los niveles equilibrio de la oferta y demanda en los respectivos territorios de los Estados miembros, los niveles existentes de reservas de gas disponibles en casos de emergencia, etc.

Respecto a la protección del medio ambiente, la política energética comunitaria establece objetivos en relación al proceso de integración de la dimensión medioambiental a ella, como son el promover la eficacia energética y el ahorro de energía, aumentar la producción y utilización de fuentes energéticas menos contaminantes y reducir los impactos medioambientales de la producción y utilización de las fuentes de energía.

Por ende, cabe destacar que el Libro Verde, si bien define las pautas necesarias en materia de seguridad del abastecimiento energético para dar cumplimiento a los objetivos contemplados en el Programa Energía Inteligente-Europa, no establece expresamente la búsqueda de nuevas fuentes energéticas que contribuyan a la diversificación del abanico energético comunitario, haciéndose necesaria la remisión a Decisiones dictadas con posterioridad al Libro Verde para encontrar normas que propendan a dicho objetivo, el cual, sin duda, de haberse encontrado establecido expresamente en el citado programa, habría contribuido durante la vigencia del mismo a una consecución más completa y óptima de los objetivos propuestos en dicho Programa. Dicha circunstancia se tuvo en cuenta al momento del término de vigencia del Programa Energía Inteligente-Europa, toda vez que se propuso el Programa marco para la innovación y la competitividad para el período comprendido entre los años 2007 y 2013, que se pasa a analizar en el apartado siguiente.

### **3.3 PROGRAMA MARCO PARA LA INNOVACIÓN Y LA COMPETITIVIDAD (CIP) (2007-2013)**<sup>65</sup>

El Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (CIP) constituye, sin duda, la continuación del Programa Energía Inteligente-Europa, que a fines del año 2006 completó su vigencia, haciéndose indispensable el trazar la línea de continuidad respecto de éste, en virtud de los positivos resultados que arrojó. No obstante esto, como se dijo anteriormente, el Libro Verde de seguridad del abastecimiento energético no contemplaba dentro de sus objetivos la búsqueda de nuevas fuentes de energía renovable, aún cuando propiciara un escenario favorable para el desarrollo de las mismas. El Programa Energía Inteligente-Europa, si bien contó con resultados positivos, no permitió un desarrollo mayor en el campo de las energías renovables no convencionales, fracaso que, sin duda, es atribuible a la omisión en cuanto al tratamiento de las energías renovables no convencionales como objetivo de desarrollo y su consecuencial trato con calidad de “posibilidad”.

Es por ello que, al término de la vigencia del Programa Energía Inteligente-Europa, se planteó, en forma general, la necesidad de fomentar la innovación y la iniciativa empresarial, teniendo especialmente presente los intereses de las pequeñas y medianas empresas. Dicha circunstancia, en el campo de la energía, se tradujo en un fomento a la innovación ecológica con el fin de observar el principio de respeto al medio ambiente, cada día más importante desde la suscripción del Protocolo de Kioto por la Unión Europea.

Consecuencialmente, el ámbito energético se vio reforzado por este Programa, que se encargó de garantizar la continuidad hasta el año 2013 del Programa Energía Inteligente-Europa, con un mayor énfasis en la innovación, desarrollo y promoción de fuentes de energía renovables no convencionales que permitiesen un efectivo desarrollo sustentable, tanto para la Unión Europea como globalmente. Para ello, el

---

<sup>65</sup> Decisión N° 1639/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 24 de Octubre del año 2006, por la que se establece un Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (2007-2013).

Programa CIP se fragmentó en tres subprogramas, siendo uno de ellos relativo únicamente al ámbito energético, basándose éste en los objetivos de la diversificación de la matriz energética, el fomento a una mayor penetración de las energías renovables en el mercado y el incremento del porcentaje de energía producida en la Unión Europea desde fuentes de energía renovables. En efecto, se estima que, por ejemplo, en Alemania, cerca de un 19% de la energía producida a nivel nacional procede de fuentes de energía renovables no convencionales, lo cual demuestra que, si bien estamos en presencia del inicio del Programa CIP, su correcto desarrollo tendría bastante que contribuir al desarrollo sustentable comunitario.

### **3.4 MERCADO INTERIOR DE LA ENERGÍA: GAS Y ELECTRICIDAD**

Una vez analizados tanto los principios inspiradores de la política energética comunitaria, como la evolución de los programas destinados a poner en práctica dichos principios de manera eficiente y regulada, cabe entrar en el análisis del mercado energético interior propiamente tal, en lo relativo a los principales sectores de los cuales éste se abastece: el gas y la electricidad. Cabe destacar que también el sector nuclear constituye fuente importante de abastecimiento del Mercado Interior, pero dicha actividad será analizada en forma independiente en el Capítulo IV del presente trabajo. Cabe, entonces, analizar a continuación cómo los principios inspiradores y los programas sucesivos de acción en el ámbito energético desembocan en la regulación del Mercado Interior de la energía en la Unión Europea.

Como primer elemento de importancia que corresponde adelantar desde ya, cabe destacar que la regulación del mercado interior de la energía tiene como objetivos primordiales el garantizar la libre circulación de la electricidad y aumentar la seguridad del suministro y la competitividad de la economía europea. Como puede advertirse, el principio rector de la política energética europea más vinculado a la regulación que se pretende dar al mercado interior es el de seguridad en el abastecimiento, por cuanto éste principio no sólo implica que el abastecimiento no constituya peligro alguno para la calidad de vida de los comunitarios, sino que también se cumpla con los objetivos de transparencia en los precios y que éstos sean accesibles para los ciudadanos,

facilitando la libre elección de los consumidores, lo cual sólo se logra mediante una efectiva regulación que garantice continuidad y calidad en el suministro final disponible a los consumidores de todos los sectores de la Unión Europea. No obstante esto, los restantes principios inspiradores de la actividad energética se ven también claramente reflejados en la regulación del Mercado Interior de la energía, circunstancia que quedará de manifiesto a medida que nos adentremos en el análisis del mismo.

Desde un punto de vista histórico, cabe destacar que primitivamente se presenció una resistencia a la coordinación de políticas energéticas de los diversos Estados miembros, circunstancia que es, precisamente, la que busca la regulación y establecimiento de normas comunes al mercado interior de la energía. Sólo las crisis del petróleo de los años 1973, 1974 y 1980 permitieron que los Estados miembros, renuentes en un principio a renunciar a la cuota de soberanía que implicaba, lo hicieran en definitiva, quedando autorizada la Comunidad para aprobar una serie de Directivas y Decisiones relativas a la seguridad del abastecimiento de fuentes primarias para la producción de electricidad.

Como ya se señaló, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea no hace referencia directa alguna al sector energético, por lo que fue después de la aprobación del Acta Única Europea el momento en que se lanzó la política energética de la Comunidad hacia objetivos más ambiciosos. La plena realización de un mercado interior europeo requería de una integración más armónica del mercado interior de la energía, con el fin de aumentar las posibilidades de dar cumplimiento a los objetivos energéticos comunitarios, integración que se logró en la forma prevista mediante el establecimiento de normas comunes a los distintos sectores energéticos y que se analizarán a continuación.

#### 3.4.1 Normas comunes del mercado interior de la electricidad<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 26 de Junio del año 2003, relativa a las normas comunes del mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE.

La Directiva 2003/54/CE relativa a las normas comunes del mercado interior de la electricidad estableció normas comunes a los sectores de generación, transporte y distribución de electricidad, enfatizando, además, en que las compañías del sector eléctrico deberán explotarse con arreglo a principios comerciales y que no podrán ser discriminadas en cuanto a sus derechos y obligaciones, con el fin de lograr los objetivos de libre circulación de la electricidad y el aumento de la seguridad del suministro, lo cual redundaría necesariamente, a juicio de la Unión Europea, en un aumento de la competitividad de la economía europea.

Por tanto, a continuación se analizarán las normas comunes establecidas respecto del sector eléctrico, para lo cual se analizarán las mismas a la luz de los tres segmentos que componen la actividad eléctrica: generación, transporte y distribución a los clientes finales, enfatizando en la regulación de cada uno de estos segmentos o subsectores y el impacto que dicha regulación produce en el sector eléctrico visto como un todo integrado por dichos subsectores.

#### 3.4.1.1 Normas comunes del mercado interior de la electricidad: sector generación

En primer término, y en cuanto a las normas del sector generación, se planteó que la construcción de nuevas instalaciones de generación estuviese sujeta a un procedimiento de licitación<sup>67</sup>, el cual se supeditaría a criterios relativos a la seguridad y protección de las redes eléctricas, el medio ambiente, la ocupación del suelo, la eficiencia energética y la utilización del suelo público. Estas circunstancias permiten deducir que la Unión Europea propende a procedimientos de licitación independiente de la fuente energética que se utilice en la generación de energía, lo cual, en el criterio comunitario, y que este autor comparte, contribuyó no sólo al desarrollo sectorial de la generación, sino al alza en la competitividad de la economía europea y a la

---

<sup>67</sup> El artículo 7 de la Directiva 2003/54/CE establece las condiciones de las licitaciones para la adjudicación de nuevas instalaciones generadoras, destacando entre las mismas la circunstancia de que el procedimiento de licitación se publicará en el Diario Oficial respectivo.



consolidación del principio de la no discriminación en este sector. Es decir, el sector generación se entregaba a un procedimiento administrativo de licitaciones con el fin de adjudicar la misma a quien ofreciese las condiciones más favorables al logro de los objetivos comunitarios y al respeto de los principios comunitarios específicos preponderantes en este sector, como lo son el libre acceso a las redes eléctricas, el principio de transparencia en los precios y el principio de la no discriminación. También se considera, para la adjudicación de la misma, la capacidad técnica, financiera y económica de la empresa solicitante.

“En un mercado único europeo no debe haber disparidades fiscales, que entrañan un riesgo de competencia fiscal y de distorsiones de la competencia. Por ello, la Unión debe crear un marco fiscal común para la energía. Es una pena que algunos Estados miembros se opongan a ello. Mientras los precios de la energía no reflejen su coste real para la sociedad, las decisiones y comportamientos de los consumidores en este ámbito no cambiarán”<sup>68</sup>. La cita anteriormente expuesta viene a reforzar la idea de que la competitividad del mercado energético comunitario es una prioridad cuyo cumplimiento traería como consecuencia el objetivo de que los precios a los usuarios finales de la energía sean accesibles y que exista una paridad fiscal en cuanto a la generación de energía a partir de diversas fuentes, es decir, que haya un tratamiento fiscal equitativo para todo el sector generador, independiente de las fuentes energéticas a que se recurra.

Se establece, además, en la Directiva respectiva la obligación de que los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para garantizar una apertura de sus respectivos mercados nacionales de electricidad, regulándose, en este sentido, las condiciones de acceso a las redes y la negociación respecto a este acceso a que se debe llegar con el denominado “gestor” de la red a la cual se pretende interconectar un nuevo agente. En lo que respecta a materia de acceso a la red, el gestor es el encargado de publicar una gama indicativa de los precios, teniendo la facultad de denegar el acceso a la red si no se dispone de la capacidad necesaria, siendo los

---

<sup>68</sup> de Palacio, Loyola, ob.cit. p.30

Estados miembros los encargados de adoptar las medidas necesarias para garantizar la apertura de sus mercados eléctricos. En palabras de J.I. Pérez Arriaga, “un enfoque es limitar el derecho de acceso a la red, para nuevas solicitudes de conexión, a la existencia de capacidad remanente, -por cierto un concepto ambiguo, pues depende de las condiciones de operación, entre otros factores-.”<sup>69</sup> Esto último implica que, como se desprende de la cita precedente, el acceso a la red depende de que el gestor estime, sobre la base de parámetros preestablecidos, que el nuevo agente que pretende ingresar al sistema no cumpla con las condiciones básicas de calidad y seguridad del suministro exigidas a nivel comunitario. Si bien es cierto el tema en cuestión se ubica más concretamente en el sector transmisión que en el sector generación, es importante evaluar dicha situación en el sector generación, toda vez que la totalidad de los nuevos agentes que intentan acceder a las redes son generadoras.

Por último, se estima que es necesario, para estos efectos, que se garantice que la capacidad disponible se asigne de forma no discriminatoria y sin poner en peligro la seguridad de la red, para lo cual debe buscarse mantener la fiabilidad de la red, lo cual supuestamente se lograría a través de los intercambios de información entre los gestores, ya que, en virtud de esto, ellos sabrían con antelación los flujos que pueden esperar en su red, lo cual resulta absolutamente indispensable.

#### 3.4.1.2 Normas comunes del mercado interior de la electricidad: sector transmisión o transporte

En cuanto al sector transmisión, dentro del marco regulatorio común establecido para el sector de la electricidad, se estableció en la citada Directiva que la explotación, mantenimiento y desarrollo de la red de transmisión y sus interconexiones correrían a cargo de un gestor designado por los Estados miembros, que se encargaría de

---

<sup>69</sup> PÉREZ ARRIAGA, J.I. Fundamentos teóricos de la nueva regulación eléctrica. [en línea] Ediciones Comisión Nacional del Sistema Eléctrico, España. <[http://www.cne.es/pdf/dt004\\_98.pdf](http://www.cne.es/pdf/dt004_98.pdf)> [consulta: 08 agosto 2007], p.14.

administrar los flujos de energía de la red y de garantizar la seguridad, fiabilidad y eficiencia de la red eléctrica comunitaria.

La Directiva 2003/54/CE se encarga de establecer, para este segmento del sector de la electricidad, en sus artículos 8 al 12, la regulación específica que se circunscribe a este segmento. En efecto, el artículo 8 de la Directiva establece la obligación de los Estados miembros de designar o pedir a las empresas propietarias de las redes de transporte que designen uno o varios gestores de red de transporte, cuyas funciones consisten en, entre otras, garantizar que la red pueda satisfacer a largo plazo una demanda razonable de transporte de electricidad; contribuir a la seguridad del suministro mediante una capacidad de transporte y una fiabilidad de la red suficientes; garantizar la no discriminación entre usuarios o categorías de usuarios de la red, en particular a favor de sus empresas vinculadas; y los restantes objetivos establecidos en el artículo 9<sup>70</sup> de la Directiva respectiva, de los cuales se desprende fielmente la intención de dar cumplimiento a los principios de la no discriminación y seguridad en el abastecimiento de electricidad, además de la libertad en el acceso a la información y la publicidad de la misma, en lo que respecta al deber de cada gestor de informar<sup>71</sup> al otro el estado y situación de la red a su cargo si éste lo estima necesario, para otorgar la seguridad necesaria en el acceso a la información.

Por ende, en virtud de lo anteriormente expuesto, las funciones de los gestores se circunscriben a garantizar la seguridad de la red de distribución de electricidad, su fiabilidad y su eficiencia en la zona que respectivamente cubra, respetando las normas medioambientales; abstenerse de ejercer cualquier discriminación entre los usuarios de

---

<sup>70</sup> El artículo 9 de la Directiva 2003/54/CE establece como objetivos de los gestores el administrar los flujos de energía en la red teniendo en cuenta los intercambios con otras redes interconectadas; garantizar la no discriminación entre usuarios o categorías de usuarios de la red, en particular a favor de sus empresas vinculadas; y proporcionar a los usuarios la información que necesiten para acceder eficientemente a la red, además de los objetivos ya señalados.

<sup>71</sup> La letra d) del artículo 9 de la Directiva 2003/54/CE establece como obligación del gestor el proporcionar al gestor de cualquier otra red con la que la suya esté interconectada información suficiente para garantizar el funcionamiento seguro y eficiente, el desarrollo coordinado y la interoperabilidad de la red interconectada.

la red; y adoptar las medidas de eficiencia energética y gestión de la demanda o prever una producción distribuida que permita evitar la modernización o sustitución de capacidades.

#### 3.4.1.3 Normas comunes del mercado interior de la electricidad: sector distribución

El análisis de los artículos 13 al 17 de la Directiva 2003/54/CE arrojan una circunstancia que pone en un plano equitativo a los dos últimos segmentos de la actividad eléctrica: al igual que como acontece en el sector transmisión, el sector distribución basa su actuar en el nombramiento de un gestor, distinto de aquél establecido para el sector transmisión, que vela por la seguridad de la red, su fiabilidad y eficacia, absteniéndose de cualquier discriminación entre usuarios, siendo posible para los Estados miembros solicitar al mismo que recurra de forma prioritaria a las fuentes de energía renovables.

En efecto, el artículo 14 de la citada Directiva establece las funciones encargadas al gestor de la red de transporte respectivo, dentro de las cuales es importante destacar la obligación impuesta al gestor de velar por la seguridad, la fiabilidad y la eficiencia de la red que abarque su zona, respetando el medio ambiente; y proporcionar a los usuarios la información que necesiten para acceder eficientemente a la red, funciones similares a las establecidas para los gestores en el segmento de transmisión o transporte. Adicionalmente, el citado artículo establece funciones de los gestores de carácter exclusivo al segmento distribución, como obtener la energía que empleen para cubrir las pérdidas de energía y mantener una reserva de capacidad en su red con arreglo a procedimientos transparentes, no discriminatorios y basados en el mercado; como también se establece que, en caso de que los gestores de red de distribución se encarguen de garantizar el equilibrio de la red de distribución de electricidad, las normas adoptadas por ellos para tal fin deberán ser objetivas, transparentes y no discriminatorias, incluidas las normas de cobro a los usuarios de sus redes en caso de desequilibrio energético.

Finalmente, cabe destacar que el artículo 16 de la Directiva establece una cláusula de confidencialidad<sup>72</sup> para los gestores de redes de distribución que consiste en que los mismos deberán preservar el carácter confidencial de la información sensible a efectos comerciales de que tengan conocimiento en el desempeño de su actividad, evitando que se revele de forma discriminatoria información sobre sus propias actividades que pueda suponer alguna ventaja comercial, cláusula que se asemeja a la establecida también respecto del segmento transmisión<sup>73</sup>, en el cual, como ya se señaló con anterioridad, entra en juego también la figura de los gestores.

#### 3.4.2 Normas comunes del mercado interior del gas natural<sup>74</sup>

La Directiva 2003/55/CE tiene por objeto establecer normas comunes de almacenamiento, transporte, suministro y distribución de gas natural, como lo dispone su artículo 1 al encuadrar el ámbito de aplicación de la misma, con el fin de fomentar la apertura progresiva de los mercados nacionales del gas a la competencia y aumentar la seguridad en el abastecimiento respecto de esta fuente energética en particular, aumentando la competitividad industrial en este sector. La citada Directiva se asemeja a la Directiva 2003/54/CE en cuanto a su estructura y a los medios disponibles para alcanzar los fines propuestos en la misma Directiva, pero, evidentemente, su aplicación

---

<sup>72</sup> El artículo 12 de la Directiva 2003/54/CE, asimismo, establece una cláusula de confidencialidad similar pero aplicable al segmento transmisión o transporte, al establecer que “...los gestores de redes de transporte deberán preservar el carácter confidencial de la información sensible a efectos comerciales de que tengan conocimiento en el desempeño de su actividad. La revelación de información sobre sus propias actividades que pueda suponer alguna ventaja comercial se realizará de forma no discriminatoria”.

<sup>73</sup> Puede observarse una cláusula de confidencialidad aplicable respecto de los dos segmentos en los cuales adquieren importancia la figura de los gestores, adaptadas de acuerdo a la realidad de cada segmento, pero que, no obstante, presentan como denominador común el objetivo de evitar ventajas en la competencia provenientes de factores externos y propender al principio de la no discriminación.

<sup>74</sup> Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 26 de Junio del año 2003, publicada en el Diario Oficial L.176 de fecha 15 de Julio del año 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 98/30/CE.

se lleva a cabo en sectores energéticos distintos, presentando cada uno vicisitudes diversas.

De esta forma, la citada Directiva, que reemplazó a la Directiva 98/30/CE, vino a regular el acceso al mercado, los criterios y procedimientos aplicables respecto a las concesiones de autorización de transporte, almacenamiento, distribución y suministro de gas natural, como también respecto de la explotación de redes, procediendo a definir las modalidades de organización y funcionamiento del sector del gas natural, con inclusión del gas natural licuado, el biogas, el gas proveniente de la biomasa, entre otros.

La principal innovación de la Directiva del año 2003, actualmente vigente, respecto a su predecesora del año 1998 dice relación con la imposición comunitaria de que las compañías del sector del gas natural deban explotarse con arreglo a principios comerciales, no pudiendo ser discriminadas en cuanto a sus derechos u obligaciones. A este respecto, los Estados miembros podrán imponer a las compañías que operan en el sector del gas, en pos del interés económico general, obligaciones de servicio público<sup>75</sup> que podrán referirse a la seguridad, tanto en el abastecimiento como en la calidad del suministro, a la protección del medio ambiente y a la continuidad del servicio.

Por otro lado, los Estados miembros se encuentran facultados para adoptar medidas oportunas para proteger a los clientes finales y para garantizar un alto nivel de protección al consumidor, ofreciendo, en especial, protección adecuada a los consumidores más vulnerables, esto es, las personas naturales, adoptando, además, las medidas necesarias tendientes a evitar en mayor medida las interrupciones de suministro, contribuyendo a alcanzar los objetivos comunitarios de cohesión económica y social y protección del medio ambiente, todo lo cual se detalla de esta forma en el apartado 3 del artículo 3 de la citada Directiva.

---

<sup>75</sup> El numeral 2 del artículo 3 de la Directiva 2003/55/CE señala la imposición que pueden efectuar los Estados miembros a las compañías que operan en el sector del gas natural de establecer obligaciones de servicio público.

Los Estados miembros tienen, además, la obligación de informar a la Comisión de todas las medidas adoptadas para cumplir con estas obligaciones de servicio público, incluidos los objetivos de protección al consumidor y del medio ambiente, y de sus eventuales efectos en la competencia nacional e internacional o de la necesidad de establecer una excepción a lo dispuesto en la Directiva.

Por su parte, el artículo 5 de la Directiva 2003/55/CE establece, asimismo, la obligación a los Estados miembros de hacerse cargo de los aspectos relacionados a la supervisión de los aspectos relacionados con la seguridad del suministro, supervisión que abarca, fundamentalmente, el equilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado nacional respectivo, el nivel de la demanda y la oferta futura prevista, las capacidades adicionales en proyecto o en construcción, la calidad y el nivel de mantenimiento de las redes, las medidas destinadas a hacer frente a los instantes de máxima demanda y las insuficiencias de uno o más suministradores.

Por otro lado, y en lo que respecta a las autorizaciones, la Directiva en cuestión, en su artículo 4, establece un procedimiento para los efectos de construir o explotar las instalaciones de gas natural, autorización que se concederá en base a criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios. En base a estos criterios, los Estados miembros se encuentran facultados para conceder autorizaciones para el suministro de gas natural y autorizaciones a clientes mayoristas.

Adicionalmente, y al igual que como acontece respecto de los segmentos de transmisión y distribución en el sector eléctrico, los segmentos de transmisión y distribución del sector del gas natural cuentan con gestores, cuya misión consiste en explotar, mantener y desarrollar, en condiciones económicamente aceptables, instalaciones seguras, fiables y eficientes, con consideración al medio ambiente; abstenerse de discriminar entre usuarios de la red, proporcionar a cualquier otro gestor de red suficiente información para garantizar que el transporte y almacenamiento de gas natural sea susceptible de garantizar un funcionamiento seguro y eficiente de la red interconectada; y proporcionar a los usuarios de la red la información que necesiten

para acceder eficientemente a la red<sup>76</sup>, debiendo, al igual que en el sector eléctrico, preservar el carácter confidencial de la información sensible a efectos comerciales o financieros en el sector.

Por último, cabe destacar que, en los segmentos de transmisión y distribución de gas natural, la Directiva citada, en su artículo 9, se encarga de separar jurídicamente a los gestores de redes en el caso que éste o éstos formen parte de una empresa integrada verticalmente. Dicha circunstancia responde a la necesidad, impuesta por la propia Directiva, de que los mismos actúen de forma transparente y no discriminatoria, para lo cual dicha medida es plenamente eficaz. De esta forma, los gestores para ambos segmentos deben negarse a participar en estructuras de la compañía respectiva de gas natural encargadas, directa o indirectamente, de la gestión de las actividades de producción, transporte y suministro de gas natural, debiendo actuar con independencia para garantizar que se tengan en cuenta los intereses profesionales de las personas responsables de la administración de la red de transporte o distribución a que se encuentren afectos. Adicionalmente, se establece que los gestores gozan de derechos efectivos para adoptar decisiones que le permitan explorar, mantener o desarrollar la red, gozando, entonces, de una relativa autonomía en cuanto a la toma de decisiones en este ámbito.

### 3.4.3 Condiciones de concesión de autorizaciones de prospección, explotación y producción de hidrocarburos<sup>77</sup>

La Directiva 94/22/CE del año 1994, relativa a las condiciones para la concesión de autorizaciones tiene por objeto garantizar un acceso no discriminatorio de las

---

<sup>76</sup> El apartado 2 del artículo 8 de la Directiva 2003/55/CE establece como otra función de los gestores de redes de transmisión y distribución el abstenerse de establecer discriminaciones entre usuarios de la red o categorías de usuarios de la red, en particular a favor de sus empresas vinculadas.

<sup>77</sup> Directiva 94/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 30 de Mayo del año 1994, sobre las condiciones para la concesión y el ejercicio de las autorizaciones de prospección, explotación y producción de hidrocarburos.



empresas, independiente de su nacionalidad o de su carácter de pública o privada, a las actividades de prospección, exploración y producción de hidrocarburos.

Se establece en dicha Directiva que los Estados miembros conservan su derecho a determinar, dentro de sus respectivos territorios, las zonas en las que quedará autorizado el ejercicio de las actividades de prospección, exploración y producción de hidrocarburos, respetándose, en este sentido, el principio de soberanía nacional de los Estados miembros.

Por otro lado, la Directiva asegura igualdad en el trato para todas las empresas u otras entidades establecidas al interior de la Unión Europea para desarrollar dichas actividades, con la excepción de que dicha autorización podrá denegarse por motivos de seguridad nacional, y en el caso de que el acceso o el ejercicio de dicha facultad quede entregada a terceros países, caso en el cual, de igual forma, la autorización puede denegarse. De esta forma, la concesión de las autorizaciones se basa en parámetros objetivos, no discriminatorios y que tienen como exigencia su publicación en el Diario Oficial.

#### 3.4.4 Revisión de la evolución del Mercado Interior de la energía<sup>78</sup>

En virtud del lanzamiento de las Directivas de electricidad y gas, en los años 1996 y 1998, respectivamente, se planteó la necesidad, en el año 2001, de evaluar los progresos registrados y presentar las acciones necesarias para acelerar la realización del Mercado Interior de la energía.

La Comunicación que estableció dicha tarea presentó el balance del progreso registrado en cada ámbito de acción de la política energética comunitaria hasta ese año y las medidas a adoptar con el fin de satisfacer los principios inspiradores de la política energética comunitaria y los objetivos propuestos.

---

<sup>78</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de fecha 13 de Marzo del año 2001: La realización del mercado interior de la energía, COM (2001) 125 final, no publicada en el Diario Oficial.

Dentro del ámbito de análisis comprendido por esta revisión se contempló la efectividad en la aplicación de las Directivas de electricidad y gas por parte de los Estados miembros, concluyéndose que los progresos realizados por los Estados miembros en la aplicación de ambas Directivas eran más que alentadores, llegando al punto de que varios de ellos, incluso, superaban las obligaciones impuestas por las Directivas. Por otra parte, se estableció que la apertura de los mercados había conllevado una reducción de los precios de la electricidad, especialmente en ciertos países en que la apertura del mercado era más amplia, como Suecia y Reino Unido.

Otro ámbito contemplado en la revisión consistió en el desarrollo de los intercambios al interior del Mercado Interior, señalándose al efecto el progreso de los mismos en lo referente a los intercambios transfronterizos, aunque se destaca que la proporción de intercambios de electricidad resulta inferior a la registrada en otros sectores, como el de telecomunicaciones, por ejemplo. Es por ello que la revisión efectuada arroja la necesidad de llevar a cabo ciertas acciones complementarias a las Directivas de electricidad y gas, como la adopción de una reglamentación adecuada en materia de tarificación de los intercambios transfronterizos de electricidad, la adopción de una reglamentación relativa a la distribución y gestión de las capacidades de interconexión limitadas de electricidad y el aumento de la capacidad física de interconexión siempre que ello se justifique desde un punto de vista económico.

Adicionalmente, la revisión trató también acerca de las consecuencias medioambientales provocadas por la puesta en marcha de ambas Directivas, toda vez que existía la creencia a nivel comunitario de que la apertura del mercado podría contribuir a la realización de los objetivos medioambientales comunitarios en materia de energía, concluyéndose que a raíz de la introducción al mercado de la presión a las empresas que significaba una competencia transparente se habían producido efectos ambientales positivos, que residían en el rendimiento energético, estableciéndose la necesidad de velar por que el posible descenso de los precios causado por dicha competencia no tuviese un impacto negativo en el desarrollo del consumo, las energías renovables y la cogeneración.

Finalmente, cabe hacer presente que la revisión recayó también en el análisis llevado del respeto al principio de seguridad del abastecimiento. A este respecto se tuvo como máxima el hecho de que el Libro Verde sobre seguridad del abastecimiento concluyó que la integración de los mercados energéticos favorecía a la seguridad del suministro siempre y cuando tal integración fuese efectiva, concluyéndose que, si bien las disposiciones referentes a tal principio presentes en ambas Directivas debieran bastar para su ulterior desarrollo, era necesario reforzar la vigilancia de los mercados a nivel comunitario y nacional mediante informes periódicos.

#### 3.4.5 Condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad<sup>79</sup>

Al considerarse el comercio transfronterizo de electricidad como un presupuesto básico para el objetivo de consolidación del Mercado Interior de la energía, se consideró la posibilidad de regular en forma anexa y complementaria a la Directiva 2003/54/CE las condiciones de acceso a la red eléctrica para fomentar el intercambio de energía entre los diversos Estados miembros, medida que, consecuentemente, conllevaría a consolidar el Mercado Interior de la energía, dotándolo de normas específicas, claras y transparentes respecto a las transacciones fronterizas de electricidad.

Los principales obstáculos que se observaban en torno al ámbito del comercio transfronterizo, los cuales se hicieron manifiestos en virtud de la revisión efectuada al Mercado Interior de la energía realizada en el año 2001 y analizada en el apartado precedente, radicaban tanto en las tarifas de acceso a las redes como en la asignación de la capacidad de interconexión disponible entre las redes nacionales de transmisión,

---

<sup>79</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 13 de Marzo del año 2001, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad, COM (2001) 125 final, publicado en el Diario Oficial C. 240E de fecha 28 de Agosto del año 2001.

debido a que no existían normas transparentes y no discriminatorias a este respecto, lo cual podía llegar a “dificultar la competencia en el mercado”<sup>80</sup>.

En cuanto al primer obstáculo, se hizo presente que los Estados miembros aplicaban sistemas de tarificación diferentes que variaban dependiendo del Estado miembro que los aplicaba. Para solucionar este conflicto, se discutió acerca de que las tarifas no podían fijarse en función de la distancia entre el productor y el consumidor, ya que el transporte de electricidad no supone el transporte de un objeto, sino un desplazamiento del equilibrio energético que tiene un impacto importante sobre las redes de los terceros países por los que transita. El problema de que los Estados miembros fijen cada uno una tarifa distinta de acceso a la red se basa fundamentalmente en un parámetro geográfico, de distancia, que no se ajusta a la tarifa real de ingreso a una determinada red, por cuanto se basa en una variable totalmente aislada, sin considerar algún otro factor. Por ende, correspondía a los gestores de las redes de transmisión la adaptación de su sistema de tarificación nacional para financiar las compensaciones.

Siguiendo este orden de ideas, la Propuesta en cuestión planteó la conveniencia de tener en cuenta los pagos y los ingresos que resultaran del tránsito para la fijación de las tarifas de la red, sin que ello se tradujera en una tarifa específica a pagar únicamente por los importadores o exportadores. El hecho de que el sistema de pago de tarifas vigente a la época de la Propuesta en cuestión variara entre los Estados miembros, podía haber causado un descalabro en el mercado interior comunitario, ya que las tarifas impuestas a los productores o consumidores tenían como fin cubrir los costos de las redes, por lo que la Propuesta planteó que dichos costos se recuperaran fundamentalmente a través de tarifas impuestas al consumo de energía eléctrica, medida mucho más equitativa y que tendía, sin duda, a favorecer el

---

<sup>80</sup> VERGES, Jesús. El mercado interior de la energía tras la presidencia española en la Unión Europea. [en línea] Jornadas de Derecho Comunitario en Barcelona, 2002 <[www.cne.es/jornadas/seminario\\_jun2002/II.5\\_Llarden.PDF](http://www.cne.es/jornadas/seminario_jun2002/II.5_Llarden.PDF)> [consulta: 10 sept. 2007], p. 7.

acceso de nuevos agentes al mercado eléctrico que creaban mayor competencia en el sector.

Por otro lado, y en cuanto al segundo problema observado, esto es, la asignación de la capacidad de interconexión disponible entre las redes nacionales de transmisión, se planteó que dicho obstáculo iba necesariamente vinculado al primer obstáculo, anteriormente analizado. De esta forma, para sortear este segundo obstáculo, se planteó la necesidad de garantizar la repercusión de los gastos soportados por los gestores de las redes de transmisión en las tarifas de acceso a la red incluyendo la interconexión, contribuyendo, de esta forma, a evitar altos costos de transacción para operaciones de intercambio transfronterizo de electricidad. Además, se estableció como imperativo el garantizar que la capacidad disponible de interconexión se asignara de forma no discriminatoria y sin que dicha asignación pusiera en jaque la seguridad de la red.

Por otro lado, y en lo que respecta al ámbito de congestión de la red, la Propuesta prevé ciertas soluciones basadas en el libre mercado que representen señales económicas eficientes a los agentes afectados, proponiéndose un régimen de subasta implícita o explícita combinada con una redistribución transfronteriza coordinada. En este sentido, resultó esencial, a juicio de la misma Propuesta, encontrar un punto en el que se llegue a la optimización máxima de la interconexión, como ocurre respecto de los países nórdicos, que son de los pocos países europeos occidentales que no ven satisfecha su demanda de energía por la red UCPTÉ<sup>81</sup>, sino por la Nordpool<sup>82</sup>, en cuyo sistema el uso óptimo de la interconexión se determina

---

<sup>81</sup> La red UCPTÉ corresponde a la principal red eléctrica europea occidental, que abastece a la gran mayoría de los Estados europeos occidentales hasta República Checa, inclusive, toda vez que los países del Este de Europa satisfacen su demanda eléctrica en virtud de la red CENTREL.

<sup>82</sup> Nordpool, o Nordic Power Exchange, corresponde a la red de intercambio de electricidad de los países nórdicos (Noruega, Dinamarca, Suecia y Finlandia), establecida en el año 1993 y que es de propiedad de dos empresas: la Noruega Statnett (50%) y la sueca Svenska Kraftnät (50%). Provee de energía eléctrica a los países conectados a la misma de forma casi total, teniendo un sistema aplicable a la congestión

comparando los precios de mercado predominantes en los mercados interconectados respectivos. Se planteó, de esta forma, que los ingresos derivados de la gestión de la congestión debieran invertirse nuevamente en la red, ya sea para mantener o aumentar la capacidad de la misma, o bien para reducir las tarifas, medida que sin duda alguna evita la congestión de la red, toda vez que el reingreso derivado de la congestión se inserta nuevamente en el sistema para aumentar o mantener la capacidad de la misma, según corresponda y según sea necesario, dando, de esta forma, nacimiento al objetivo de la optimización máxima de la interconexión para evitar la congestión de las redes.

Por último, se establece como objetivo de la Propuesta en estudio el otorgar un mayor grado de fiabilidad a la red. Dicho objetivo se planteó como posible, desde el punto de vista de la seguridad, en virtud de los intercambios de información entre los gestores de las diversas redes de transmisión, toda vez que les permite saber con anticipación los flujos o el nivel de éstos que pueden esperar en la red a su cargo. Para lograr esto, la Propuesta establece un mecanismo de intercambio de información que consiste en la publicación de las normas de planificación, explotación y de seguridad utilizadas con el fin de garantizar una transparencia completa, previendo el mantenimiento de la confidencialidad en torno a la información “financieramente sensible” que ambas Directivas, tanto la de gas como la de electricidad, se encargan de establecer respecto de los gestores.

#### 3.4.6 Obligación de transparencia de precios en el Mercado Interior de la energía<sup>83</sup>

Respecto a la obligación de transparencia de precios en el mercado interior de la energía, cuya obligatoriedad lleva incluso a proponer la misma en el grado de principio fundante del Mercado Interior de la energía, tal obligación tiene por objeto

---

de red que la Unión Europea desea implementar en virtud de la Propuesta del año 2001, analizada en el presente apartado.

<sup>83</sup> Directiva 90/377/CEE del Consejo, de fecha 29 de Junio del año 1990, relativa a un procedimiento comunitario que garantice la transparencia de los precios aplicables a los consumidores industriales finales de gas y de electricidad, modificada por la Directiva 93/87/CEE de la Comisión, de fecha 22 de Octubre del año 1993.

facilitar la libre elección de los consumidores finales industriales, específicamente los industriales que demandan gas y electricidad, con lo cual se genera competitividad en el mercado energético, evitando la obstaculización en cuanto a la protección del carácter confidencial de los precios.

La Directiva en cuestión establece, para propender a este objetivo de transparencia de los precios, la obligación a los Estados miembros de que impulsen a las empresas de gas y de electricidad a comunicar a la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (OECE) los precios, los sistemas de precios y la distribución de los consumidores finales, en virtud de las condiciones<sup>84</sup> señaladas por la propia Directiva. Las empresas, para estos efectos, recolectarán dos veces al año los datos señalados anteriormente, contando con un plazo de dos meses para comunicarlas a la OECE.

Sobre la OECE pesa la obligación de mantener el carácter confidencial de los datos proporcionados por los Estados miembros, los cuales sólo podrán ser publicados bajo el formato de agregados estadísticos, protegiendo, de esta forma, la identidad de aquellas empresas que hayan efectuado, en el período correspondiente, transacciones comerciales.

De esta forma, se colige que la transparencia de precios, sin duda, resulta convertirse en un factor de presión en favor de una mayor competencia, posibilitando la eliminación de discriminación para con los consumidores, posibilitando que éstos puedan elegir libremente entre fuentes de energía a utilizar y los proveedores que les proporcionarán dicha energía. El aumento de la competencia que se persigue se justifica, desde el punto de vista de la propia Comisión Europea, al señalar “la necesidad de una mayor competencia a fin de lograr un mercado interior eficaz, en el

---

<sup>84</sup> En efecto, el artículo 1 de la citada Directiva establece que la comunicación que deben realizar los Estados miembros a la OECE debe versar sobre tres aspectos: los precios y condiciones de venta aplicables a los consumidores finales industriales de gas y electricidad; los sistemas de precios vigentes; y la distribución de los consumidores y de los volúmenes correspondientes por categoría de consumo, para garantizar la representatividad de dichas categorías a escala nacional.

cual los precios reflejen fielmente los costes, lo que permitiría introducir una mayor eficacia en el sistema y efectuar los ajustes precisos necesarios”<sup>85</sup>.

Finalmente, puede señalarse que la aplicación de la Directiva anteriormente citada junto a su respectiva modificación del año 1993, que en su momento la Comisión Europea justificó para proteger a los consumidores de gas, especialmente británicos y alemanes<sup>86</sup>, fomenta, en cierta forma, las presiones competitivas en la negociación de los contratos e incrementa la transparencia de la estructura tarifaria, evidenciando “la existencia de subsidios cruzados entre grupos de clientes”<sup>87</sup>. Es por esto que en la Directiva en cuestión se plasma la conveniencia de adquirir un cabal conocimiento de los precios de la energía, con el fin de poder acelerar la adopción de principios comunes de tarificación en los sectores del gas y de la electricidad a nivel comunitario.

#### 3.4.7 Tránsito de la electricidad por las grandes redes de transporte de alta tensión<sup>88</sup>

Otro punto de gran importancia en el ámbito del Mercado Interior de la energía, específicamente respecto del sector electricidad, radica en el del tránsito de la electricidad por las grandes redes de transporte de alta tensión, el cual busca facilitarse con el fin de aumentar las posibilidades de intercambio. Para ello, primero se procedió

---

<sup>85</sup> Parte preliminar y considerativa de la Directiva 93/87/CEE de la Comisión, de fecha 22 de Octubre del año 1993, que modificó la Directiva 90/377/CEE del Consejo, de fecha 29 de Junio del año 1990, relativa a un procedimiento comunitario que garantice la transparencia de los precios aplicables a los consumidores industriales finales de gas y de electricidad.

<sup>86</sup> HANCHER, Lewis. Electricity Law. Londres, Oxford University Press London, Reino Unido, 1992, p.137. Advierte que la Comisión propendió favorablemente a la puesta en marcha de la Directiva por cuanto contribuía a los intereses de los mayores consumidores de gas de la Unión Europea.

<sup>87</sup> LOREDO E. y Suárez E. Un escenario para la empresa eléctrica: dimensión europea y competencia. Boletín Asturiano sobre la Unión Europea, Gobierno de Asturias, (56): 89, oct. 1995, p. 16.

<sup>88</sup> Directiva 90/574/CEE del Consejo, de fecha 29 de Octubre del año 1990, relativa al tránsito de electricidad por las grandes redes, publicada en el Diario Oficial L.313 de fecha 13 de Noviembre del año 1990.



a definir el concepto de “tránsito de electricidad entre grandes redes”. Se dice que la red de origen o de destino deberá estar situada en el territorio de la Unión Europea, y el transporte de ella supondrá el paso, como mínimo, de una frontera intracomunitaria. Los contratos de tránsito se negociarán entre los responsables de las redes, con la participación, en caso de que fuese necesario, de las entidades responsables de la importación y exportación de electricidad en los Estados miembros.

Por el lado de las condiciones de tránsito, se establece que éstas se ajustarán al principio de la libre circulación, teniendo en cuenta siempre que no se puede contravenir el principio de seguridad en el abastecimiento ni perjudicar la calidad del servicio.

Por su parte, los Estados miembros garantizarán que las entidades responsables de las redes comuniquen a la Comisión y las autoridades nacionales interesadas las solicitudes de tránsito que correspondan a un contrato de venta de electricidad de una duración mínima de un año y las firmas de contratos de tránsito, lo cual busca, en el fondo, responder al principio fundante de la política energética de la Unión Europea que dice relación con la transparencia del mercado eléctrico y, fundamentalmente, de los precios existentes al mercado interior de la energía, facilitando, de este modo, su realización.

De esta forma, se observa que la Directiva de tránsito de electricidad por grandes redes, de manera expresa, coloca los medios para abrir las redes al tránsito de electricidad y anuncia claramente la intención de llevar a cabo la apertura de las mismas a la competencia. Los considerandos preliminares de la Directiva manifiestamente expresan la necesidad de la realización de un Mercado Interior único de la electricidad que tenga en cuenta las exigencias de la cohesión social, que mejore y armonice las condiciones de vida y las bases del desarrollo, permitiendo una reducción de costos y la competencia sin desatender los objetivos de seguridad del abastecimiento y compatibilidad con el medio ambiente de las formas de producción de electricidad. En efecto, uno de los considerandos de la Directiva establece que “considerando que la realización del mercado interior de la electricidad generará un proceso dinámico de una mejor integración de las redes nacionales de electricidad y

que, en este contexto, convendrá en consecuencia poner en marcha programas y acciones específicas en material de infraestructuras a fin de acelerar el establecimiento de una conexión eficaz y socialmente beneficiosa de las regiones periféricas e insulares de la Comunidad al conjunto de la red interconectada”.

El artículo 2<sup>89</sup> de la mentada Directiva establece, como ya se analizó previamente, que se entiende por “tránsito de electricidad entre grandes redes” toda operación de transporte o transmisión de electricidad que reúna los tres requisitos establecidos en el mismo artículo, a saber: que el transporte se efectúe por la entidad o las entidades responsables en cada Estado miembro de una gran red eléctrica de alta tensión, con exclusión de las redes de distribución, por el territorio de un Estado miembro y que contribuya al buen funcionamiento de las interconexiones europeas de alta tensión; que la red de origen o de destino final esté situada en el territorio de la comunidad; y que el transporte implique el cruce de, al menos, una frontera intracomunitaria.

Por su parte, mediante el artículo 3 de la Directiva analizada se pretende dar un paso más en la consecución del objetivo del Mercado Interior de la energía, dotando de un cauce determinado a las negociaciones para concluir contratos de tránsito entre las redes de unos y otros países. En efecto, el artículo 3 establece, en su apartado 1, que “los contratos relativos al tránsito de electricidad entre grandes redes se negociarán entre las entidades responsables de las redes de que se trate y la calidad del servicio que presten y, en su caso, con las entidades responsables, en los Estados miembros, de la importación y exportación de electricidad”.

En virtud del artículo anterior surgió la discusión a nivel doctrinario respecto a que si con la aprobación de la Directiva surgía o no un derecho de tránsito establecido por una norma jurídica, de cuyo incumplimiento derivase una sanción jurídica. Ciertos

---

<sup>89</sup> Por otro lado, el apartado 2 del artículo 2 se encarga de establecer que las disposiciones de la presente Directiva serán aplicables a las grandes redes de transporte de electricidad de alta tensión y a las entidades responsables de las mismas en los Estados miembros, cuya lista figura en el Anexo de la Directiva.

autores plantearon dicha circunstancia desde una perspectiva positiva, como J.M. Gimeno<sup>90</sup>. No obstante, la doctrina mayoritaria se ha inclinado por una respuesta negativa, toda vez que la Directiva únicamente se encargó de establecer un procedimiento de negociación e información en virtud del artículo 3, limitándose a establecer únicamente los principios<sup>91</sup> de la no discriminación y equidad para todas las partes que deben regir la misma entre las entidades que gestionan las líneas de alta tensión interconectadas con las de otros países. Ello puede entenderse como un primer paso para el establecimiento jurídico de un procedimiento de intercambio y negociación, pero no como una “imposición de una obligación propiamente tal de tránsito de electricidad, ni como el otorgamiento a la Comisión de poder sustantivo alguno”<sup>92</sup>. Por otro lado, al resultar imposible hacer derivar del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea obligación alguna de tránsito entre las grandes redes, mucho menos la negativa de alguno de los agentes del mercado a realizarla podría sancionarse jurídicamente.

#### 3.4.8 Tránsito del gas natural a través de las grandes redes<sup>93</sup>

---

<sup>90</sup> Gimeno, J.M. “*El servicio público eléctrico en el mercado interior europeo*”, Madrid, 1994, p. 84. También se manifestó en sentido positivo la doctrina de varios autores en “Reflexiones sobre el mercado interior eléctrico: a propósito del common carrier”, Noticias de la Unión Europea, núms. 115-116, 1994, p. 55.

<sup>91</sup> En efecto, el apartado 2 del artículo 3 establece los principios que deben regir estas negociaciones, señalando al efecto que “de acuerdo con las normas del Tratado, las condiciones de tránsito deberán ser no discriminatorias y equitativas para todas las partes interesadas, no deberán incluir disposiciones abusivas o restricciones injustificadas y no deberán poner en peligro la seguridad del suministro ni la calidad del servicio, teniendo en cuenta especialmente la utilización óptima de las capacidades de reserva de producción y la explotación óptima de los sistemas existentes”.

<sup>92</sup> TETTLINGER P., Pielow J.C. y Zimmermann N. The Directives on Transit of Gas and Electricity: considerations regarding the judicial limits of the realization of the internal market in the energy sector. En: MAC DOUGALL, D. y Walde, T.W. European Community Energy Law. Londres, Oxford University Press, 1994, p. 210.

<sup>93</sup> Directiva 91/296/CEE del Consejo, de fecha 31 de Mayo del año 1991, relativa al tránsito de gas natural por las grandes redes, publicada en el Diario Oficial L.147 de fecha 12 de Junio del año 1991.

El objetivo de la Directiva relativa al tránsito de gas natural por las grandes redes radica, al igual que su homónima referente a la electricidad, en facilitar el tránsito de gas natural entre las grandes redes de transporte de alta presión, con el objeto de aumentar los intercambios de gas natural entre las grandes redes, garantizando de esta forma la seguridad y calidad en el abastecimiento de gas natural.

Al igual que la Directiva 90/574/CEE relativa al tránsito de electricidad por las grandes redes, la Directiva 91/296/CEE define el concepto de tránsito de gas natural entre grandes redes, señalando al efecto que es todo aquél en que la red de origen o de destino se encuentre posicionada dentro del territorio comunitario, suponiendo el transporte o transmisión el paso por, al menos, de una frontera intracomunitaria.

Por otro lado, y también estableciéndose un parangón con su símil de electricidad, la Directiva en cuestión establece que los contratos de tránsito se negociarán entre los responsables de las redes, con la participación, en caso que fuere necesario, de las entidades responsables, en los Estados miembros, de la importación y exportación de gas natural, ajustándose las condiciones de tránsito al principio de la libre circulación, teniendo presente la necesidad de evitar que dicho principio, no obstante su importancia, ponga en peligro la seguridad del suministro o perjudique la calidad del abastecimiento. Los Estados miembros, por su parte, deben garantizar que las entidades responsables de las redes comuniquen a la Comisión y a las autoridades nacionales interesadas las solicitudes de tránsito, como, asimismo, las firmas de contratos de tránsito, observándose, así, que la presente Directiva no es más que una repetición de la Directiva sobre tránsito de electricidad por grandes redes de alta tensión pero adaptada a la realidad cada vez más importante del sector del gas natural.

#### 3.4.9 Limitaciones a la importación y exportación de la energía eléctrica

Al efecto de la aplicación de las normas contenidas en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, la electricidad puede y, de hecho, ha sido considerada en ciertos casos como mercancía. De semejante circunstancia se deriva la consecuencia

de que se apliquen a la energía los artículos 28<sup>94</sup>, 29<sup>95</sup> y 30<sup>96</sup> de dicho Tratado. Los dos primeros preceptos señalan la prohibición de que entre Estados miembros existan restricciones cuantitativas a la importación o a la exportación y medidas de efecto equivalente. El tercero, por su parte, se refiere a la adecuación progresiva de monopolios nacionales, de tal forma que se asegure la exclusión de todo tipo de discriminación entre nacionales de los Estados miembros respecto a las condiciones de abastecimiento y de mercado.

En lo que respecta a la prohibición de medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas que establecen los artículos 28 y 29 del citado Tratado, se refiere a “toda reglamentación comercial de los Estados miembros susceptible de afectar directa o indirectamente, actual o potencialmente, al comercio intracomunitario”<sup>97</sup>. De esta forma, la prohibición de restricciones cuantitativas sólo queda exceptuada en los casos previstos en el artículo 30, como lo son, por ejemplo, el orden público, la moralidad, la seguridad pública, entre otras, y siempre que tales excepciones no constituyan discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre Estados miembros. Dentro de las excepciones enumeradas anteriormente, puede constituirse en importante para la seguridad pública la seguridad del abastecimiento energético, y hemos allí la razón de la existencia de limitaciones

---

<sup>94</sup> El artículo 28 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea establece que “quedarán prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente”.

<sup>95</sup> El artículo 29 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea establece que “quedarán prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la exportación, así como todas las medidas de efecto equivalente”.

<sup>96</sup> El artículo 30 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea establece que “Las disposiciones de los artículos 28 y 29 no serán obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito justificadas por razones de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional o protección de la propiedad industrial y comercial. No obstante, tales prohibiciones o restricciones no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros”.

<sup>97</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo. Dassonville, 8/74, ECR, 11 de junio de 1974, p. 5.

cuantitativas a la importación y exportación de energía. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha dejado en claro que los motivos que justifican la excepción deben ser no económicos<sup>98</sup>, entendiéndose de esta forma, por ejemplo, que un abastecimiento mínimo de electricidad en un determinado punto aislado de la Unión Europea puede acarrear problemas diversos de la falta de desarrollo económico por falta de energía, sino que puede, además, constituir un objetivo cubierto por la “seguridad pública”, llegándose a una convergencia entre este concepto de “seguridad pública” acuñado por el Tribunal de Justicia a la noción de “orden público”<sup>99</sup>.

En relación a esto último, se establece a nivel doctrinario que el artículo 30 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea no puede ser utilizado para justificar medidas que no son esenciales para lograr objetivos legítimos de carácter no económico, toda vez que el principio de proporcionalidad imperante en el actuar comunitario impone la máxima de que si un objetivo puede ser conseguido por medios menos restrictivos para el comercio, en ese caso las medidas objeto de impugnación no deben mantenerse, tal y como se analizó en el Capítulo I del presente trabajo.

En el contexto del Mercado Interior de la energía la noción de seguridad del suministro debería ir, sin duda, más allá de las consideraciones relacionadas al abastecimiento nacional, haciéndose necesario definir claramente la noción de seguridad del abastecimiento con el fin de lograr condiciones marco transparentes para los intercambios de energía, planteándose, también, si los servicios de interés económico general mencionados en el artículo 90.C del Tratado podrían dar lugar a justificaciones que desembocaran en una restricción de la libre circulación de mercancías en los términos planteados en este apartado. Incluso en los casos en que

---

<sup>98</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo. *Campus Oil*, 72/83, ECR, de fecha 10 de julio de 1984, p. 8.

<sup>99</sup> MATTERA, A. *El mercado único europeo*. Madrid, Editorial Civitas, 1991, p. 111.

estén justificadas, “estas restricciones adicionales al mercado deberán tener un objetivo legítimo y tendrían que respetar el principio de proporcionalidad”<sup>100</sup>.

Esto último lleva a cuestionarse hasta qué punto la Comisión considera que estos preceptos son aplicables al área de la electricidad. Si se considera que jamás ha existido cuerpo legal alguno que se proponga establecer la procedencia o no de dichas normas al sector eléctrico, la respuesta debiera, entonces, ser negativa. Por otro lado, si consideramos que la Comisión, hasta el año 1995, había iniciado procedimientos de infracción<sup>101</sup> contra nueve Estados miembros por mantenimiento de derecho exclusivo de importación y exportación de electricidad, la respuesta variaría de manera evidente.

### **3.5 LAS REDES TRANSEUROPEAS DE ENERGÍA**<sup>102</sup>

#### **3.5.1 Antecedentes**

El concepto de redes transeuropeas está ligado a la supresión de fronteras entre los miembros de la Unión, y al desarrollo de un mercado único para los transportes y la energía. El título XV del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea dedica los artículos 154<sup>103</sup> a 156 a esta materia, incidiendo es su

---

<sup>100</sup> ALONSO UREBA, A. El marco constitucional económico español y la adhesión a las Comunidades Europeas. En: VARIOS Autores. Tratado de Derecho Comunitario Europeo. 2ª ed. Tomo I, Madrid, 1986, p. 262.

<sup>101</sup> DIEZ MORENO, Fernando. La incidencia del artículo 90 del Tratado CEE en el sector eléctrico. Noticias CEE, (58): 117, feb. 2000, p. 60.

<sup>102</sup> Decisión N° 1364/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 6 de Septiembre del año 2006, por la que se establecen orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía y por la que se derogan la Decisión 96/391/CE y la Decisión 1229/2003/CE.

<sup>103</sup> El artículo 154 N°1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea dispone que “A fin de contribuir a la realización de los objetivos contemplados en los artículos 14 y 158 y de permitir que los ciudadanos de la Unión, los operadores económicos y los entes regionales y locales participen plenamente de los beneficios resultantes de la creación de un espacio sin fronteras interiores, la Comunidad contribuirá al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de

importancia como factor decisivo en el desarrollo económico y en la cooperación y beneficio común que aportaría a todos los Estados miembros. En el sector energético las redes comenzaron su andadura en el mes de Junio de 1996, cuando el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron un conjunto de orientaciones básicas, definiendo los proyectos de interés común. Al momento de definir estas directrices, se efectuó una distinción en cuanto a las prioridades definidas por el Consejo en el sector de la electricidad y en el sector del gas natural.

En lo que respecta al sector de la electricidad se estableció como objetivo fundamental el de la conexión de las redes aisladas, teniendo en cuenta, además, el desarrollo de las interconexiones entre los Estados miembros y de las conexiones interiores relacionadas con dichas interconexiones, como también en lo relativo a las interconexiones con terceros países. Por otro lado y en lo que se refiere al gas natural, se pretendió lograr una introducción del gas en nuevas zonas en las que este combustible no había tenido una aplicación propia como fuente de energía, lo cual iba acompañado de otro objetivo consistente, al igual que en el sector de la electricidad, en la conexión de las redes aisladas y el aumento de las capacidades de recepción, almacenamiento y transporte, refiriéndose a este último tema todo lo relativo al desarrollo de los gasoductos de suministro.

Es por ello que, a continuación, entraremos en el análisis de la regulación de las redes transeuropeas de energía efectuada por la Decisión actualmente vigente, el ámbito de aplicación circunscrito a cierta fracción de los sectores de gas y de electricidad, los objetivos perseguidos mediante la promoción de la interconexión entre los diversos Estados y las consecuencias que ello traería, en relación de causa a efecto, al cumplimiento de los objetivos y principios inspiradores de la política energética comunitaria.

### 3.5.2 Objetivos perseguidos mediante el desarrollo de las redes transeuropeas de energía

---

las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía”. Tratado Constitutivo de la Unión Europea.



A raíz de lo anteriormente expuesto, se observó una necesidad de impulsar el desarrollo e integración de las redes transeuropeas, toda vez que se estimaba dicho accionar como una posibilidad de facilitar los objetivos planteados a nivel comunitario, especialmente en lo que nos incumbe en el presente, el ámbito energético. Es por esto que a través de una adecuada regulación se pretende que, en virtud de las redes transeuropeas, la Unión Europea diversifique su abastecimiento e incremente su seguridad, reforzando sus vínculos con terceros países e integrando las redes de los futuros Estados miembros.

En efecto, el artículo 3 de la Decisión N° 1364/2006/CE establece los objetivos perseguidos mediante el desarrollo cada vez más creciente de las redes transeuropeas de energía y la interconexión e interoperabilidad entre las mismas, la cual la Unión Europea expresamente se ha obligado a fomentar. De esta forma, se establecen como objetivos el funcionamiento y el desarrollo eficientes del mercado interior en general y del mercado interior de la energía en particular, promoviendo al mismo tiempo la producción, transporte, distribución y utilización racionales de los recursos energéticos, así como el desarrollo y la conexión de las fuentes de energías renovables, con el fin de reducir los costos de la energía para los consumidores y contribuir a la diversificación de las fuentes de energía; facilitar el desarrollo de las regiones menos favorecidas e insulares de la Comunidad y reducir, de esta forma, su aislamiento, contribuyendo al refuerzo de la cohesión económica y social; reforzar la seguridad del abastecimiento energético<sup>104</sup>; y contribuir al desarrollo sostenible y a la protección del medio ambiente<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> La letra c) del artículo 3 de la Decisión N° 1364/2006/CE establece específicamente que el objetivo allí establecido será “reforzar la seguridad del abastecimiento energético, por ejemplo mediante la profundización de las relaciones energéticas con terceros países en beneficio de todas las partes, en particular en el marco del Tratado sobre la Carta de la Energía, así como de los acuerdos de cooperación celebrados por la Comunidad”.

<sup>105</sup> La letra d) del artículo 3 de la Decisión N° 1364/2006/CE establece específicamente que el objetivo allí establecido será “contribuir al desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente, entre otras cosas empleando las energías renovables y reduciendo los riesgos medioambientales asociados al transporte y la transmisión de energía”.

### 3.5.3 Ámbito de aplicación de la Decisión N° 1364/2006/CE relativa a las redes transeuropeas de energía

Una vez analizados los objetivos perseguidos mediante la eficiente implementación de las redes transeuropeas de energía, cabe hacer presente que el artículo 2 de la Decisión analizada establece el ámbito de aplicación de la misma, distinguiendo, al efecto, la aplicación de la Decisión respecto de redes de electricidad y de redes de gas. En este sentido, se establece que, respecto de las redes de electricidad, la Decisión en cuestión se aplicará a todas las líneas de alta tensión, excepto las redes de distribución, y a los enlaces submarinos, siempre que dichas infraestructuras se utilicen para un transporte o conexión interregional o internacional, y a todo equipo o instalación indispensable para el buen funcionamiento del sistema considerado, incluidos los sistemas de protección, control y regulación.

Respecto de las redes de gas, ya sea de transporte de gas natural o de gas de olefinas, el propio artículo 2 se encarga de señalar que la Decisión analizada se aplicará a los gasoductos de alta presión, excepto los de las redes de distribución, que abastecen a las regiones de la Comunidad a partir de fuentes internas o externas; los sistemas de almacenamiento subterráneo conectados a dichos gasoductos de alta presión y los terminales de recepción, almacenamiento y de regasificación del gas natural licuado, así como los buques de transporte de este tipo de gas, en función de las capacidades que han de ser abastecidas.

Llama la atención el hecho de que, tanto respecto de las redes de electricidad como respecto de las redes de gas, el legislador comunitario ha impuesto como excepción común al ámbito de aplicación de las redes transeuropeas el segmento distribución, asignando la regulación y mantenimiento de este segmento de manera exclusiva a los gestores de las redes de distribución. No obstante esto, y a pesar de normativa contenida en la Decisión analizada, es de opinión de este autor que, sin perjuicio de los avances logrados en el ámbito de las redes transeuropeas en los segmentos de generación y transmisión o transporte, en el futuro surgirá, sin duda, la necesidad de interconexión entre las diversas redes de distribución, tanto de

electricidad como de gas, toda vez que la constante evolución en materia energética, la cada vez mayor necesidad de satisfacer el principio de seguridad del abastecimiento y el creciente aumento de la demanda energética, llevarán a plantearse la posibilidad de interconexión de las redes de distribución como respuesta a una eventual carencia de energía de determinados sectores comunitarios. Ello por cuanto las mismas, en un futuro, podrían, eventualmente y a pesar de las redes transeuropeas que las abastecen, necesitar abastecer una mayor cantidad de demanda energética que la actualmente abastecida por la red de distribución respectiva y, en este sentido, puede que esta alza de la demanda energética no alcance para hacer factible o económicamente conveniente la interconexión a otra red transeuropea, por no tratarse de un aumento de demanda considerable, siendo útil, para este efecto, el análisis a futuro de la factibilidad de interconexión entre las redes de distribución para satisfacer esa eventual alza no considerable para un determinado sector territorial.

#### 3.5.4 Determinación de “proyectos de interés común”, “proyectos de interés europeo” y “proyectos prioritarios” en el ámbito de las redes transeuropeas de energía

A raíz de la cada vez mayor implementación y evolución de las redes transeuropeas de energía y el amplio ámbito de aplicación de la normativa relativa a las mismas, como ya se ha visto tras el análisis efectuado en el apartado anterior, la Unión Europea se ha visto compelida a redefinir sus prioridades energéticas con el objeto de impulsar un correcto desarrollo de las líneas principales de actuación en materia de redes transeuropeas de energía, instaurando criterios adicionales que permitan determinar los “proyectos de interés común” en el ámbito de las redes transeuropeas, existiendo, además, dos categorías más de proyectos contemplados en la Decisión en análisis, como son los “proyectos prioritarios” y los “proyectos de interés europeo”.

En efecto, es el artículo 5 de la Decisión el que se encarga de arrojar a la luz esta categorización de proyectos, al señalar que las líneas de acción de la Unión Europea en materia de redes transeuropeas de energía deben versar respecto a la identificación de proyectos de interés común y de proyectos prioritarios, incluyendo

aquellos de interés europeo, propendiendo a la creación de un contexto más favorable para el desarrollo de las redes transeuropeas. Es por ello que se torna necesario analizar individualmente dichas categorías de proyectos, lo cual se realizará a continuación.

#### 3.5.4.1 Proyectos de interés común

Dentro de estos proyectos de interés común, en lo que respecta a las redes eléctricas, se enfatiza en el adecuado desarrollo y mantenimiento de las líneas de alta tensión y los enlaces submarinos. Por el lado del gas natural, en énfasis se centra en los gasoductos de alta presión que permiten el suministro a partir de fuentes internas o externas, los sistemas de almacenamiento subterráneo y los terminales de recepción, de almacenamiento y de regasificación del gas natural licuado, así como también los buques de transporte de metano.

En este mismo orden de ideas, el artículo 6 de la Decisión N° 1364/2006/CE establece los criterios que deben considerarse para estimar si un proyecto determinado goza de la característica de “interés común” exigida por la Decisión en análisis<sup>106</sup>.

Por otro lado, el apartado 3 del propio artículo 6 establece los proyectos de interés común que gozarán de ayuda financiera, estableciéndose al efecto que los mismos serán aquellos que figuren en el Anexo III, que contiene las especificaciones

---

<sup>106</sup> Para los efectos de la calificación acerca de si un proyecto presenta o no el carácter de “proyecto de interés común”, el apartado 1 del artículo 6 de la Decisión analizada establece que los criterios o condiciones que el mismo debe reunir son que el proyecto se encuentre comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 2 de la misma Decisión; que el proyecto responda a los objetivos y prioridades de actuación establecidos en los artículos 3 y 4, respectivamente; y que el proyecto presente perspectivas de viabilidad económica.

indicativas de los proyectos<sup>107</sup>, que cumplan, además, los criterios señalados en el apartado 1 del artículo 6 de la Decisión en cuestión y que figuren en el Anexo II.

Por último, para ejemplificar lo anteriormente expuesto, uno de los varios proyectos de interés común contenido en el Anexo II, cuyas especificaciones técnicas se encuentran en el Anexo III, reviste especial importancia el desarrollo de redes eléctricas en las regiones insulares, para lo cual se plantean como proyectos de interés común la implementación de nuevas líneas de abastecimiento energético entre Reino Unido e Irlanda a través de un cable submarino, una interconexión más completa respecto de las Islas Griegas, y una red eléctrica única que abastezca las islas de Cerdeña (Italia) y Córcega (Francia) desde la península italiana.

#### 3.5.4.2 Proyectos de interés europeo

Desde el punto de vista de los “proyectos de interés europeo”, cabe destacar que éstos corresponden a aquellos “proyectos prioritarios” de carácter transfronterizo o con impacto significativo en la capacidad de transporte transfronterizo. Estos proyectos prioritarios adquieren el carácter de proyectos de interés europeo para acogerse a financiación comunitaria con cargo al presupuesto asignado a las redes transeuropeas de energía y son objeto de una atención especial para su financiamiento con cargo a otros presupuestos comunitarios. El artículo 8 de la Decisión analizada establece que la calificación de “proyectos de interés europeo” se encuentra supeditada a aquellos proyectos que tengan carácter transfronterizo o que tengan un impacto significativo en la capacidad de transporte transfronteriza. Por su parte, el artículo 9 de la Decisión establece el procedimiento de ejecución de los proyectos de interés europeo, haciendo

---

<sup>107</sup> El apartado 4 del artículo 6 de la Decisión establece que “las especificaciones indicativas de los proyectos, incluida la descripción detallada de los proyectos y, en su caso, su descripción geográfica, figuran en el anexo III. Dichas especificaciones se actualizarán según el procedimiento a que se refiere el artículo 14, apartado 2. Las actualizaciones serán de orden técnico y se limitarán a modificaciones técnicas de los proyectos, a la modificación de un determinado segmento de un itinerario específico o a una adaptación limitada del trazado del proyecto”.

hincapié, en el apartado 1, en que los mismos “...se ejecutarán rápidamente”<sup>108</sup>, imponiéndose una fecha límite para la presentación de un calendario que contenga los datos solicitados respecto de los proyectos a financiar.

Cabe hacer presente que, respecto de los proyectos de interés europeo, el artículo 10 de la Decisión establece la figura de un “coordinador europeo” para el caso en que un proyecto experimente dificultades o atrasos en cuanto a su procedimiento de ejecución, coordinador que será seleccionado en virtud de una Decisión y tomando en cuenta su experiencia en el ámbito de la política energética comunitaria. Dentro de las funciones de este coordinador europeo se encuentra promover tanto la dimensión europea del proyecto entrabado o que presente dificultades, como el diálogo transfronterizo entre los promotores del proyecto y las personas afectadas y contribuir a la coordinación de los procedimientos nacionales de consulta a las personas afectadas, mediante la elaboración de informes anuales acerca del avance del proyecto entrampado y las posibilidades de concreción o de fracaso del mismo.

A modo de ejemplo de estos proyectos de interés europeo, es dable destacar que, como proyecto prioritario, se estableció en el Anexo I de la Decisión, el aumento de capacidad de interconexión eléctrica existente entre Alemania, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Austria, Hungría y Eslovenia. Al tratarse de una cantidad considerable de Estados miembros, es notable la cantidad de zonas transfronterizas que el proyecto abarca, dando origen a una larga serie de proyectos de interés europeo al interior de dicho proyecto prioritario<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> En efecto, el propio apartado 1 del artículo 9 de la Decisión señala, respecto a la ejecución rápida de los proyectos de interés europeo, que “a más tardar el 12 de abril de 2007, los Estados miembros, sobre la base de un proyecto de calendario facilitado a tal fin por la Comisión, presentarán a la Comisión un calendario actualizado e indicativo para la realización de dichos proyectos que incluya, en la medida de lo posible, datos sobre la tramitación prevista del proyecto por el procedimiento de aprobación de la planificación; el calendario de la fase de viabilidad y concepción; la construcción del proyecto; y la entrada en servicio del proyecto”.

<sup>109</sup> En efecto, el proyecto prioritario existente entre los países miembros ya señalados, signado como EL.8 en el Anexo I, establece como proyectos de interés europeo presentes al interior del mismo los siguientes: línea Neuenhagen (DE) – Vierraden (DE)

### 3.5.4.3 Proyectos prioritarios

Por último, respecto a los proyectos prioritarios, es dable sostener que dentro de éstos pueden encontrarse los proyectos de interés europeo en el caso de que cumplan los requisitos para ser tales exigidos por la propia Decisión. Si no cumplen los requisitos descritos en el párrafo anterior, gozan del carácter de “proyecto prioritario” únicamente. Se caracterizan estos proyectos prioritarios por presentar un impacto significativo en el funcionamiento adecuado del mercado interior, en la seguridad del abastecimiento y en la utilización de energías renovables, que corresponden a los criterios establecidos en el apartado 4 del artículo 7 de la Decisión respecto de la calificación de “prioritaria” de un proyecto. En efecto, el apartado 1 del artículo 7 de la Decisión en revisión establece que los proyectos de interés común adquieren la calidad de prioritarios en cuanto a la ayuda financiera dispensada respecto de los mismos, siempre que se trate de alguno de los proyectos de interés común a que se refiere el apartado 3 del artículo 6 de la Decisión.

Dentro de estos proyectos prioritarios, que se encuentran enumerados taxativamente en el Anexo I de la Decisión 1364/2006/CE, destacan, respecto de las redes eléctricas, el Proyecto enumerado EL.3 “Francia-España-Portugal”, que consiste en conseguir un aumento de las capacidades de interconexión eléctrica entre dichos países y para la Península Ibérica, y el desarrollo de la red en las regiones insulares. Como dijimos que los proyectos de interés europeo, por su parte, corresponden a los ubicados en zonas transfronterizas, dentro de este proyecto prioritario constan dos proyectos de interés europeo, como lo son la línea Sentmenat (ES) – Bescanò (ES) – Baixas (FR), la cual, como se puede apreciar, abarca una zona transfronteriza ubicada entre España y Francia, por lo que hemos ahí la razón de calificación de proyecto de interés europeo para dicha línea, y, por otro lado, la línea Valdigem (PT) – Douro

---

– Krajník (PL); línea Dürnrohr (AT) – Slavětice (CZ); línea Vel’ké Kapušany (SK) – Lemešany (SK) – Moldava (SK) – Sajóivánka (HU); línea Gabčíkovo (SK) - Veľký Ďur (SK); línea Stupava (SK) – Sudoeste de Viena (AT).

Internacional (PT) – Aldeadávila (ES) – Douro Internacional (PT), que goza de este mismo carácter por ubicarse en la zona transfronteriza de España y Portugal.

### 3.5.5 Prioridades de acción relativas a la toma de decisiones concernientes a las redes transeuropeas de energía

Al interior de las categorías de proyectos analizadas en el apartado anterior pueden encontrarse una serie de directrices que definen las prioridades de acción para las redes transeuropeas de energía, las cuales tienen como requisito común el ser totalmente compatibles con los objetivos de desarrollo sostenible, el cual, como se ha dicho anteriormente, constituye uno de los principios inspiradores de la política energética de la Unión Europea. Dentro de estas prioridades comunes se encuentra el resolver los problemas de congestión y carencia de enlaces, problemas que se manifiestan fundamentalmente en las zonas transfronterizas, teniendo en cuenta las necesidades del mercado interior y estableciendo redes de energía en regiones insulares, aisladas y periféricas, fomentando, a su vez, la diversificación de las fuentes de energía y el uso de las fuentes de energía renovables.

Las prioridades de acción también se proyectan a futuro, ya que a medida que se vaya desarrollando el mercado y perfeccionándose la regulación energética se iría buscando permitir la interoperabilidad de las redes de la Unión Europea con las de los futuros Estados miembros y de los demás países europeos, de la cuenca mediterránea y del Mar Negro.

Cabe destacar que, respecto a aquellos países incorporados a la interconexión de redes transeuropeas que no sean Estados miembros de la Unión Europea (como es el caso de Noruega y Suiza, por ejemplo), si bien, al no ser Estados miembros, no se encontrarían sujetos en primera instancia a la regulación impuesta por la correspondiente Directiva europea, deben igualmente adecuarse a lo impuesto en los proyectos de interés común, dado que se ha planteado que si los Estados miembros aprueban determinados proyectos de interés común y una parte de dichos proyectos está situada en el territorio de terceros países, la Comisión puede presentar



propuestas para que estos países reconozcan el interés mutuo de estos proyectos. En el caso de Noruega y Suiza, Estados no miembros de la Unión Europea, dichos Estados reconocieron la importancia de aprobar y ratificar dichos proyectos dadas sus situaciones geográficas estratégicas, las cuales hacían imposible una interconexión transeuropea obviando el paso de las redes correspondientes por sus territorios soberanos.

Específicamente, el artículo 4 de la Decisión analizada establece las prioridades de acción comunitaria en materia de redes transeuropeas de energía, distinguiendo para tal efecto las líneas de acción destinadas a este fomento respecto de las redes de electricidad y gas conjuntamente, las redes de electricidad individualmente consideradas y las redes de gas también individualmente consideradas.

En relación a lo anteriormente expuesto, se establecen como prioridades de acción comunes tanto a las redes de electricidad como a las de gas, la adaptación y desarrollo de las redes de energía para apoyar el funcionamiento del mercado interior de la energía, y, en particular, resolver los problemas de los puntos de “estrangulamiento”, esto es, las zonas transfronterizas, la congestión y la carencia de enlaces, teniendo en cuenta siempre las necesidades derivadas del funcionamiento del mercado interior de la electricidad y del gas natural, como también la natural expansión y evolución en todo ámbito de la Unión Europea<sup>110</sup>. Respecto a los puntos de “estrangulamiento”, resulta interesante recalcar que, si bien la Decisión señala expresamente que dichos puntos de estrangulamiento corresponden a zonas transfronterizas, se ha observado últimamente la existencia de dichos puntos en zonas intrafronterizas, circunstancia derivada de la creciente demanda de energía y que hasta hace algunos años era impensada, lo cual refuerza, otra vez, y como se señaló

---

<sup>110</sup> En este sentido, se establece también como prioridad de acción común a los ámbitos de las redes de electricidad y de gas el establecimiento de redes de energía en regiones insulares, aisladas, periféricas y ultraperiféricas, la promoción de las energías renovables y la diversificación de la matriz energética comunitaria, tal y como se desprende del apartado 1 letra b) del artículo 4 de la Decisión.

anteriormente, la tesis planteada por este autor en lo referente a la extensión en cuanto al tratamiento y la consecuente interconexión de las redes de distribución a las redes transeuropeas de energía en un futuro cercano, para proveer de energía aquellos sectores territoriales que precisen alguna unidad extra que no signifique un gran abastecimiento como para justificar la interconexión a otra red transeuropea diversa de la que abastece dicha zona.

Por otro lado, y en lo que respecta a las prioridades de acción en el ámbito de las redes de electricidad individualmente consideradas, establece el artículo 4 de la Decisión que las mismas recaen en la adaptación y desarrollo de redes para facilitar la integración y la conexión de energías renovables, dando cumplimiento al principio de diversificación de la matriz energética comunitaria<sup>111</sup>.

Por último, y respecto a las redes de gas individualmente consideradas, el artículo 4, en su apartado 3, plantea como prioridad de acción el desarrollo de las redes de gas natural para responder a las necesidades de consumo de gas natural de la Comunidad y controlar sus sistemas de suministro de gas natural, además de la diversificación de las fuentes de gas natural y de las vías de suministro gasífero.

Finalmente, es necesario destacar que las prioridades de acción relativas a la toma de decisiones concernientes a las redes transeuropeas no sólo se agotan en lo que respecta a medidas técnicas, -como, por ejemplo, los proyectos relativos a interconexiones entre los diversos Estados-, como los señalados en los apartados precedentes y contenidos en los respectivos Anexos de la Decisión analizada. Muy por el contrario, se han adoptado medidas de carácter político a través de las cuales la Unión Europea persigue el objetivo de una interconexión cada vez mayor entre los Estados miembros y respecto de los terceros países por cuyos territorios soberanos

---

<sup>111</sup> La Decisión se encarga de establecer, además, respecto de las redes de electricidad individualmente consideradas, una garantía de interoperabilidad de estas redes dentro de la Comunidad, y con las de los países en vías de adhesión, los países candidatos y demás países de Europa y de las cuencas del Mediterráneo y el Mar Negro. Esta misma prioridad de acción se establece respecto de las redes de gas individualmente consideradas.

transiten las redes transeuropeas. Dentro de estas acciones de carácter político destaca la firma del Tratado sobre la Carta de la Energía<sup>112</sup>, cuya aplicación contribuirá a asegurar la inversión en los terceros países signatarios, y que se analizará de manera individual en el apartado 3.8 del presente Capítulo; la mención de las infraestructuras energéticas en los acuerdos de asociación y cooperación; la aplicación de políticas energéticas coherentes con financiación procedente de programas como SYNERGY, MEDA, PHARE y TACIS; y la utilización de instrumentos como el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones para financiar las inversiones relacionadas con los proyectos de redes de energía.

### 3.5.6 Las principales redes transeuropeas existentes, los Estados miembros que abastecen y los desafíos futuros para las redes transeuropeas

Al haber analizado ya las principales directrices, objetivos e importancia de las redes transeuropeas de energía y el consecuente tratamiento otorgado por la Decisión 1364/2006/CE a las mismas, cabe, al menos, mencionar las principales redes transeuropeas de energías existentes a la fecha, toda vez que la mención de todas y cada una de ellas implicaría efectuar un análisis mucho más extenso y acabado de las mismas, lo cual excede del propósito del presente trabajo, que radica en efectuar un análisis del marco jurídico regulatorio energético europeo a la luz de los principios comunitarios inspiradores en materia energética. Es por ello que, a continuación, se mencionarán brevemente las principales y más importantes redes transeuropeas de energía, como también, establecer los desafíos futuros planteados a nivel comunitario respecto de las redes transeuropeas de energía, con el fin de lograr la satisfacción de los principios de seguridad del abastecimiento, diversificación de la matriz energética mediante el desarrollo e innovación en tecnología de energías renovables, eficiencia energética y seguridad en el suministro.

---

<sup>112</sup> El Tratado sobre la Carta de la Energía constituye un acuerdo adoptado por la Unión Europea con el objeto de establecer un marco legal para fomentar la cooperación a largo plazo en el campo de la energía, refiriéndose sus disposiciones más trascendentes a la protección de las inversiones, el comercio de materias y productos energéticos, el tránsito de la energía a través de las redes transeuropeas y la solución de las eventuales controversias que pudieren suscitarse.

En lo que respecta a la situación actual de las interconexiones eléctricas, la principal red transeuropea de energía estaba constituida, hasta el año 1995, por la UCPTÉ. De la interconexión de la red CENTREL,-principal red abastecedora de energía de Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría-, a la UCPTÉ en el año 1995, resultó la denominada TESIS<sup>113</sup>, que actualmente resulta ser la red transeuropea que abarca la mayor extensión territorial, dando cobertura a la mayor parte de Europa continental, desde Portugal a Polonia, y desde la parte continental de Dinamarca hasta Italia. Por otro lado, desde 1996, una porción de la red de Ucrania ha estado funcionando dentro de la TESIS a modo de prueba. Situación similar era la que ocurría con Grecia, país que, no obstante ser Estado miembro de la Unión Europea y pertenecer a la organización UCPTÉ había visto diezmada su interconexión a tal red transeuropea debido a la Guerra de los Balcanes en la antigua Yugoslavia, situación que se normalizó tras el cese de dicho conflicto armado. Atendiendo a esto último y no obstante la Guerra de los Balcanes, Eslovenia está conectada a la red UCPTÉ desde 1975, cuando aún formaba parte de la antigua Yugoslavia, siendo actualmente miembro de la organización UCPTÉ, lo cual se debió, principalmente, a la situación geográfica estratégica que ocupa dicho Estado y a su relativa tranquilidad política y económica comparada con la de otros Estados de la ex-Yugoslavia.

Por otro lado, relacionando esto con lo expuesto anteriormente acerca de la necesaria ratificación por parte de los terceros países por cuyos territorios transitaran redes transeuropeas, Suiza, Estado no miembro de la Unión Europea, se encuentra plenamente integrada a la red UCPTÉ, siendo, además, socio activo de dicha red, dado que la mayoría de los intercambios energéticos entre Alemania, Francia e Italia transcurren a través de su red. Por su parte, Noruega, otro Estado no miembro de vital trascendencia geográfica para las redes transeuropeas, es parte de la red interconectada NORDEL, conjuntamente con la parte insular de Dinamarca, Suecia y Finlandia.

---

<sup>113</sup> TESIS es la sigla utilizada para Trans European Synchronously Interconnected System.

La red NORDEL se encuentra conectada, por su parte, a la red UCPTTE a través de seis cables submarinos de corriente continua de alta tensión, y, además, se encuentra conectada a la red eléctrica rusa a través de una estación de transformación de alta tensión ubicada en la ciudad de San Petersburgo.

Cabe, además, hacer mención a los desafíos futuros<sup>114</sup> que se plantean en torno a la cuestión de las redes transeuropeas, entre los cuales se plantea la conexión del sistema interconectado existente entre Albania, Bulgaria, parte de la red de la antigua Yugoslavia, y parte de la red de Grecia que aún no se encuentra conectada al sistema UCPTTE debido a ubicación en la frontera con Macedonia, ex-República yugoslava, a la red UCPTTE, lo cual se encuentra supeditado al nivel de preparación existente en dichos países en lo que respecta a la capacidad para soportar las instalaciones y nivel y cantidad de tensión propias de la red UCPTTE. Por otro lado, como consecuencia de la interconexión del sistema CENTREL a la red UCPTTE, las interconexiones que existían hasta ese momento con los países ex-soviéticos fueron interrumpidas temporalmente, situación que se encuentra supeditada, momentáneamente, a que dichos Estados cumplan con las instalaciones técnicas necesarias para permitir los intercambios de electricidad entre los países de Europa occidental y central y de los Balcanes por una parte y los países de Europa oriental por otra. Respecto a los países mediterráneos, se encuentran en carpeta proyectos en curso, como el que establece un intercambio de red entre el sur de España y Marruecos, y algunos que se encuentran en proceso de estudio como el que establece el intercambio de electricidad entre Grecia y Turquía, cuyo resultado será la creación de los primeros enlaces eléctricos entre la Comunidad y los países de las partes occidental y oriental de la cuenca mediterránea. Por último, otra interconexión que se encuentra sometida a estudio es la que se refiere a los países bálticos, los cuales no están conectados a la red NORDEL ni al sistema CENTREL/UCPTTE, cuya eventual interconexión dependerá de varios estudios de viabilidad, conveniencia económica y

---

<sup>114</sup> Comunicación COM (97) 125. La Dimensión exterior de las redes transeuropeas de energía.

Comisión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, Bruselas, Bélgica, 26 de marzo de 1997, p. 7.

adecuación al mercado energético interior<sup>115</sup>, por cuanto los Estados bálticos poseen actualmente instalaciones técnicas acordes a la política energética común que envuelve a la red UCPTE.

En lo que respecta a las redes transeuropeas de gas, en su gran mayoría, los países de Europa Central y Oriental dependen de un único proveedor exterior: Rusia. Por ende, el desafío para estos países consistirá en mejorar la seguridad del abastecimiento y tratar de diversificar sus fuentes, por ejemplo, mediante la realización de interconexiones con los países de Europa occidental y, principalmente, mediante la creación de capacidad de almacenamiento subterráneo y el desarrollo de sus redes de gasoductos, proyectos que podemos encontrar, tanto con carácter de prioritarios como de interés europeo, en los Anexos de la Decisión 1364/2006/CE.

### 3.5.7 La dimensión exterior de las redes transeuropeas de energía<sup>116</sup>

Como resulta evidente tras el análisis efectuado hasta ahora de las redes transeuropeas de energía, las mismas no sólo se circunscriben, en cuanto a sus efectos y tratamiento, a las fronteras de la Unión Europea, sino que producen consecuencias a escala mundial, produciendo, en ciertos casos, consecuencias de derecho internacional, tanto público como privado, que no sólo resultan enriquecedoras de analizar desde un punto de vista estrictamente jurídico, sino que también desde una perspectiva de política internacional.

De esta forma, la Unión Europea se ha propuesto analizar la contingencia internacional producida a raíz de las interconexiones de las redes de electricidad y de gas natural con terceros países, el desarrollo de dichas redes a escala del continente europeo, la cuenca mediterránea y, en caso que corresponda, Asia Central y el Medio Oriente, mediante una Comunicación que enfatiza en la importancia de las interconexiones energéticas con terceros países, en razón de la evolución de los

---

<sup>115</sup> Proyecto de interconexión eléctrica del cinturón Báltico.

<sup>116</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (97) N° 125, Bruselas, de fecha 26 de Marzo del año 1997.

intercambios económicos y de la necesidad de satisfacer el principio rector de la política energética comunitaria de seguridad del abastecimiento.

De esta forma, se plantea en dicha Comunicación que la principal contingencia observada reside, fundamentalmente, en el aumento vertical en la demanda de gas natural, revisando la misma la situación de las interconexiones de gas natural provenientes de los yacimientos de Rusia, Noruega y Argelia. Para estos efectos, la Comunicación elabora un plan de acción, cuyos objetivos radican en mantener un importante grado de diversificación de los suministros exteriores de gas, con el fin de otorgar a los proveedores, tanto actuales como eventuales, un clima de competencia transparente, mejorando la flexibilidad en lo que respecta a los procesos presentes en el segmento de transmisión o transporte de gas, propendiendo, además, al aumento de la capacidad de almacenamiento gasífero subterráneo.

Por otro lado, la Comisión, mediante la Comunicación, deja extendida una invitación a los Estados miembros y a los terceros países involucrados a colaborar estrechamente y a potenciar la evolución, de forma mancomunada, de la interconexión a gran escala de las redes de energía, con el objeto de contribuir al mejoramiento de las condiciones de seguridad del abastecimiento energético, propendiendo a reforzar la cohesión económica y social y el funcionamiento del Mercado Interior de la energía, contribuyendo, de esta forma, al logro de los objetivos comunitarios de la competitividad, la protección del medio ambiente y la ampliación de la cooperación exterior.

### **3.6 PLAN DE ACCIÓN DE EFICIENCIA Y RACIONALIZACIÓN DE LA ENERGÍA ADOPTADOS POR LA COMISIÓN EUROPEA**

En el apartado 2.7.3, perteneciente al Capítulo II de la presente memoria de prueba, abarcamos el principio de eficiencia energética comunitaria, señalando que el mismo dice relación con la necesidad de reducir el consumo de energía a nivel comunitario creando conciencia tanto a nivel empresarial e industrial como a nivel

ciudadano, de la necesidad de implementar una estrategia comunitaria tendiente a la racionalización del uso de la energía.

De la misma forma, se señaló que en el presente Capítulo se analizarían los Programas SAVE II y ENERGY STAR, planes de acción referentes a propender a la eficiencia energética, presentando medidas a nivel comunitario para tal efecto. El primero de ellos se analizó ya en forma individual en el apartado 3.1.6 del presente Capítulo III, correspondiendo, entonces, pasar al análisis del Programa ENERGY STAR<sup>117</sup>. Cabe hacer presente desde ya, que dicho Programa se insertó en el denominado Programa marco de actividades en el sector de la energía para el período comprendido entre los años 1998 y 2002, pero su análisis se encuadra de forma separada de los restantes subprogramas pertenecientes a dicho Programa marco, toda vez que el mismo no nació como consecuencia del Programa marco a diferencia de los restantes subprogramas ya analizados, sino que simplemente surgió a raíz del acuerdo suscrito entre el Gobierno de Estados Unidos y la Unión Europea respecto del etiquetado de productos energéticamente eficientes, coincidiendo el año de suscripción de dicho Acuerdo con el período final de vigencia del Programa marco, el cual, sin duda, se vio beneficiado a raíz de la implementación del Programa ENERGY STAR.

### 3.6.1 Programa ENERGY STAR<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> Decisión 2001/469/CE del Consejo, de fecha 14 de Mayo del año 2001, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y la Comunidad Europea sobre la coordinación de los programas de etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos, publicado en el Diario Oficial L.172 de fecha 26 de Junio del año 2001. Las disposiciones de aplicación de dicho acuerdo a escala comunitaria se establecen en el Reglamento (CE) N° 2422/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 6 de Noviembre del año 2001, relativo a un programa comunitario de etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos, publicado en el Diario Oficial L.332 de fecha 15 de Diciembre del año 2001.



El Programa ENERGY STAR responde a la circunstancia de que los equipos ofimáticos, esto es, material de oficina como computadores, monitores, aparatos de fax, escáneres, fotocopiadoras e impresoras, representan un importante porcentaje del consumo de electricidad en el sector terciario. En virtud de los compromisos suscritos mediante la ratificación del Protocolo de Kioto respecto del cambio climático, y el consecuencial auge de la necesidad de cumplir el objetivo de desarrollo sustentable, el concepto de “eficiencia energética” adquirió especial importancia, tornándose necesaria la implementación de un programa que identificara los aparatos dentro de esta categoría que tuviesen un óptimo rendimiento energético, pudiendo facilitar el ahorro de energía a nivel de consumidor.

Para estos efectos, el Programa ENERGY STAR establece este sistema de etiquetado coordinado respecto de equipos ofimáticos energéticamente eficientes, que tiene por objeto no sólo el ahorro de energía en si, sino proteger el medio ambiente y contribuir al objetivo de seguridad del abastecimiento energético, propendiendo, además, a la fabricación y venta, cada vez a mayor escala, de productos que presenten un rendimiento energético eficiente y acorde a los parámetros indicados en virtud de la aplicación del principio de eficiencia energética comunitaria.

La participación en el Programa, en virtud del Acuerdo suscrito entre Estados Unidos y la Unión Europea, se considera como voluntaria, previendo que los fabricantes, vendedores o minoristas de los productos señalados se inscriban de forma voluntaria como participantes del mismo, quedando autorizados para la utilización del logotipo “ENERGY STAR” para identificar a sus productos, siempre y cuando éstos cumplan con las especificaciones técnicas expresadas en el Anexo C del Acuerdo<sup>119</sup>.

Respecto de las especificaciones técnicas requeridas por el Acuerdo para que los productos sean susceptibles de ingresar al Programa, la elaboración de las mismas corre por cuenta de la Environmental Protection Agency (EPA) de Estados Unidos y la

---

<sup>119</sup> Dentro de las cuales se encuentran, por ejemplo, la posibilidad, respecto de los monitores de computador de utilizar el modo de espera, o “protector de pantalla”, con bajo consumo de energía.

Comisión Europea en forma conjunta. Además, la aplicación del programa en la Unión Europea se encarga a la Oficina Energy Star de la Comunidad Europea.

Por otro lado, el Acuerdo señalado no sólo se refiere al establecimiento de las directrices para el uso adecuado de la denominación “ENERGY STAR”, esto es, al uso del logotipo como etiqueta, sino que también al uso de esta denominación en documentos educativos, anuncios publicitarios y campañas de promoción.

En lo que referente al plan de acción elaborado en torno a este Programa, la Comisión adoptó, dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del Reglamento N° 2422/2001, una estrategia de aplicación para los tres años siguientes, esto es, hasta el año 2004. El plan radicó básicamente en analizar las mejoras que deben efectuarse al mismo para aumentar la eficiencia energética y la elaboración de propuestas de coordinación y cooperación entre el Programa y otros sistemas voluntarios de etiquetado energético vigentes, como la “etiqueta ecológica comunitaria”.

Por último, cabe hacer presente que el Programa ENERGY STAR se ubica dentro del Plan de acción sobre eficacia energética<sup>120</sup>, cuya vigencia correspondió al período comprendido entre los años 2000 y 2006, y respecto del cual se señaló en el apartado 2.7.3 que se analizaría en el presente Capítulo. El Plan de acción sobre eficacia energética, como ya se señaló en su momento, analiza los obstáculos a la eficiencia energética, señalándose el uso ineficaz de la energía en el sector industrial como uno de los principales problemas observados al momento de analizar las contingencias del principio de eficiencia energética. De esta forma, el plan de acción en cuestión identifica como principales obstáculos la práctica de vender la energía por Kw/h en lugar de por servicios, la circunstancia fáctica de que los precios de la energía no reflejen sus costos reales al no incorporar los costos externos propios de la

---

<sup>120</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, de fecha 26 de Abril del año 2000, “Plan de acción para mejorar la eficiencia energética de la Comunidad Europea”, COM (2000) 247, no publicada en el Diario Oficial.

actividad energética, y la existencia de información incompleta o truncada que impide, constantemente, utilizar técnicas rentables económicamente y energéticamente eficientes.

Es así como el plan de acción en cuestión se plantea adoptar medidas que garanticen la mejora de la eficiencia energética a largo plazo, aprovechando los mercados y las nuevas tecnologías, planteándose, entre otras, medidas tendientes a integrar la eficiencia energética en otras políticas comunitarias. No obstante dichas intenciones, el plan de acción no alcanzó a completar en forma absoluta los objetivos trazados durante su período de vigencia, por lo cual se estatuyó, a fines del año 2006, un nuevo Plan de acción sobre eficiencia energética para el período comprendido entre los años 2007 y 2012, que, a continuación, revisaremos.

### 3.6.2 Plan de acción para la eficiencia energética<sup>121</sup> (2007-2012)

Este Plan tiene por objeto movilizar al público en general, a los responsables políticos y a los agentes del mercado para transformar el Mercado Interior de la Energía en un mercado capaz de ofrecer a los ciudadanos comunitarios las infraestructuras, los productos, los procesos y los sistemas energéticos más eficientes del mundo.

Como es evidente, se trata de un ambicioso Plan, que tiene por objeto controlar y reducir la demanda energética comunitaria, como también ingresar a un ámbito de comportamiento de carácter selectivo respecto al consumo y abastecimiento de energía, con objeto de ahorrar, al año 2020, un 20% del consumo anual de energía primaria a nivel comunitario.

Las medidas señaladas en el Plan para lograr estos objetivos residen en el desarrollo de técnicas, productos y servicios eficientes desde un punto de vista

---

<sup>121</sup> Comunicación COM (2006) 545. UNIÓN EUROPEA. Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial. Comisión Europea, 19 de octubre de 2006, s. publ.

energético, enfatizando en el cambio en los comportamientos de los ciudadanos para reducir el consumo de energía sin alterar la calidad de vida de éstos.

Las medidas concretas adoptadas en virtud de este Plan consisten en aumentar la eficiencia energética respecto a aparatos y equipos consumidores de energía, mediante la adopción de normas mínimas de diseño ecológico y el reforzamiento de las normas de etiquetado, esto último mediante una renovación periódica de las clasificaciones y estándares o parámetros que posibiliten el etiquetado respecto de un determinado producto.

Por último, otra de las medidas propuestas consiste en mejorar la transformación de energía, sector que, consumiendo cerca de un tercio de la energía primaria, presenta sólo un 40% de eficiencia energética media en las instalaciones de transformación. Es por ello que el potencial de mejora es inmenso en este sector, permitiendo reducir las pérdidas de energía, que en este sector son evidentes, además de propender a la reducción de pérdidas de energía en los segmentos de transmisión y distribución. Por otro lado, se propone como medida, también, la cogeneración, la cual se analizará en el apartado siguiente.

### 3.6.3 La cogeneración<sup>122</sup>

La cogeneración consiste en una técnica que permite la producción de calor y de electricidad en un único proceso. La implementación de la misma, por ende, reviste especial importancia para efectos de impulsar la eficiencia energética, toda vez que permite ahorrar el proceso de generación de calor y evitar, de esta forma, los costos energéticos y ambientales que dicho proceso significa. Ello es posible en el sentido de que el calor se presenta en forma de vapor de agua a alta presión o en forma de agua caliente, lo cual previene de invertir recursos en la generación de calor, utilizando las fuentes energéticas para producir energía y calor en este mismo proceso. La

---

<sup>122</sup> Directiva 2004/8/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, relativa al fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la energía y por la que se modifica la Directiva 92/42/CEE.

importancia para la eficiencia energética que representa este proceso ha llevado al Parlamento Europeo y al Consejo a regular dicha actividad en virtud de una Directiva.

Las centrales de cogeneración de electricidad y calor funcionan, fundamentalmente, con turbinas o motores a gas natural. A diferencia de lo que ocurre en una central eléctrica convencional, en la cual el gas de escape producido sale directamente a la atmósfera por una chimenea, estos mismos gases de escape de la cogeneración son enfriados y transmiten la energía derivada de este enfriamiento a un circuito de agua caliente o de vapor, según sea la central de cogeneración en cuestión.

De esta forma, no solamente el principio de eficiencia energética se ve beneficiado a raíz de las centrales de cogeneración, sino que también el principio de respeto al medio ambiente o de desarrollo sustentable, toda vez que el procedimiento seguido en las mismas es mucho más ecológico que aquél seguido en centrales convencionales, por cuanto en las centrales de cogeneración la combustión del gas natural libera mucho menos dióxido de carbono y óxido de nitrógeno que el carbón o el petróleo, por ejemplo.

Dicho esto, la Directiva en cuestión propone como objetivo el establecer un marco transparente que fomente la instalación de centrales de cogeneración en los lugares donde haya demanda de calor útil, desdoblando dicho objetivo en medidas de corto y largo plazo. A corto plazo, la Directiva se propone consolidar las instalaciones de cogeneración existentes y fomentar la construcción de nuevas centrales, mientras que, a largo plazo, la Directiva se propone crear el marco necesario para que la cogeneración de alto rendimiento destinada a reducir las emisiones de dióxido de carbono y de otras sustancias contribuya al objetivo del desarrollo sustentable.

Por otro lado, la Directiva plantea que los Estados miembros deberán elaborar periódicamente valores de referencia de la eficiencia de las centrales de cogeneración existentes en sus territorios soberanos, medida que busca, en definitiva, la elaboración de una garantía de origen de la electricidad producida a partir de la cogeneración, elaboración que se debe basar necesariamente en criterios objetivos y transparentes.

Esta garantía de origen permitiría a los productores demostrar que la electricidad que proporcionan emana de cogeneración de alta eficiencia energética.

A este respecto, se establece en la Directiva las especificaciones que dicha garantía de origen debe contener, señalándose, al efecto, el valor calorífico de la fuente de combustible a partir de la cual se haya producido la electricidad, el uso del calor generado en forma conjunta con la electricidad, las fechas y los lugares de producción de la misma, la cantidad de electricidad de cogeneración de alta eficiencia y el ahorro de energía primaria calculado.

#### 3.6.4 Libro Verde sobre la eficiencia energética<sup>123</sup>

La creciente importancia de la eficiencia energética a nivel de política comunitaria, como ya hemos visto tanto en el presente Capítulo como en el Capítulo II, llevó a la Comisión Europea a elaborar, a este respecto, un Libro Verde sobre eficiencia energética, mediante el cual la Comisión pretendió, previendo el término de la vigencia del Plan de acción de eficacia energética, cuya duración se estimaba hasta fines del año 2006, reactivar la actividad comunitaria en materia de ahorro energético, estableciendo las razones para el ahorro de energía, identificando los ámbitos en que dicho ahorro podría haber contribuido mayormente al logro del objetivo de eficiencia energética, la aplicación de las medidas existentes, resultantes del Plan de acción ya señalado, y el lanzamiento de nuevas medidas, tendientes a fortalecer los planes de eficiencia energética y de racionalización del uso de la energía a nivel comunitario, contribuyendo, además, a la reubicación de la Unión Europea en el eje central del esfuerzo internacional contra el cambio climático y el agotamiento de los recursos energéticos, objetivos que, igualmente, se encuentran establecidos en el Libro Verde en análisis, respecto del cual haré mención de sus aspectos más relevantes para la eficiencia energética.

---

<sup>123</sup> Libro Verde de la Comisión, de fecha 22 de Junio del año 2005, “Sobre la eficiencia energética; cómo hacer más con menos”, COM (2005) 265 final – no publicado en el Diario Oficial.

El Libro Verde en cuestión comienza señalando que, de mantenerse las tendencias actuales, el consumo de energía a nivel comunitario experimentará un aumento de un 10% a lo largo de los siguientes próximos quince años, es decir, hacia el año 2020. La Comisión, mediante el Libro Verde en análisis, pretende revertir dicha situación mediante el combate de las principales formas de pérdida de energía. Se identifican los sectores con potencial ahorro energético, dentro de los que se señalan el transporte, sector en el cual se propende al establecimiento de regímenes fiscales que favorezcan la adquisición y mantenimiento de vehículos limpios y económicos, energéticamente hablando, y la penalización de los vehículos contaminantes; la propia producción de energía, toda vez que se estima que entre el 40% y el 60% de la energía utilizada para la producción de electricidad se pierde en dicho proceso productivo; y el sector de la eficiencia energética en infraestructuras habitacionales, específicamente en edificios.

Por último, cabe destacar que, a nivel industrial, la Comisión invita a las empresas a invertir en tecnologías más eficientes para producir más con menos energía, imponiendo a las autoridades públicas la obligación de subvencionar los proyectos que fomenten la eficiencia energética en caso de que los mecanismos del mercado no basten para fomentar dichos proyectos.

### **3.7 CONSIDERACIÓN DEL ELEMENTO ENERGÉTICO EN EL PROYECTO DE UN TRATADO CONSTITUCIONAL EUROPEO**

A continuación, resulta indispensable analizar la consideración del ámbito energético a la luz del proyecto de Constitución Europea que actualmente se discute, toda vez que resulta necesario observar que el tratamiento a la actividad energética que se presenta en el proyecto de Constitución Europea propende a la realización de ésta.

Si bien es cierto que el proyecto que contempla una única Constitución para la Unión Europea, aplicable a todos y cada uno de sus Estados miembros, se refiere al tema de la regulación de la actividad energética de forma extremadamente indirecta,

pueden deducirse de su texto interesantes conclusiones que vale la pena analizar. El referido proyecto inserta a la actividad energética y al tema de las redes transeuropeas dentro de las denominadas “competencias compartidas”<sup>124</sup>, es decir, aquellas pertenecientes a una segunda categoría de competencias que se caracteriza por una actuación de la Unión Europea como un todo cuando su actuación aporte un valor añadido al accionar individual de los Estados miembros.

En un principio y en la forma, dicha aseveración puede ser considerada acertada, por cuanto cada Estado miembro aún mantiene su autonomía energética hasta cierto punto, debido fundamentalmente a que la cuestión relativa a las redes transeuropeas aún tiene puntos inconclusos que requieren de un pronunciamiento por parte de la Unión Europea. El hecho de que las redes transeuropeas aún no encuentren una fisonomía apropiada que las haga susceptibles de estar sujetas a una única regulación común contribuye a que los Estados miembros aún mantengan cierta autonomía en cuanto a sus poderes de decisión sobre sus regulaciones energéticas y que el mercado interior comunitario de la energía no sea aún perfectamente competitivo.

No obstante lo anterior, es decir, que en la forma sea correcto señalar a la energía como un tema en que la Unión Europea se preocupa de actuar subsidiariamente, aseverar que el tema energético se encuadra dentro de las “competencias compartidas” se contradice con varios elementos presentes en el fondo de la regulación energética europea, ya que de esto resultaría ilógico que el tema de las redes transeuropeas tuviera tanta importancia para la Unión Europea como actualmente lo tiene, por cuanto el fin último de tal interconexión total que se busca es precisamente lograr una única red de transmisión y transporte de energía, bajo el mando de la Comisión Europea, lo cual redundaría en una regulación jurídica única y excluyente de la actividad energética en la cual los Estados miembros verían reducidas sus respectivas competencias al mínimo, pasando así el tema energético a

---

<sup>124</sup> PRESENTACIÓN A LOS CIUDADANOS: UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea [en línea] Bruselas, Bélgica. <<http://europa.eu.int/futurum>> [consulta: 09 dic. 2005], p. 9.



incorporarse a la cartera de las “competencias exclusivas” de la Unión Europea, que son aquellas en las cuales la Unión actúa sola y “en nombre del conjunto de los Estados miembros”<sup>125</sup>. Por ende, la actividad energética, en cuanto a su fin último, parece pertenecer más al conjunto de competencias exclusivas más que de las competencias compartidas, lo cual lleva a plantearse la interrogante de si efectivamente se pretende establecer una regulación energética única bajo la dirección y superintendencia de la Comisión Europea o bien que ésta actúe sólo subsidiariamente en aquello en que los Estados miembros necesiten para añadir al accionar de dichos Estados algo que les sea imposible realizar por su propia cuenta.

### **3.8 CARTA DE LA ENERGÍA DE LA HAYA DE 1991**<sup>126</sup>

#### **3.8.1 Antecedentes**

En la reunión del Consejo Europeo del mes de Junio del año 1990, el Primer Ministro de Países Bajos sugirió la instauración de un régimen de cooperación en el sector de la energía entre la Unión Europea y los países de Europa Oriental y de la antigua Unión Soviética, con el fin de estimular su recuperación económica y mejorar la seguridad del abastecimiento. De esta forma, la Comisión, tras iniciativa del Consejo, propuso la Carta Europea de la Energía, la cual se adoptó por 51 signatarios, en definitiva, el 17 de Diciembre del año 1991 en la ciudad holandesa de La Haya.

La totalidad de los signatarios se comprometió a la consecución de los objetivos y respeto de los principios contenidos en dicho acuerdo jurídico vinculante, cuyo objetivo primordial radicaba en el fomento de la cooperación energética Este-Oeste mediante la imposición de salvaguardias jurídicas en segmentos como la inversión, el tránsito y el comercio. Consecuencialmente, y a raíz del auge en la

---

<sup>125</sup> PRESENTACIÓN A LOS CIUDADANOS: UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA, ob. cit, p. 11.

<sup>126</sup> Decisión 98/181/CE, CECA y EURATOM del Consejo y de la Comisión, de fecha 23 de Septiembre del año 1997, relativa a la conclusión, por parte de las Comunidades Europeas, del Tratado sobre la Carta de la Energía y el Protocolo de la Carta de la Energía sobre la eficacia energética y los aspectos medioambientales relacionados.

importancia del medio ambiente y del principio de la eficiencia energética, se firmaron el Protocolo sobre la eficacia energética y los aspectos medioambientales relacionados y el Tratado sobre la Carta de la Energía el 17 de Diciembre del año 1994, en Lisboa, por todos los signatarios de la Carta de 1991 excepto Estados Unidos y Canadá, para abarcar y reforzar, de esta manera, ciertos temas que la Carta Europea de la Energía no había tratado con especial importancia, y logrando la unificación<sup>127</sup> de ambos textos en pos de un objetivo común.

### 3.8.2 Objetivos y medios de acción del Tratado sobre la Carta de la Energía

El objetivo primordial del Tratado radicó en, como ya se señaló, establecer un marco jurídico capaz de fomentar la cooperación a largo plazo en el campo de la energía, basándose, para ello, en el respeto a los principios enunciados en la Carta Europea de la Energía de 1991.

Para la consecución de este objetivo, el Tratado adopta como medidas a lo largo de su estructura, fundamentalmente, la protección de las inversiones, el comercio de materias y productos energéticos, y el tránsito y solución de controversias.

En lo que respecta al ámbito de las inversiones, el Tratado se encargó de establecer que las partes signatarias debieran fomentar y crear condiciones estables y transparentes para los inversores extranjeros, aplicándose, en este sentido, el principio de nación más favorecida o el principio del trato nacional, según sea más favorable. Se establece, además, que respecto a las inversiones previas que se realicen, en un primer término se aplicará el principio del “mayor esfuerzo posible”, para pasar,

---

<sup>127</sup> El artículo 1 de la Decisión 98/181/CE, CECA y EURATOM establece que “quedan aprobados, en nombre de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de la Comunidad Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, el Tratado sobre la Carta de la Energía y el Protocolo de la Carta de la Energía sobre la eficacia energética y los aspectos medioambientales relacionados (denominado en lo sucesivo “el Protocolo de la Carta de la Energía”). Se adjuntan a la presente Decisión los textos del Tratado sobre la Carta de la Energía y del Protocolo de la Carta de la Energía”.

posteriormente y en un segundo término, a aplicarse el principio del trato nacional de forma jurídicamente vinculante en lo que se refiere a inversiones.

Por otro lado, y en lo referente al comercio, se estableció expresamente que el comercio de materias y productos energéticos entre los Estados signatarios se regiría por las disposiciones del GATT, entendiéndose, entonces, que los países signatarios debían aplicar las disposiciones del GATT en este ámbito, aunque no fuesen miembros del GATT o de la OMC.

Además, respecto al tránsito de productos energéticos, se vislumbra una derivación del principio comunitario de la libre circulación de personas y mercaderías en este sentido, toda vez que el Tratado obliga a los Estados signatarios a adoptar las medidas necesarias tendientes a facilitar el tránsito de materias y productos energéticos en virtud del antedicho principio, absteniéndose de establecer distinciones en cuanto al origen, destino o propiedad de dichos productos, como, asimismo, absteniéndose de establecer discriminaciones en cuanto a precios basadas en las distinciones anteriormente expuestas.

Por último, respecto a la solución de controversias, el Tratado preveía procedimientos de resolución de litigios, por una parte, entre los Estados y, por otra, entre inversores particulares y el Estado en que se hubiese efectuado la inversión. Se estableció, además, que en caso de controversias entre un inversor y un Estado, el inversor podía recurrir a un procedimiento de arbitraje internacional, estableciéndose, además, la vía diplomática en caso de controversia entre Estados y, en su defecto, la constitución de un tribunal de arbitraje ad hoc.

### 3.8.3 Principios inspiradores del Tratado sobre la Carta de la Energía

En cuanto a los principios inspiradores del Tratado sobre la Carta de la Energía, en primer término, cabe hacer presente que el mismo presenta un carácter netamente económico y de fomento a la competencia. Ello implicó que las partes signatarias debían enfatizar en la disminución de las distorsiones del mercado para

propender a la libre competencia en el sector de la energía, estableciendo el Tratado la obligación a los Estados miembros de poseer, dentro de sus ordenamientos jurídicos internos, mecanismos de sanción a conductas contrarias a la libre competencia.

Por otro lado, y, en cierto modo, derivado de esto último, se establece como principio rector, también, la transparencia, principio que se ve satisfecho mediante la imposición a las partes signatarias de la obligación de designar “servicios de información”, capaces de responder consultas relativas al marco regulatorio energético.

Resulta importante destacar también que el Tratado hace hincapié en el principio de soberanía nacional, estableciendo que las partes signatarias ejercen soberanía sobre sus recursos energéticos con arreglo a las disposiciones del Derecho Internacional, conservando, así, el derecho a determinar las zonas geográficas de su territorio, destinadas a la prospección y explotación de recursos energéticos.

Por último, cabe destacar como principio rector importante del Tratado, el respeto al medio ambiente. El Tratado en análisis presenta la virtud de otorgar al principio de Derecho del Medio Ambiente “el que contamina paga”<sup>128</sup> la importancia a nivel comunitario que sólo se le otorgaba a este principio a nivel nacional, y en diferente medida, de acuerdo a cada ordenamiento jurídico interno que lo reconocía. El reconocimiento de dicho principio busca fomentar la formación de precios según criterios de mercado, reflejando fehacientemente los costos y ventajas medioambientales, velando por que los Estados miembros cumplan las normas de

---

<sup>128</sup> El principio de “el que contamina paga”, o contaminador-pagador, implica que “el costo de la contaminación debe asumirse por quien se beneficia de ella, ya sea tomando todas las medidas necesarias para impedirla o reducirla, ya sea minimizando o reparando en su totalidad sus efectos, una vez ocurrida”. Por ende, se distingue en la aplicación de dicho principio tanto una perspectiva preventiva como otra reparatoria. MUÑOZ VALENZUELA, Macarena. El principio quien contamina paga a la luz de la legislación medioambiental chilena. Revista de Derecho Consejo de Defensa del Estado de Chile, (12): 55, abr. 2004, p.2

seguridad ambientales impuestas tanto a nivel comunitario como las derivadas de su ordenamiento jurídico interno.

### **3.9 INTEGRACIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA POLÍTICA ENERGÉTICA DE LA UNIÓN EUROPEA**<sup>129</sup>

En el apartado 2.7.4 del presente trabajo, abarcamos, como principio inspirador de la política energética comunitaria, la aplicación de una política energética acorde con los objetivos planteados por el concepto de “desarrollo sustentable”.

En este sentido, se estableció la sucesión de eventos que permiten señalar que la actividad energética comunitaria, y el consecuencial desarrollo que ésta ha experimentado, han conllevado a elevar el principio de protección del medio ambiente a un ámbito de política comunitaria necesaria para la satisfacción de los propios intereses comunitarios, observándose que, en materia de política energética, dicho principio ha significado la adopción de estrategias sustentables que digan relación con el respeto a tal principio, considerándose que la actividad energética, su tratamiento e implementación, resultan constituir un sector clave en lo que respecta a la protección del medio ambiente, circunstancia que resulta evidente a la luz de los esfuerzos comunitarios por integrar ambas políticas.

Es por esto que, a continuación, trataremos el tema de la integración del medio ambiente en la política energética comunitaria, no ya desde un punto de vista de principio, sino desde el punto de vista de la inserción de las políticas y acciones favorables al medio ambiente al Mercado Interior de la energía, las vinculaciones entre ambos y las modificaciones que el mismo ha debido soportar para otorgar un efectivo respeto al principio comunitario de protección del medio ambiente, habida consideración de que los segmentos de producción, consumo y transporte de energía presentan considerables repercusiones en el medio ambiente.

---

<sup>129</sup> Comunicación de la Comisión, de fecha 14 de Octubre del año 1998: reforzar la integración de la dimensión del medio ambiente en la política energética europea.

En este sentido, la Comunicación de la Comisión del año 1998 tiene por objeto, como consecuencia del constante aumento del factor ambiental comunitario en la política energética, proponer medidas tendientes a integrar las consideraciones medioambientales en la política energética comunitaria, estableciendo un análisis de los progresos logrados hasta el año 1998. A este respecto, la Comunicación señala que la Unión Europea había adoptado, hasta esa fecha, varias medidas contribuyentes a la integración del medio ambiente en la política energética, como la Directiva sobre grandes instalaciones de combustión, las Comunicaciones sobre la producción combinada de calor y electricidad, o cogeneración, etc., medidas que fueron señaladas en su oportunidad respectiva en el apartado 2.7.4 del presente trabajo.

No obstante dichas medidas, las cuales, sin duda, contribuían a la integración del medio ambiente en la política energética comunitaria, se reconoció la necesidad, mediante la Comunicación, de reforzar el ámbito de integración de ambas políticas, a raíz de la creciente importancia del medio ambiente a nivel comunitario como consecuencia de la suscripción del Protocolo de Kioto. En el apartado 2.7.4 se identificó, a este respecto, los tres objetivos<sup>130</sup> principales de la política energética comunitaria a favor de la integración medioambiental, señalándose que en el presente apartado se analizarían las medidas tendientes a alcanzar dichos objetivos, análisis que se efectúa a continuación.

### 3.9.1 Medidas tendientes a alcanzar el objetivo de integración comunitaria del medio ambiente en el ámbito de la energía derivados de la Comunicación de 1998

Con el fin de alcanzar los objetivos de promover la eficiencia energética y el ahorro de energía, salvando así las repercusiones que ello conlleva al medio ambiente, aumentar la producción y utilización de fuentes de energía menos contaminantes y reducir los impactos medioambientales de la producción y utilización de las fuentes de energía, la Comunicación propone, para los años siguientes, la actuación en determinados ámbitos.

---

<sup>130</sup> En el apartado 2.7.4 del Capítulo II del presente trabajo se hizo presente tal circunstancia.

A este respecto, se propende a facilitar la cooperación en lo referente al intercambio de información entre la Unión Europea, los Estados miembros y las partes interesadas, como también la difusión de las mejoras alcanzadas y los análisis de las mismas, lo cual deriva directamente de lo dispuesto por el Programa ETAP, analizado en el apartado 3.1.2 del presente trabajo.

Por otro lado, se propone la promoción de acciones específicas de política energética que busquen contribuir al desarrollo de las fuentes de energía renovables, medida de la cual derivó el ya analizado Programa ALTENER; el aumento de la eficiencia energética, medida de la que derivó el también analizado Programa SAVE II; y la promoción de la producción combinada de calor y electricidad, esto es, la cogeneración. Como es evidente, la Comunicación en análisis no es simplemente una más de las tantas formuladas por la Comisión, sino que marca la pauta de muchos de aquellos subprogramas inmersos en el Programa marco de actividades en el sector de la energía, y hemos ahí la importancia de la misma.

Consecuencialmente, otra de las medidas establecidas por la Comunicación radica en garantizar una mejor coordinación con las demás medidas comunitarias en el ámbito de la política energética, logrando definir la reacción de la política energética ante el problema del cambio climático y ante los resultados y análisis de los mismos provenientes de la suscripción comunitaria del Protocolo de Kioto.

Por último, la Comunicación pretende que la Unión Europea luche arduamente por el desarrollo de la dimensión exterior de la política energética, reforzando el diálogo con terceros países en lo referente a la promoción de fuentes de energía renovables; además, se propende al seguimiento de indicadores que puedan otorgar información fehaciente acerca de los avances en la integración del medio ambiente en la política energética como consecuencia de las medidas anteriormente expuestas.

Cabe destacar que, además, últimamente se propuso un programa de medidas tendientes, como se señaló en el apartado 2.7.4, a reforzar las opciones energéticas

sostenibles a través del apoyo institucional y la asistencia técnica, creando un marco normativo legislativo y administrativo que favorezca nuevas inversiones en el sector energético y ambiental y el fomento de la cooperación regional. El Programa<sup>131</sup> en cuestión busca reforzar las opciones sostenibles de la Unión Europea en materia de energía, para lograr los objetivos ya analizados en el apartado 2.7.4. Ello radica en una necesidad imperiosa de reforzar el liderazgo de la Unión Europea en materia de diversificación de la matriz energética, fomentando los acuerdos multilaterales de medio ambiente y respaldando las organizaciones y los procesos internacionales en el ámbito del medio ambiente y de la energía.

Por ende, es dable rescatar que, del modo en que la Comunicación de 1998 propendía a la realización de la integración del medio ambiente en la política energética, el Programa del año 2006 tendía a la integración de la política energética sustentable europea a la política energética mundial. Ello torna evidente que, para el año 2006, ya existía plena conciencia a nivel comunitario de que la integración del medio ambiente había alcanzado niveles más que aceptables, que posibilitaban la “exportación”, en cierta medida, del “know-how” comunitario a la hora de integrar ambas políticas, razón por la que el Programa del año 2006 adquiere un matiz casi exclusivamente de política internacional, contribuyendo a fomentar dicho “liderazgo” que la Unión Europea presentó en los años anteriores en lo referente a la integración de la política medioambiental dentro de la política energética, para la consecución de los fines propuestos por el concepto de “desarrollo sustentable”.

### **3.10 CONSIDERACIÓN COMUNITARIA RESPECTO DEL DESARROLLO E INVESTIGACIÓN EN TORNO A FUENTES DE ENERGÍA RENOVABLES EN EL MARCO DEL MERCADO INTERIOR DE LA ENERGÍA**

---

<sup>131</sup> Comunicación de la Comisión, de fecha 25 de Enero del año 2006, titulada: “Acción exterior: programa temático para el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, incluida la energía”. COM (2006) 20 final, no publicada en el Diario Oficial.



Al analizar el principio de impulso a la investigación y desarrollo tecnológico en el sector energético, en el apartado 2.7.5 del presente trabajo, se estableció la urgente necesidad comunitaria de desarrollar e implementar energías provenientes de fuentes renovables no convencionales, no sólo por los manifiestos beneficios que ello significa para el respeto del medio ambiente, sino porque dicha actividad, elevada a nivel de principio, actúa como un principio auxiliar a los restantes principios inspiradores de la actividad energética comunitaria, como la seguridad del abastecimiento, la eficiencia energética, la diversificación de la matriz energética para reducir la dependencia externa en materia energética, entre otros.

En relación a esto, corresponde entrar en el análisis de las medidas concretas tendientes a fomentar el uso e implementación de energías renovables en la Unión Europea, enfatizando en el impacto que las mismas han producido a lo largo del tiempo, y en virtud de los sucesivos intentos para masificarlas, en el Mercado Interior de la energía.

Es por ello que, a continuación, analizaremos las medidas propuestas al respecto de forma independiente y la forma en que las mismas han influido en la consecución de este principio auxiliar de la política energética de investigación y desarrollo tecnológico y, asimismo y en virtud del carácter de dicho principio, las consecuencias que el mismo ha acarreado a los restantes principios inspiradores de la política energética comunitaria.

### 3.10.1 Libro Verde sobre las fuentes de energía renovables<sup>132</sup>

El principal objetivo de esta propuesta originaria respecto a las fuentes de energía renovables radica, fundamentalmente, en crear una instancia de debate respecto a las diferentes medidas urgentes e importantes en lo referente a las fuentes

---

<sup>132</sup> Libro Verde de la Comisión Europea, de fecha 20 de Noviembre del año 1996, sobre las fuentes de energía renovables, COM (1996) 576 – final, no publicado en el Diario Oficial.

de energía renovables, fijando objetivos e identificando obstáculos a la implementación en la forma deseada a nivel comunitario de estas fuentes.

Hacia el año 1996, se observó que la Unión Europea presentaba un tremendo potencial en lo referente a fuentes de energía renovables, potencial que no se había explotado de forma regular. El Libro Verde se encarga, en este sentido, de enumerar las ventajas que presentan las fuentes de energía renovables en comparación a las fuentes de energía tradicionales. Señala, al efecto, que las fuentes de energía renovables responden a la necesidad de respetar el concepto de “desarrollo sustentable”, permitiendo, además, reducir la dependencia externa de la Unión Europea en lo referente al principio de seguridad del abastecimiento. Además, se señala en el Libro Verde que las fuentes de energía renovables contribuyen, como un elemento que otorga valor agregado, a mejorar la competitividad global de la industria comunitaria.

Por otro lado, el Libro Verde se encargó, además, de identificar los obstáculos existentes, que entorpecían la implementación de forma masiva de las fuentes de energía renovables, señalando entre éstos el alto costo de la inversión inicial en lo relativo a la puesta en marcha de la gran mayoría de fuentes de energía renovables, existiendo, además, problemas técnicos y económicos de conexión a las redes eléctricas comunes que, en aquél entonces, no encontraban solución. Por otro lado, en aquellos años se observaban, además, problemas relacionados con las fluctuaciones derivadas de las estaciones del año en lo referente, fundamentalmente, respecto a las fuentes de energía eólica y solar, dificultades que, en los últimos años han sido sorteadas en virtud de la aplicación del principio de investigación y desarrollo tecnológico en el ámbito de las fuentes de energía renovables<sup>133</sup>.

El objetivo final perseguido por el Libro Verde consiste, como lo señala expresamente, en “duplicar en 15 años la contribución de las fuentes de energía

---

<sup>133</sup> De esta forma se ha innovado en la implementación, por ejemplo, de paneles termosolares combinados que utilizan como fuente energética no sólo la luz solar, sino también la fuerza del viento.

renovables al consumo energético interior bruto, es decir, un 12% para el año 2010, lo que permitiría la creación neta de 500,000 puestos de trabajo<sup>134</sup>, señalando, además, que para el logro de dicho objetivo se necesitaba del compromiso total de todos los Estados miembros.

Por último, el Libro Verde, para el logro del objetivo enunciado en el párrafo anterior, estableció la necesidad de fortalecer ciertas políticas comunitarias, como el establecimiento de un régimen de ayudas estatales que se inserte en el marco del Mercado Interior de la energía para el fomento de las fuentes de energía renovables dentro del mismo; el establecimiento de ayudas económicas específicas, como la ofrecida por el programa ALTENER, ya analizado en el apartado 3.1.5 del presente Capítulo; y el aumento del monto dedicado a las fuentes de energía renovables en los programas de investigación y desarrollo.

### 3.10.2 Libro Blanco por el que se establece una estrategia y un plan de acción comunitarios para el desarrollo de fuentes de energía renovables<sup>135</sup>

El Libro Blanco consiste en el resultado de la instancia de debate instaurada en virtud del Libro Verde analizado en el apartado anterior. En virtud de los cuestionamientos planteados por el Libro Verde, el Libro Blanco, considerando dichos cuestionamientos, trazó las líneas generales para la promoción de las fuentes de energía renovables, con el fin de que éstas pasen a constituir parte importante de la matriz energética comunitaria, contribuyendo al cumplimiento, como ya se ha señalado, de la gran mayoría –sino la totalidad- de los principios inspiradores de la política energética comunitaria.

De esta forma, y complementando lo establecido en el Libro Verde, el Libro Blanco da cuenta de que las fuentes de energía renovables tendrían un positivo efecto

---

<sup>134</sup> Libro Verde sobre fuentes de energía renovables, Oficina de Publicaciones de la Comunidad Europea, Bruselas, 1997, p. 6.

<sup>135</sup> Energía para el futuro: las fuentes de energía renovables – Libro Blanco por el que se establece una estrategia y un plan de acción comunitarios, COM (1997) 599 – final.

en lo referente a las emisiones de dióxido de carbono, además de la ya establecida por el Libro Verde reducción de la dependencia externa en lo referente a energía y al aumento de la seguridad del abastecimiento energético.

Por otro lado, en cuanto al logro los objetivos establecidos por el Libro Blanco, cabe destacar que, a diferencia de lo acontecido en el Libro Verde, en el cual se plantea una satisfacción de los objetivos o un plan de acción comunitario, el Libro Blanco propone el logro de los objetivos señalados mediante el depósito en cada Estado miembro de la confianza en el logro de los objetivos. De esta forma, mientras en el Libro Verde observamos una acción mancomunada, a nivel comunitario, en pos de la satisfacción de los objetivos en el ámbito de las energías renovables, en el Libro Blanco se observa la misma ambición en cuanto a la consecución de los objetivos por él señalados, pero no como acción mancomunada, sino mediante el accionar independiente de los diversos Estados miembros, estableciendo el Libro Blanco las directrices que éstos deben seguir en forma independiente para la consecución de dichos objetivos,

Ahora, en lo que respecta a los objetivos planteados por el Libro Blanco, es dable destacar el esfuerzo por explotar el potencial energético comunitario disponible de manera más eficaz, contribuyendo así a la reducción de las emisiones de dióxido de carbono, la reducción de la ya mencionada dependencia energética externa y la creación de un número significativo de empleos para los comunitarios.

Se estableció en el Libro Blanco que los objetivos antes señalados, destinados a cumplirse hacia el año 2010, contribuirían a la creación de casi un millón de empleos, además de una reducción de emisiones de dióxido de carbono de aproximadamente 400 millones de toneladas anuales hacia el año 2010 y la reducción de cerca de un 19% de las importaciones de fuentes energéticas desde terceros países, fortaleciendo, así, los principios inspiradores de la política energética de protección del medio ambiente mediante la propulsión del concepto de desarrollo sustentable y la seguridad del abastecimiento energético mediante fuentes de energía comunitarias que contribuyan a la reducción de la dependencia externa.

En este sentido, el Libro Blanco no sólo propone los objetivos a lograr, sino que se preocupa de elaborar un plan de acción bastante más concreto y especificado que aquél contenido en el Libro Verde. Así, se señala dentro de este plan de acción, de manera primordial, un tratamiento igualitario en lo que respecta al acceso al mercado de las fuentes de energía renovables y las fuentes convencionales de energía, logrando un equilibrio justo entre ambas, de manera que dicha medida logre fomentar la inversión en el campo de energías renovables. Por otro lado, se plantean nuevas iniciativas en el campo de la biomasa, el biogas y la producción conjunta de calor y electricidad, esto es, la cogeneración, y el fomento de energías renovables en el sector de la construcción, específicamente en las construcciones que presentan un alto consumo energético, como los edificios.

Por otro lado, se plantea la necesidad de integrar a las energías renovables en las restantes políticas comunitarias, como medida para crear conciencia en los distintos actores comunitarios de los beneficios que las mismas conllevan. De esta manera, se plantea intensificar la presencia de las energías renovables en políticas como la medioambiental, el empleo, la política agrícola común, la investigación y desarrollo tecnológico y la competencia y ayudas estatales.

Por último, el Libro Blanco prevé medidas de apoyo, fundamentalmente respecto del subprograma ALTENER, inserto en el Programa marco de actividades del sector de la energía, tendiente a realizar una adecuada promoción de las fuentes de energía renovables, aumentar la información al consumidor, e instaurar redes exclusivas respecto a fuentes de energía renovables.

### 3.10.3 Revisión de la aplicación del plan de acción comunitario acerca de las fuentes de energía renovables del año 2001<sup>136</sup>

---

<sup>136</sup> Comunicación de la Comisión, de fecha 16 de Febrero del año 2001, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de la estrategia y el plan de acción comunitario sobre fuentes de energía renovables

Durante el año 2001 surgió la necesidad de efectuar una revisión a los progresos alcanzados por el Libro Blanco anteriormente analizado, para considerar la posibilidad de proponer nuevas medidas.

La Comunicación en análisis estableció, estadísticamente, que el auge de las fuentes de energía renovables había sido, hasta ese año, satisfactorio. No obstante, se reconoció que los objetivos del Libro Blanco aún no habían sido alcanzados, aún cuando, en virtud de los progresos realizados, dichos objetivos seguían siendo realistas. De esta forma, se establecieron los progresos por sector en lo referente a las distintas fuentes de energía renovables.

En relación a lo anteriormente expuesto, se señaló que, respecto a la biomasa, se consideraba una fuente de energía capaz de contribuir a la seguridad del abastecimiento, pero que, no obstante, no se había desarrollado de manera suficiente, principalmente por la falta de información y de campañas de promoción de la misma, debiendo centrarse los esfuerzos comunitarios en estos aspectos. Por otro lado, y en lo que respecta a la energía eólica, se evalúa el progreso en dicho sector como uno de los más alentadores hasta ese momento en lo que respectaba a la implementación de fuentes de energía renovables, presentando un crecimiento anual de un 55%, habiéndose alcanzado ya el objetivo propuesto en el Libro Blanco para esta fuente de energía con tres años de anticipación, existiendo un avance totalmente inesperado en países como Dinamarca y Alemania. Respecto a la energía solar fotovoltaica, se advirtió un crecimiento anual de un 29%, existiendo aún obstáculos, eminentemente técnicos para su efectiva y masiva implementación, situación equivalente a la acaecida respecto a la energía geotérmica.

Por último, cabe destacar que, como se señaló antes, la Comunicación en cuestión planteó la necesidad de adoptar nuevas medidas para lograr los objetivos propuestos por el Libro Blanco, sobre todo respecto de aquellas fuentes de energía renovables que no habían demostrado un avance satisfactorio o acorde a dichos objetivos, buscando una colaboración aún más estrecha entre los Estados miembros y

la Comisión. De esta forma, se propone para los años venideros una mayor promoción de las fuentes de energía renovables que no han alcanzado un desarrollo de acuerdo a las expectativas del Libro Blanco, como la biomasa, además de la adopción de medidas tendientes a fomentar el uso de estas fuentes en el sector de la construcción, integrando la política de energías renovables en otras políticas comunitarias.

#### 3.10.4 Promoción de electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables<sup>137</sup> y otras medidas tendientes a la implementación de las fuentes de energía renovables

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, surgió la necesidad de implementar en el Mercado Interior de la energía los avances relativos a la evolución de las energías renovables<sup>138</sup>, lo cual se materializó mediante la Directiva 2001/77/CE. La promoción buscada por la Unión Europea de estas fuentes es una de las prioridades comunitarias, en virtud de los evidentes beneficios que las mismas acarrearán a la seguridad del abastecimiento, diversificación de la matriz energética y la protección del medio ambiente.

La Directiva en cuestión impuso a los Estados miembros la obligación de publicar, por primera vez a más tardar el 27 de Octubre del año 2003, y posteriormente cada dos años, “un informe en el que se analice el grado de cumplimiento de los objetivos indicativos nacionales, con consideración, en particular, de los factores climáticos que puedan afectar a la realización de dichos objetivos, y en el que se indique la medida en que las acciones emprendidas son conformes con el compromiso

---

<sup>137</sup> Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 27 de Septiembre del año 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad, publicada en el Diario Oficial L. 283 de fecha 27 de Octubre del año 2001.

<sup>138</sup> El artículo 1 de la Directiva 2001/77/CE establece que “La presente Directiva tiene por objetivo fomentar un aumento de la contribución de las fuentes de energía renovables a la generación de electricidad en el mercado interior de la electricidad y sentar las bases de un futuro marco comunitario para el mismo”.

nacional en materia de cambio climático”<sup>139</sup>, advirtiéndose la constante preocupación comunitaria en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en virtud de la suscripción del Protocolo de Kioto y la necesidad de respetar la protección del medio ambiente.

Por otro lado, la Directiva prevé un sistema de garantía de origen de la electricidad proveniente de fuentes de energía renovables, para facilitar el comercio de la electricidad derivada de estas fuentes, contribuyendo a aumentar la transparencia disponible al momento de efectuarse la elección de los consumidores. La Directiva establece, en el apartado 3 de su artículo 5, que la garantía de origen debe indicar “la fuente de energía a partir de la cual se haya generado la electricidad, especificarán las fechas y lugares de generación y precisarán, en el caso de las centrales hidroeléctricas, la capacidad”, sirviendo, además, dicha garantía de origen, para identificar aquella energía proveniente de fuentes de energía renovables y para que los productores de energía puedan hacer presente a los consumidores que la energía que han elegido proviene de dichas fuentes.

Respecto a lo que más nos incumbe en este punto, esto es, la efectiva inserción de la energía proveniente de fuentes de energía renovables en el Mercado Interior de la energía, el artículo 7 de la Directiva en cuestión impone a los Estados miembros la obligación de garantizar la existencia de un marco normativo suficiente para soportar el ingreso de la energía proveniente de fuentes de energía renovables, o bien la obligación de imponer a sus respectivos operadores de transmisión y distribución que garanticen el transporte y distribución de la energía generada a partir de estas fuentes. Además, se establece de manera voluntaria la necesidad de que los Estados miembros, o los operadores respectivos, en su caso, establezcan “un acceso prioritario a la red de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables. Cuando gestionen la interconexión de las instalaciones de generación, los operadores de los sistemas de transporte darán prioridad a las instalaciones de generación que utilicen fuentes de energía renovables en la medida en que el funcionamiento del sistema

---

<sup>139</sup> Apartado 3 del artículo 3 de la Directiva en análisis.



eléctrico nacional lo permita”<sup>140</sup>. Esto implica, en la práctica, un reconocimiento evidente de la importancia otorgada a nivel comunitario a las fuentes de energía renovables, al establecer una suerte de preeminencia o preferencia de las mismas por sobre las fuentes tradicionales energéticas, toda vez que el acceso prioritario a la red de estas fuentes de energía constituye, sin duda, el más eficaz incentivo a la inversión respecto de este tipo de fuentes. Este punto de la Directiva en análisis ha resultado, en los últimos años, el principal fundamento para el desarrollo de las fuentes de energía renovables a nivel comunitario, por lo que resulta, a juicio de este autor, el punto clave en el repentino auge de las fuentes de energía renovables en la Unión Europea.

Por último, y reforzando aún mayormente lo expuesto anteriormente respecto a la evidente preeminencia que han adquirido las fuentes de energía renovables a nivel comunitario, el apartado 3 del artículo 7 de la Directiva en cuestión va mucho más allá de lo esperado, estableciendo que los Estados miembros pueden exigir a los operadores de los sistemas de transporte y de distribución que asuman, total o parcialmente, los costos mencionados en el apartado 2<sup>141</sup> del artículo 7 de la Directiva, esto es, los gastos de adecuación técnica en lo relativo a la interconexión a la respectiva red para la correspondiente integración de los productores de energía proveniente de fuentes renovables, lo cual evidencia, nuevamente, la preferencia que éstas adquirieron a partir de la Directiva en análisis, a pesar de que la norma anteriormente analizada podría perfectamente considerarse como atentatoria al ejercicio de las actividades de transporte y distribución de energía, toda vez que a los operadores se les impone la obligación de soportar los costos de inserción de la energía proveniente de fuentes renovables. No obstante esto, la obligación de soportar estos costos equilibra la obligación proveniente del principio del Derecho Ambiental de

---

<sup>140</sup> Apartado 1 del artículo 7 de la Directiva en análisis.

<sup>141</sup> El apartado 2 del artículo 7 de la Directiva 2001/77/CE establece que “Los Estados miembros establecerán un marco normativo o exigirán a los operadores de los sistemas de transporte y de distribución que establezcan y hagan públicas sus normas tipo relativas a la asunción de los gastos de adaptación técnica, como conexiones a la red y refuerzos de esta última, que sean necesarios para la integración de un nuevo productor que alimente la red interconectada mediante electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables”.

“quien contamina paga”, toda vez que el soportar los costos de inserción de las energías provenientes de fuentes renovables a las respectivas redes compensa lo que los mismos operadores deben enterar, con motivo de la transmisión o distribución de la misma cantidad de energía proveniente de fuentes tradicionales de energía, en virtud del principio contaminador-pagador. Es por ello que, al contrario de cómo podría pensarse, no ha existido problema alguno con dicha imposición, toda vez que no resulta inconveniente para los operadores desde un punto de vista económico, y resultando, desde un punto de vista publicitario, bastante positivo, toda vez que los operadores pueden gozar de la garantía de origen de energía proveniente de fuentes renovables al materializar el suministro a los clientes finales. Por ende, la conclusión a que puede llegarse, a juicio de este autor, es que la compensación existente en virtud de la imposición del apartado 3 del artículo 7 beneficia no sólo a la consecución de los objetivos emanados del Libro Blanco, sino a los propios operadores de transmisión y distribución.

Como resultado de la imposición anteriormente analizada, el auge de las fuentes de energía renovables a nivel comunitario ha sido, en los últimos años, vertiginoso. Consecuencia de ello es que, como ya se señaló en el apartado 2.7.5, se tornara necesaria la adopción de medidas que fueran más allá de lo dispuesto por la Directiva 2001/77/CE. De esta forma, mediante una Comunicación del año 2006, se creó el “Fondo Mundial para la eficiencia energética y las energías renovables” (GEEREF), ya analizado en el apartado 2.7.5 del presente trabajo, con el objeto de implementar una dimensión exterior de los avances logrados a nivel comunitario en el ámbito de las energías renovables, exportando, de cierta manera, el “know-how” en la explotación e inserción a las redes tradicionales energéticas de las fuentes de energías renovables, creando, así, un fondo monetario destinado a financiar proyectos de implementación de fuentes de energía renovables no sólo al interior de la Unión Europea, sino respecto de terceros países que ofrezcan convenientes opciones de energía renovable en los proyectos presentados. Por otro lado, y más recientemente,

se estableció un Programa de trabajo de las fuentes de energía renovables<sup>142</sup>, tendiente a lograr el objetivo de que las energías renovables alcancen un 20% de la cantidad total de energía consumida en la Unión Europea hacia el año 2020, comenzando a considerarse la obligatoriedad de implementación de este tipo de energías respecto de los operadores del sector energético, estableciendo ulteriores medidas tendientes al logro de dichos objetivos, las cuales, sin duda, propenderán, en los años venideros, a una mayor integración e, incluso, a la equiparación en el Mercado Interior de la energía, de las energías renovables respecto de las energías tradicionalmente producidas.

---

<sup>142</sup> Comunicación de la Comisión, de fecha 10 de Enero del año 2007, “Programa de trabajo de la energía renovable – Las energías renovables en el siglo XXI: una construcción de un futuro más sostenible”. COM (2006) 848 – no publicada en el Diario Oficial.

## CAPÍTULO IV

### REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD NUCLEAR DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL TRATADO EURATOM

#### 4.1 CONSIDERACIONES PREVIAS EN TORNO A LA ACTIVIDAD NUCLEAR COMUNITARIA

Al analizar en los Capítulos precedentes tanto los principios inspiradores de la política energética comunitaria, como la plasmación de los mismos a nivel regulatorio en el Marco Interior de la energía y su apertura dimensional exterior en virtud de las redes transeuropeas, señalamos que se tornaba necesario efectuar un análisis en forma independiente de la actividad nuclear de la Unión Europea. Ello por cuanto la misma, si bien se rige por el mismo marco regulatorio energético comunitario que el ya analizado hasta ahora, y en virtud de los mismos principios inspiradores, requiere un análisis detallado e independiente que la diferencia de la regulación convencional de la actividad energética, toda vez que la actividad nuclear lleva aparejada riesgos que la caracterizan como única dentro del marco regulatorio energético, debido a la alta complejidad en la implementación de la misma y al elevado deber de cuidado impuesto por la legislación comunitaria para el correcto desarrollo de la misma.

Por otro lado, y en virtud de la constante alza de demanda energética que ha azotado a la Unión Europea, como consecuencia de la implementación y desarrollo de nuevas tecnologías, la industrialización y el natural aumento demográfico, la energía nuclear es considerada, a nivel comunitario, como una actividad capaz de asegurar, de forma eficiente, el abastecimiento energético, presentando, en virtud de una correcta regulación del tratamiento de residuos nucleares, bajas consecuencias ambientales. Sin embargo, y debido a la ya señalada complejidad de la actividad nuclear, que la diferencia notablemente de la regulación de la actividad energética convencional, ésta requiere de un marco regulatorio especialmente eficaz que le permita contribuir a llevar a cabo los objetivos comunitarios, inspirados en los principios fundantes analizados a

lo largo del desarrollo del presente trabajo, de manera segura, considerando la protección al medio ambiente, la seguridad del abastecimiento, la diversificación de la matriz energética comunitaria, la eficiencia energética y la seguridad intrínseca del suministro.

Por tanto, en los apartados siguientes abocaremos el análisis de la actividad nuclear en la Unión Europea, sus vinculaciones con el Mercado Interior de la energía y las consecuencias que ella conlleva tanto para éste como para la satisfacción de los principios inspiradores de la política energética comunitaria, enfatizando en los principios de seguridad del abastecimiento y, como veremos, los principios propios de esta actividad, como lo son la seguridad nuclear y el tratamiento eficaz de los residuos nucleares, señalando, además, la evolución normativa temporal presente en el marco regulatorio de la actividad nuclear comunitaria y cómo dicha actividad ha debido adecuarse, desde sus inicios, a los avances tecnológicos y a las exigencias emanadas de la propia evolución comunitaria no sólo en lo referente a la actividad energética, sino también a la protección del medio ambiente y de los propios ciudadanos comunitarios.

## **4.2 EL TRATADO EURATOM DE ROMA DE 1957**

### **4.2.1 Generalidades**

El Tratado EURATOM<sup>143</sup> nació en 1957 en Roma y es uno de los Tratados fundacionales de la Unión Europea. Su objetivo principal radica en contribuir al crecimiento técnico de la energía nuclear, con el fin de que toda la Unión Europea pueda beneficiarse del desarrollo de esta energía y garantizar la seguridad de su abastecimiento. Cabe destacar que el Tratado EURATOM sólo tiene competencias en el ámbito de la energía nuclear civil y pacífica, es decir, garantiza un nivel elevado de seguridad para la población, respondiendo de esta manera al principio fundante de la Unión Europea referido a la seguridad en el abastecimiento energético, impidiendo el uso ilícito de materiales nucleares destinados a objetivos civiles con fines principalmente militares.

---

<sup>143</sup> Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

Según el mismo Tratado, su misión consiste, esencialmente, en desarrollar la investigación y asegurar la difusión de los conocimientos técnicos, establecer normas de seguridad uniformes para la protección sanitaria de la población y de los trabajadores<sup>144</sup>, facilitar las inversiones y garantizar el establecimiento de las instalaciones básicas necesarias para el desarrollo de la energía nuclear en la Unión Europea, velar por el abastecimiento regular y equitativo en minerales y combustibles nucleares a todos los usuarios de la Unión Europea, garantizar que los materiales nucleares no sean utilizados para fines distintos de aquéllos a los que estén destinados y establecer con los demás países y con las organizaciones internacionales aquellas relaciones que promuevan el progreso en la utilización pacífica de la energía nuclear como por ejemplo la OIEA<sup>145</sup>, entre otros. Tales objetivos se analizarán detallada e individualmente en el siguiente apartado.

#### 4.2.2 Objetivos presentes en el texto del Tratado EURATOM

De acuerdo al texto del propio Tratado, y según la introducción efectuada en el apartado precedente, los objetivos o misiones del Tratado EURATOM consisten, en primer lugar, en propender al desarrollo de la investigación y asegurar un suficiente nivel de difusión respecto de los conocimientos técnicos que envuelve la actividad nuclear.

En efecto, el Tratado EURATOM extiende de forma expresa una invitación a los Estados miembros y sus empresas a que informen a la Comisión Europea el estado de sus programas relativos a la investigación nuclear. Mediante la recepción de dicha información, la Comisión se compromete a efectuar la publicación periódica de una lista de los segmentos de la actividad nuclear comunitaria que considera estudiados de

---

<sup>144</sup> Directiva 96/29/EURATOM del Consejo, de fecha 13 de Mayo del año 1996, por la que se establecen normas básicas relativas a la protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los riesgos que resultan de las radiaciones ionizantes, publicada en el Diario Oficial L. 159 de fecha 29 de Junio del año 1996.

<sup>145</sup> Organismo Internacional de Energía Atómica.

forma insuficiente, pasando a crear un Centro Común de Investigación Nuclear (CCI), destinado a fortalecer dicha investigación respecto de los temas vinculados a la actividad nuclear que no han presentado una evolución acorde a los objetivos comunitarios, propendiendo al logro de los objetivos comunitarios en materia nuclear en todos los ámbitos.

En segundo lugar, el Tratado EURATOM establece como uno de sus objetivos fundamentales el establecimiento de normas de seguridad uniformes para la protección sanitaria de la población y de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes, proponiendo la Comisión, a este efecto, la Directiva 96/29/CE, que se encarga de regular este segmento de la actividad nuclear, y que se analizará en el presente Capítulo, en el apartado 4.7 correspondiente al control de seguridad de los materiales nucleares. No obstante el análisis que se efectuará de este tema, cabe destacar desde ya que cada Estado miembro establece las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas al efecto para garantizar las normas mínimas de seguridad en este ámbito, señaladas por la Directiva en cuestión, debiendo cada Estado miembro proporcionar a la Comisión los datos necesarios referentes a sus proyectos de evacuación de residuos radiactivos.

En tercer lugar, el Tratado EURATOM establece también, como objetivo o misión, la facilitación de las inversiones y la garantía de establecimiento de instalaciones básicas necesarias para la evolución de la energía nuclear en la Unión Europea, objetivo en pos del cual la Comisión Europea publica periódicamente programas indicativos referentes a los objetivos de producción de energía nuclear y a las inversiones necesarias para la consecución de dichos objetivos.

En cuarto lugar, el Tratado EURATOM establece como objetivo el velar por el abastecimiento regular y equitativo en minerales y combustibles nucleares de todos los consumidores presentes en la Unión Europea. Para ello, se crea la mentada Agencia de Abastecimiento de EURATOM, que se analizará en un apartado independiente más adelante. El principio que rige en este cuarto objetivo es, sin duda, el de igualdad en el acceso a los recursos, toda vez que se garantiza, por parte del Tratado EURATOM,

una política común de abastecimiento nuclear, prohibiendo el Tratado toda práctica que tenga por fin asegurar a ciertos usuarios alguna posición privilegiada, constituyendo la Agencia de Abastecimiento de EURATOM, la cual dispone de un derecho de opción sobre los minerales y materiales básicos fisionables producidos en los Estados miembros, como también del derecho exclusivo de celebrar contratos referentes al suministro de minerales o materiales fisionables provenientes tanto del exterior como del interior de la propia Unión Europea.

En quinto lugar, el Tratado EURATOM se encarga de garantizar que los materiales nucleares no sean utilizados para fines distintos de aquellos para los cuales se encuentran destinados, estableciendo un mecanismo sancionatorio<sup>146</sup> a aquellos Estados miembros o empresas que infrinjan la norma del Tratado que va desde amonestaciones escritas a la retirada total de los materiales fisionables presentes en aquél Estado miembro o pertenecientes a aquella empresa que incurra en infracción a la norma, propendiendo a resguardar, de esta forma, el antedicho objetivo. Se establece, adicionalmente, que la Unión Europea dispone de una “competencia exclusiva” en este ámbito, constituyendo el mismo una excepción a la regla general de calificación de la actividad energética comunitaria de “competencia compartida”, cuya ejecución corresponde a un cuerpo de 300 inspectores que garantizan la aplicación del control de seguridad establecido en el Tratado EURATOM, pudiendo la Comisión enviar inspectores a los territorios de los Estados miembros y teniendo acceso los inspectores, en cualquier instante, a todos los lugares y tipos de información. Por otro lado, el Tratado encarga a la Comisión Europea las labores de fiscalizar que en los territorios de los Estados miembros no se destinen a usos distintos de los declarados

---

<sup>146</sup> El mecanismo sancionatorio establecido por el Tratado EURATOM ante la infracción de esta norma consiste en un gradación de sanciones, dependiendo la aplicación de las mismas de la gravedad de la infracción y si ésta ha sido o no reiterada. Al efecto, se establecen como sanciones en orden de severidad una amonestación; la supresión de ventajas especiales, como la ayuda financiera o técnica; la colocación de una empresa, durante un período máximo de cuatro meses, bajo la administración de una persona o de un órgano colegiado; y la retirada, total o parcial, de los materiales básicos o materiales fisionables especiales.



por los respectivos usuarios los minerales, materiales básicos y materiales fisionables especiales, propendiendo al respeto de las disposiciones relativas al abastecimiento.

Por último, en sexto lugar, el Tratado EURATOM establece como objetivo, esta vez para la dimensión exterior de la actividad nuclear pacífica, el establecimiento con los demás países y con las organizaciones internacionales aquellas relaciones que promuevan el progreso en la utilización pacífica de la energía nuclear. En este punto, surge necesariamente la figura del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), organismo autónomo con sede en Viena, Austria, y que propende al fomento en la utilización de la energía nuclear para fines pacíficos y realizar labores de supervisión en lo que respecta a que la ayuda que ella suministra no sea utilizada para fines militares.

#### 4.2.3 Agencia de Abastecimiento de EURATOM<sup>147</sup>

En cuanto a la vigilancia y superintendencia del Tratado EURATOM, las instituciones comunitarias, principalmente la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, son las responsables de la aplicación del Tratado y de la supervigilancia de los dos organismos de EURATOM derivados del Tratado, cuales son la Agencia de Abastecimiento y la Oficina de Control de Seguridad. En cuanto a la primera, ella tiene por objeto garantizar el abastecimiento regular y equitativo de minerales, materiales

---

<sup>147</sup> Reglamento de la Agencia de Abastecimiento de la Comunidad Europea de Energía Atómica, de fecha 5 de Mayo del año 1960, por el que se determinan las modalidades de confrontación de las ofertas y las demandas de minerales, materiales básicos y materiales fisionables especiales, publicado en el Diario Oficial P.32 de fecha 11 de Mayo del año 1960. Dicho Reglamento fue complementado por el Reglamento 17/66/EURATOM de la Comisión, de fecha 29 de Noviembre del año 1966, por el que se exceptúa de la aplicación de las normas del Capítulo sobre el abastecimiento a las transferencias de pequeñas cantidades de minerales, materiales básicos y materiales fisionables especiales, publicado en el Diario Oficial L.241 de fecha 28 de Diciembre del año 1966. A su vez, el citado Reglamento 17/66/EURATOM fue modificado por el Reglamento 3137/74 de la Comisión, de fecha 12 de Diciembre del año 1974, relativo a la exención de la aplicación de las disposiciones del Capítulo VI sobre el abastecimiento a las pequeñas cantidades de minerales, materiales básicos y materiales fisionables especiales, publicado en el Diario Oficial L.333 de fecha 13 de Diciembre del año 1974.

básicos y materiales fisiónables especiales de la Unión Europea, garantizando el abastecimiento según el principio de igualdad de acceso a los recursos y la realización de una política común de abastecimiento, siendo responsable de la gestión de la demanda y la oferta de minerales, materiales básicos, como por ejemplo el uranio, y materiales fisiónables especiales, como lo es el plutonio<sup>148</sup>. En lo que respecta a la segunda, ésta tiene similares competencias a la Agencia de Abastecimiento, pero enfocadas más hacia los aspectos técnicos relativos al cumplimiento de estándares de seguridad locales, subregionales y regionales para evitar cualquier potencial daño a la población en general, a los trabajadores que se desempeñen en faenas nucleares y al medio ambiente en general. En el presente apartado analizaremos únicamente la Agencia de Abastecimiento de EURATOM, por encontrarse la Oficina de Control de Seguridad dentro del marco del control de seguridad de los materiales nucleares, que se analizará en el apartado 4.7 del presente Capítulo.

De esta forma, cabe hacer presente que la Agencia de Abastecimiento EURATOM consiste en un organismo creado por el Tratado EURATOM, sujeto al control de la Comisión Europea mediante el derecho de veto de que dispone ésta sobre todas las decisiones de la Agencia, de acuerdo a lo dispuesto por el apartado 1 del artículo 53 del Reglamento. Tiene su sede en Bruselas, Bélgica, personalidad jurídica propia y autonomía financiera, sin perjuicio del ejercicio del derecho de veto de la Comisión.

Siguiendo este orden de ideas, y como ya se expuso someramente en el apartado anterior, es el propio Tratado EURATOM el encargado de establecer el ámbito de competencia de la Agencia, el cual se encuentra directamente relacionado con el objetivo perseguido mediante el establecimiento de la misma, esto es, el garantizar el abastecimiento de acuerdo al principio de igualdad de acceso a los recursos y la ejecución de una política común de abastecimiento. De esta forma, y

---

<sup>148</sup> El artículo 57 del Tratado EURATOM establece que: “La Agencia tiene derecho de opción sobre los materiales producidos en la Comunidad. Este derecho se aplica a la plena propiedad de los minerales y los materiales básicos, y al derecho de utilización y consumo de los materiales fisiónables especiales...”.

teniendo en cuenta el principio inspirador de la política energética comunitaria de seguridad del abastecimiento energético, el ámbito de competencia de la Agencia puede identificarse desde un doble punto de vista, es decir, mediante la identificación de una doble competencia de la Agencia: en primer término, mediante el ejercicio de un derecho de opción<sup>149</sup> preferente sobre los minerales, materiales básicos y los materiales fisionables especiales producidos en los territorios de los Estados miembros; y, en segundo término, un derecho exclusivo<sup>150</sup> de celebrar contratos de suministro de minerales, materiales básicos y materias fisionables especiales procedentes de dentro o fuera de la Comunidad.

Dentro de la primera de estas competencias, esto es, el derecho de opción del artículo 57, tal prerrogativa consiste en que la totalidad de los productores ubicados al interior del territorio de la Unión Europea deben, obligatoriamente, antes de almacenar o disponer de forma alguna de los materiales nucleares señalados en la propia norma, ofrecerlos o presentarlos a la Agencia de Abastecimiento para que ésta decida si hace uso de su derecho de opción sobre los mismos, mediante la conclusión de contratos de suministro. No obstante lo anterior, y para equilibrar dicha exigencia, que pudiere parecer excesiva y contraria al derecho de propiedad y de realización de una actividad económica, el productor puede optar por almacenar dichos materiales con la autorización de la Agencia, para disponer de ellos como cualquier objeto de comercio sobre el cual se goza de un derecho de propiedad, conforme a las reglas generales del Derecho, debiendo, para tal efecto, notificar de manera obligatoria a la Agencia de tal decisión. Lo mismo ocurre en caso de que la Agencia decida no hacer uso del derecho de opción: debe hacer constar tal circunstancia en el contrato respectivo que se celebre.

Por otro lado, y en relación a esto último, es dable destacar que, dentro de las categorías de elementos sobre los cuales la Agencia ejerce su derecho de opción, no

---

<sup>149</sup> El artículo 57 del Tratado EURATOM, ya citado en la nota al pie N° 148 del presente trabajo, establece el derecho de opción preferente de que goza la Agencia.

<sup>150</sup> El artículo 52 del Tratado EURATOM establece el derecho exclusivo de que goza la Agencia como la segunda de sus competencias.

existe un tratamiento normativo ecuánime respecto de las tres categorías de elementos. Por consiguiente, respecto a los minerales y a los materiales básicos, el comprador respectivo goza de todos los derechos de propiedad, pero en el caso de los materiales fisionables especiales, el comprador sólo obtiene el uso y el goce de los mismos, manteniéndose para la Comunidad la facultad de disponer de los mismos. Es decir, respecto de las dos primeras categorías el comprador obtiene el más absoluto dominio respecto de los elementos comprendidos en ellas, mientras que para la tercera categoría el comprador obtiene nada más que un simple derecho de usufructo, manteniendo la nuda propiedad la Comunidad.

Respecto del segundo ámbito de competencia de la Agencia de Abastecimiento, esto es, el derecho exclusivo de celebrar contratos de abastecimiento establecido en el artículo 52 del Tratado EURATOM, la prerrogativa en cuestión se traduce en que la totalidad de los contratos de suministro de materiales deben ser autorizados y llevados a cabo por la Agencia, regla aplicable a suministros procedentes tanto del interior como del exterior de la Unión Europea. Sin embargo, respecto de los materiales procedentes del exterior, si la Comisión Europea estima que la Agencia no estará en condiciones de realizar la respectiva entrega de los mismos en un plazo determinado, los usuarios pueden celebrar contratos con otras partes de forma directa, contando con la debida autorización de la Comisión. En lo que respecta a la negociación en sí misma, los usuarios se encuentran facultados para negociar libremente con el productor que estimen conveniente, y una vez concluida la negociación se envían los contratos respectivos para que sean concluidos, conforme lo establece obligatoriamente el Tratado, por la Agencia.

Por otro lado, y para hacer presente que la importancia del principio inspirador de la política energética comunitaria de investigación y desarrollo tecnológico se extiende, también, a la actividad nuclear, el Tratado EURATOM establece que en caso de transferencias de pequeñas cantidades de materiales para fines de investigación, basta solamente la notificación de la recepción o exportación de la misma a la Agencia.

Por último, es dable destacar que la misión de la Agencia de Abastecimiento se vio reforzada, en el año 2000, por la aprobación del Libro Verde sobre seguridad del abastecimiento energético, toda vez que en el mismo se enfatizó en la importancia de la energía nuclear para dicho objetivo comunitario, toda vez que la misma representa una fuente de energía duradera que no sólo contribuye al logro de la seguridad del abastecimiento sino que, además, contribuye a la realización del objetivo de protección del medio ambiente adquirido en virtud del Protocolo de Kioto, toda vez que prácticamente no emite gases de efecto invernadero. Además, durante el transcurso del año 2007, se generaron dos Propuestas, una de Reglamento y otra de Decisión, relativas a la Agencia de Abastecimiento que, sin duda, propenderán, en caso de aprobación, a su fortalecimiento. La Propuesta de Reglamento<sup>151</sup> establece el régimen financiero aplicable a la Agencia de Abastecimiento, lo cual constituye un avance enorme, si se considera que, hasta el día de hoy, la Agencia se financia casi totalmente por una subvención procedente del presupuesto de la Comunidad, aún cuando el Tratado mismo se encarga de establecer la posibilidad de cobrar, por parte de la Agencia, una comisión sobre las transacciones destinada a cubrir los gastos de operación de la Agencia, comisión que nunca se había fijado. De esta forma, mediante la Propuesta de Reglamento, se establecen criterios objetivos de cálculo de dicha comisión, dando cumplimiento cabal al Tratado. Por otro lado, la Propuesta de Decisión<sup>152</sup> tiene por objeto la actualización y readecuación de los Estatutos de la Agencia teniendo en consideración el aumento vertiginoso de Estados miembros desde la puesta en marcha de la Agencia.

#### 4.2.4 Problemas en la aplicación práctica del Tratado EURATOM y propuestas para una adecuada reglamentación de la actividad nuclear que cumpla con los objetivos de la política energética comunitaria

---

<sup>151</sup> Propuesta de Reglamento del Consejo, de fecha 16 de Marzo del año 2007, por la que se aprueba el Reglamento financiero aplicable a la Agencia de Abastecimiento de EURATOM, COM (2007) 108- final, no publicada en el Diario Oficial.

<sup>152</sup> Propuesta de Decisión del Consejo, de fecha 16 de Marzo del año 2007, por la que se establecen los Estatutos de la Agencia de Abastecimiento de EURATOM, COM (2007) 119- final, no publicada en el Diario Oficial.

La inseguridad existente acerca del desarrollo de la capacidad nuclear de la Unión Europea ha llevado a que los proyectos de desarrollo y planes de acción se encuentren estancados actualmente, lo cual ha llevado a la interrogante de si el Tratado EURATOM es o no un instrumento jurídico eficiente para regular adecuadamente un tema tan sensible como el nuclear, dado que se trata de un texto antiguo que en repetidos pasajes no se adapta a la realidad actual. Ello ha llevado tanto a la Comisión Europea como a la doctrina a redefinir el futuro del Tratado EURATOM. Se plantea, como primera opción, mantener la forma actual del Tratado, ya que al no haber un consenso se aceptarían las deficiencias del Tratado y se implementaría el marco regulatorio de la actividad nuclear a sabiendas de las vicisitudes presentes en el mismo, con los problemas en torno al desarrollo de la misma que, hasta el día de hoy, la afectan.

Otra posibilidad sería la introducción del procedimiento de codecisión de forma general, con la posibilidad de admitir excepciones en ciertos ámbitos más que someter únicamente ciertas cuestiones aisladas al procedimiento de codecisión, lo cual sería válido también para los programas específicos de acción que se están aplicando actualmente en torno a la política energética de la Unión Europea.

Una tercera posibilidad podría ser la ampliación del Tratado<sup>153</sup>, posibilidad que adquiere cada vez mayor fuerza especialmente en la doctrina, completando su texto con temas como la seguridad nuclear y la gestión de los residuos, ya que, hasta la fecha, no existen disposiciones relativas a la construcción y explotación de las instalaciones ni tampoco normas de seguridad europeas uniformes, previendo el texto del Tratado únicamente regulaciones en el ámbito de la seguridad en el trabajo y en lo relativo a los efectos sobre las poblaciones locales. Esta falta de reglamentación cobra relevancia especialmente con miras a la incorporación a la Unión Europea de varios países de la Europa del Este.

---

<sup>153</sup> Linkhor, Rolf. “*El futuro del Tratado EURATOM*”, Mitglied des Europäischen Parlaments, Documento de Trabajo, Alemania, de fecha 7 de Octubre del año 2002, pg. 3. <http://www.deutschlanddaseurope.com.de>

Una cuarta posibilidad que se baraja y que es, a juicio de este autor, la más coherente, es la conversión del Tratado EURATOM en un Tratado energético que incluya, además de la regulación de la actividad nuclear, otras formas de producción de energía, fundamentalmente referidas al uso de fuentes de energía renovables, debiendo ser el paradigma del Tratado la política referente al cambio climático, para dar un cabal cumplimiento al Protocolo de Kioto y al principio fundante de la política energética que dice relación con el concepto de desarrollo sostenible. Es decir, propender a uniformar el marco regulatorio energético comunitario mediante el establecimiento de cuerpos normativos comunes a distintos segmentos de la misma, simplificando, de esta forma, el actuar comunitario en este ámbito y contribuyendo a la consecución de los objetivos de la política energética comunitaria de manera eficiente, segura y exenta de obstáculos legales por existir infinidad de cuerpos legales.

Por último, una última posibilidad, que a primera vista pareciera ser la más sencilla pero que inevitablemente acarrearía problemas dada la inexistencia de una legislación más acabada y ulterior al Tratado EURATOM sería su anulación, lo cual acarrearía necesariamente la renacionalización de la política nuclear, lo cual afectaría, entre otros, los derechos de propiedad, y se dificultaría la coordinación entre los Estados miembros en el ámbito de la gestión de residuos y del cumplimiento del principio de seguridad en el abastecimiento, provocando que cada país pudiese dirigir su actividad nuclear a su antojo. Dicha circunstancia, sin duda, podría generar conflictos internacionales entre los Estados miembros, por lo que se considera como una opción totalmente descartable, no obstante haber sido planteada en más de alguna ocasión, especialmente por Rusia, país que, a pesar de ser un Estado no miembro, ha debido adaptar su desempeño en la actividad nuclear a las exigencias impuestas por la Unión Europea dado el enorme poder nuclear que potencialmente podría haber acumulado. En la alta esfera política comunitaria se han pronunciado por mantener abierta la posibilidad de un desarrollo nuclear acorde a lo impuesto por el Tratado EURATOM, pero se cuestiona su eficacia puesto que, a pesar de que los proyectos nucleares no han sido escasos, éstos han tenido una evolución progresivamente lenta.

En lo referente a las propuestas planteadas en los párrafos anteriores, cabe destacar que las mismas surgen como consecuencia de un actuar ineficiente a nivel comunitario en este ámbito, ineficiencia que, a juicio de gran parte de la doctrina, recae en la hasta ahora inexistente fusión entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica con la Unión Europea, fusión que, de materializarse, sin duda alguna contribuiría a uniformar la legislación energética comunitaria. El problema radica en que la Comunidad Europea de la Energía Atómica goza de distinta personalidad jurídica que la Unión Europea, pero, no obstante esto, ambas comparten las mismas instituciones comunitarias, lo cual, sin duda, conlleva a la confusión y poca claridad dentro del marco jurídico regulatorio de la actividad energética comunitaria, debido a la imposibilidad de obtener parámetros uniformes de evaluación y regulación.

### **4.3 SÉPTIMO PROGRAMA MARCO DE EURATOM PARA EL DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD NUCLEAR COMUNITARIA**

#### **4.3.1 Generalidades y objetivos del Séptimo Programa Marco de EURATOM**

Una vez analizadas las vicisitudes presentes en el Tratado EURATOM y la regulación de la actividad nuclear contemplada en aquél cuerpo legal, cabe hacer presente que, a pesar del lento trance por el que ha navegado a través de la historia la actividad nuclear, debido a la alta complejidad de la misma, a nivel comunitario sigue constituyendo una de las principales preocupaciones dentro del marco regulatorio energético. Dicha circunstancia se produce no sólo por la alta complejidad y el elevado nivel de implementación tecnológica que dicha actividad conlleva para su correcta y segura evolución sino que, además, porque significa en sí misma una presión para las altas cúpulas políticas de la Comunidad, toda vez que existe la creencia de que la energía nuclear puede contribuir enormemente a la seguridad del abastecimiento y al respecto del medio ambiente y de los compromisos suscritos en virtud del Protocolo de Kioto respecto al cambio climático, presión que se materializa en la amplia discusión que se ha sostenido a través del tiempo en torno a la masificación de la actividad nuclear.



De esta forma, y reflejando el interés comunitario en la masificación y desarrollo seguro de esta actividad, recientemente se aprobaron dos Decisiones relativas a la puesta en marcha del Séptimo Programa Marco de EURATOM. La primera<sup>154</sup> de ellas tiene por objeto la instauración de dicho Programa de fomento de acciones para la investigación y desarrollo de la energía nuclear, mientras que la segunda Decisión<sup>155</sup> establece las medidas de acción que el Centro Común de Investigación debe adoptar para la ejecución del mentado Programa. De ello deriva que el Programa se subdivide en dos programas específicos, el primero de ellos relativo a la investigación propiamente tal de EURATOM, proveniente de la primera Decisión del Consejo; y el segundo relativo a las acciones tendientes a poner en ejecución dicho Programa por parte del Centro Común de Investigación (CCI), proveniente de la segunda Decisión, que en este caso no emana del Consejo, sino que de EURATOM de forma directa.

Entrando ya en análisis, cabe hacer presente que el Séptimo Programa Marco de EURATOM tiene por objeto propender al desarrollo de la energía nuclear en sus más variadas formas para el período comprendido entre los años 2007 y 2011, contando para ello con una dotación financiera de 2.751 millones de euros. Para facilitar la implementación de dicho Programa, como ya se señaló, el mismo se divide en dos subprogramas específicos. El primero de ellos abarca la investigación en materias de fusión y fisión nuclear y de protección a las radiaciones, mientras que el segundo al accionar específico del Centro Común de Investigación. Ambos subprogramas se analizarán en los apartados siguientes.

---

<sup>154</sup> Decisión 2006/970/CE del Consejo, de fecha 18 de Diciembre del año 2006, relativa al séptimo programa marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) de acciones de investigación y formación en materia nuclear (2007 a 2011), publicada en el Diario Oficial L.400 de fecha 30 de Diciembre del año 2006.

<sup>155</sup> Decisión 2006/977/EURATOM del Consejo, de fecha 19 de diciembre del año 2006, relativa al programa específico que debe ejecutar mediante acciones directas el Centro Común de Investigación para la ejecución del Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) de acciones de investigación y formación en materia nuclear (2007-2011), publicada en el Diario Oficial L.400 de fecha 30 de Diciembre del año 2006.

#### 4.3.2 Subprograma específico de acciones de investigación en torno a la energía nuclear derivado del Séptimo Programa Marco de EURATOM

El subprograma específico en cuestión, derivado de la Decisión 2006/970/CE ya citada, abarca los ámbitos de fusión nuclear, fisión nuclear y protección contra las radiaciones, presentando como objetivos generales para estos tres segmentos el aumento en el nivel de innovación e implementación, garantizando un elevado nivel de eficiencia y cooperación comunitaria mediante el apoyo financiero y técnico a las actividades de investigación en torno a estos segmentos de la energía nuclear.

De esta forma, en lo referente al segmento de la fusión nuclear, el subprograma tiene por objeto<sup>156</sup> que la investigación que, en virtud del mismo se lleve a cabo, sirva de base en cuanto a conocimientos para la puesta en marcha del Proyecto ITER<sup>157</sup>, que consiste en la construcción e implementación de un dispositivo de fusión nuclear a gran escala, esto es, del tamaño de una central convencional, que ofrece una producción constante de energía con casi nulos efectos ambientales y en cantidades que superan ampliamente cualquier otra fuente de energía, ya sea convencional o renovable. Por otro lado, no sólo se espera la creación de una base de conocimientos técnicos para el Proyecto ITER mediante este subprograma, sino que también la puesta en marcha en la construcción de prototipos de la central de fusión nuclear contemplada por dicho Proyecto, como antesala al inicio de su fase de explotación definitiva, estableciendo el Anexo de la Decisión respectiva la justificación<sup>158</sup> para la

---

<sup>156</sup> El apartado 2 del artículo 2 de la Decisión 2006/970/CE establece los objetivos de este subprograma y los segmentos a los cuales se aplicarán los esfuerzos para la consecución de los mismos, a saber, la fusión nuclear y la fisión y protección contra las radiaciones.

<sup>157</sup> ENERGÍA DE FUSIÓN. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea [en línea] Bruselas, Bélgica. <[http://ec.europa.eu/research/leaflets/fusion/page\\_84\\_es.html](http://ec.europa.eu/research/leaflets/fusion/page_84_es.html)> [consulta: 22 sept. 2007], p.1.

<sup>158</sup> La justificación establecida en el Anexo de la Decisión 2006/970/CE radica en que “el abastecimiento energético de Europa adolece de graves deficiencias tanto a corto como a medio y a largo plazo”, añadiendo que “se requieren medidas que aborden los problemas de seguridad del abastecimiento, el cambio climático y el desarrollo sostenible, sin poner en peligro el futuro crecimiento económico”.

puesta en marcha del citado Proyecto ITER y el objetivo a largo plazo<sup>159</sup> del mismo. Consecuencialmente, se previó que la participación de la Unión Europea en el Proyecto ITER redundaría en la preparación del futuro centro de fusión nuclear, el establecimiento de la estructura organizacional del mismo, la gestión y dotación del personal a cargo de su control y el establecimiento de un programa concreto de física y tecnología que incluya una evaluación de las principales tecnologías específicas para el funcionamiento del Proyecto ITER.

Por otro lado, y desde el punto de vista de los otros dos segmentos de la actividad nuclear contemplados en este subprograma, esto es, la fisión nuclear y la protección contra las radiaciones, el subprograma en cuestión se propone establecer las bases científicas y técnicas necesarias para una mejor gestión, que sea más eficiente en lo referente al consumo de recursos naturales, segura y ecológica de la energía y de los residuos que ésta genera. Concretamente, respecto de la fisión nuclear, se plantea reforzar el Espacio Europeo de Investigación, reforzar el papel de EURATOM en la coordinación a escala internacional de las actividades de investigación y desarrollo tecnológico, y garantizar la coordinación con el Centro Común de Investigación (CCI). Por su parte, respecto a la protección contra las radiaciones, el subprograma propone concretamente la gestión y seguridad del almacenamiento geológico de los residuos de alta actividad y el desarrollo de procedimientos que permitan disminuir el volumen de producción de dichas radiaciones.

Por último, cabe hacer presente que, dentro del presupuesto<sup>160</sup> del Séptimo Programa Marco, se destinan 1.947 millones de euros para la investigación en el

---

<sup>159</sup> El objetivo a largo plazo señalado en el Anexo de la Decisión ya citada respecto a la implementación, mediante el proyecto ITER, de la energía producida mediante fusión nuclear, radica en “la creación conjunta, dentro de aproximadamente treinta o treinta y cinco años y sujeto al proyecto tecnológico y científico, de reactores prototipo para centrales eléctricas que cumplan estos requisitos y sean económicamente viables”.

<sup>160</sup> El artículo 3 de la Decisión 2006/970/CE establece el importe monetario global máximo destinado a cada uno de los segmentos cubiertos por este subprograma.

campo de la fusión nuclear, y 287 millones de euros para la investigación referente a la fisión nuclear y a la protección contra las radiaciones.

#### 4.3.3 Subprograma destinado a establecer las acciones a seguir por parte del Centro Común de Investigación para la ejecución del Séptimo Programa Marco

El segundo de los subprogramas contemplados dentro del Séptimo Programa Marco, y derivado de la segunda de las Decisiones ya señaladas, tiene por objeto la establecer que el Centro Común de Investigación debe apoyar determinadas acciones de investigación relativas a la gestión de los residuos nucleares y el impacto ambiental de dicha actividad, a la seguridad nuclear operacional y a la seguridad física. El propio artículo 2 de la Decisión 2006/977/EURATOM se encarga de establecer los mentados campos temáticos, señalando que en el Anexo de la Decisión se contienen las “líneas maestras” y objetivos de dichas acciones.

En efecto, el Anexo de la citada Decisión señala, respecto del primer campo temático en que se solicita la acción del Centro Común de Investigación, esto es, la gestión de residuos nucleares y su impacto ambiental, que el principal objetivo en torno a dicho ámbito consiste en “evitar la liberación de radionucleidos a la biosfera durante un tiempo muy largo”, para lo cual se propone implementar un mecanismo que permita al Centro Común de Investigación obtener datos respecto al comportamiento a largo plazo del combustible gastado que permitan realizar evaluaciones de riesgo del mismo, logrando establecer modelos de predicción para el comportamiento a largo plazo del combustible que permitan implementar planes de acción destinados a evitar la citada liberación excesiva de radionucleidos al medio ambiente. Además, el Anexo establece expresamente como objetivo adicional respecto al presente ámbito la optimización en los mecanismos de separación del combustible para seleccionar ciertos radionucleidos de vida larga y evitar, así, la implementación de los radionucleidos más agresivos con el medio ambiente en la medida de lo posible reduciendo, de esta forma, las consecuencias ambientales derivadas de la prolongada estadía de los mismos en la biosfera.

Respecto al segundo campo temático de intervención del CCI, esto es, la seguridad nuclear operacional, el Anexo de la Decisión se encarga de establecer como objetivo de la CCI velar por la seguridad de los reactores nucleares mediante la ampliación y validación de metodologías de evaluación de seguridad, para propender a la mejora en el nivel de seguridad de las centrales nucleares tanto de tipo ruso como occidental. Para ello, el Anexo establece que se llevarán a cabo investigaciones experimentales destinadas a posibilitar la validación de las herramientas de evaluación de seguridad nuclear. Además, se establece en el Anexo la necesidad de que el CCI vele, además, por la seguridad del combustible nuclear en los reactores explotados en Europa, mediante la prevención y mitigación de accidentes nucleares hipotéticos, basándose en la integridad mecánica de los conjuntos combustibles durante la vida útil del reactor y a la respuesta del combustible en condiciones de accidente grave del respectivo reactor.

Por último, y en lo referente al tercer campo temático contemplado en el subprograma en estudio, esto es, la seguridad física, ésta se refiere a que el CCI debe propender a apoyar técnicamente a los servicios de la Comisión con arreglo a las disposiciones del Tratado EURATOM, para reducir la carga de trabajo de los inspectores respecto al control de la seguridad nuclear.

#### **4.4 SEGURIDAD NUCLEAR**

##### **4.4.1 Consideraciones previas: la génesis de un nuevo principio inspirador de la política energética comunitaria**

Como ya se ha hecho presente en el desarrollo del presente Capítulo, la creciente importancia de la actividad nuclear y el consecuencial auge en lo que respecta al interés comunitario de desarrollar dicha actividad para cumplir los objetivos comunitarios reflejados en los principios inspiradores de la política energética comunitaria, ha debido tratarse con cautela en las altas cúpulas de la Unión Europea. Ello, en razón de, no sólo la alta complejidad de la actividad energética en sí, sino en virtud de las vastas repercusiones, tanto ambientales, económicas y de calidad de vida

de los ciudadanos que un inadecuado tratamiento de la actividad nuclear podrían significar.

Es por esto que, en virtud del carácter especial de la actividad nuclear dentro del marco regulatorio energético comunitario, se produce una elevación en cuanto al nivel de cuidado aplicable en este sector, esto es, rige un canon de responsabilidad mucho mayor que aquél aplicable respecto de la regulación energética tradicional, y que presentaría, en caso de contravención, no sólo consecuencias en lo referente al marco jurídico interno del Estado miembro contraventor, sino también consecuencias a nivel de Derecho Internacional Público y de Política Internacional. A raíz de esto, la seguridad en el ámbito nuclear se ha convertido, con el correr de los años y en virtud de los desastres nucleares acaecidos, que han estado en la vitrina mundial por décadas, como por ejemplo, Chernobyl, en un objetivo no sólo a nivel comunitario, sino también mundial.

Ahora bien, en lo que nos interesa para efectos de este trabajo, esto es, a nivel comunitario, la seguridad nuclear ha adquirido cada vez mayor importancia, a medida que la tecnología ha permitido la mayor y mejor implementación nuclear comunitaria. De esta forma, se contempla en la legislación comunitaria no sólo normativa referente a la seguridad de las instalaciones nucleares propiamente tal, sino también respecto de los materiales nucleares o insumos destinados a producir este tipo de energía y la aplicación de prerrogativas respecto de los trabajadores nucleares y de la ciudadanía comunitaria en general.

Siguiendo con este orden de ideas, la seguridad nuclear, no sólo en el ámbito normativo propio de ella, sino en lo referente a los demás segmentos de la actividad nuclear, ha adoptado un rol preponderante, lo cual conlleva a elevar a la seguridad nuclear al nivel de principio inspirador de la política energética comunitaria en lo referente a la actividad nuclear.

Como ya analizamos en su momento, uno de los principios inspiradores de la política energética comunitaria consiste en la seguridad del abastecimiento, principio

que se manifiesta claramente en el marco regulatorio del Mercado Interior de la energía. Como se señaló, el mismo consiste en garantizar una continuidad y diversidad del abastecimiento energético para todos los consumidores comunitarios, sin discriminaciones de capacidad económica, ubicación geográfica o demanda energética requerida. Ahora bien, cabe diferenciar este principio inspirador de la política energética comunitaria con el que analizamos en el presente apartado, esto es, el principio de la seguridad en el abastecimiento propiamente tal, referido a la actividad nuclear.

Si bien es cierto que el Mercado Interior de la energía referido a las fuentes convencionales energéticas reconoce, en cierta medida, el principio de seguridad en el abastecimiento de energía, es en la actividad nuclear donde el mismo adquiere vital importancia, toda vez que ésta implica un mucho mayor nivel de cuidado que la actividad energética convencional. En el Mercado Interior de la energía convencional, analizado en el Capítulo III, como ya se estableció, el principio imperante es el de seguridad del abastecimiento, entendido como continuidad de servicio. En cambio, el principio en análisis en este Capítulo se refiere a que tanto el abastecimiento como la manipulación de la energía nuclear se lleve a cabo en condiciones que ofrezcan la máxima seguridad no sólo a quienes efectúan dicha manipulación, sino también a los ciudadanos comunitarios y al medio ambiente, debido al alto peligro que encierra dicha actividad, propendiendo la normativa a evitar, a toda costa, cualquier tipo de complicación en lo referente a esta actividad.

Efectuada ya la distinción entre los principios de seguridad del abastecimiento en el Mercado Interior de la energía convencional y del principio de seguridad en el abastecimiento nuclear, cabe destacar que la normativa referente no sólo a seguridad nuclear, sino a la generalidad de la actividad nuclear, se caracteriza por presentar un elevado nivel de cuidado y por constituir a la seguridad nuclear en uno de sus principales objetivos, sea cual sea el objetivo de la norma de contenido nuclear de que se trate.

Por ende, pasaremos a analizar la seguridad nuclear, su importancia, objetivos y los ámbitos en que la misma se aplica, distinguiendo desde ya, al efecto, la seguridad nuclear en lo referente a las instalaciones o centrales nucleares, respecto a los materiales o insumos nucleares, respecto a los trabajadores insertos en dicha actividad y los propios ciudadanos comunitarios.

#### 4.4.2 El peligro derivado de las radiaciones ionizantes y las consecuentes medidas de protección sanitaria de trabajadores y de la población

Como ya se ha señalado en innumerables ocasiones, la peligrosidad que acarrea la actividad nuclear para la población es evidente, en caso de que la misma no se lleve a efecto bajo cánones de seguridad suficientes. Si ello constituye un peligro para la ciudadanía, con mayor razón lo constituye para los trabajadores de la actividad nuclear, quienes se encuentran en situación de proximidad constante a los peligros de las radiaciones ionizantes.

Dicha circunstancia motivó al Consejo Europeo a elaborar, en el año 1996, una Directiva<sup>161</sup> que estableció normas de seguridad uniformes para la protección sanitaria tanto de los trabajadores como de la población en general contra las radiaciones ionizantes<sup>162</sup>.

En lo que respecta al ámbito de aplicación de la presente Directiva, el artículo 2 de la misma establece que se aplicará a “todas las prácticas que impliquen un riesgo derivado de las radiaciones ionizantes”<sup>163</sup>, señalando que resulta indiferente que las

---

<sup>161</sup> Directiva 96/29/EURATOM del Consejo, de fecha 13 de Mayo del año 1996, por la que se establecen las normas básicas relativas a la protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los peligros que resultan de las radiaciones ionizantes, publicada en el Diario Oficial L.159 de fecha 29 de Junio del año 1996.

<sup>162</sup> Radiación ionizante es “la transferencia de energía en forma de partículas u ondas electromagnéticas de una longitud de onda igual o inferior a 100 nanómetros o de una frecuencia igual o superior a  $3 \times 10^{15}$  Hz, capaces de producir iones ya sea directa o indirectamente” de acuerdo a la Propuesta de Directiva COM (2003) 32-final del Consejo Europeo, artículo 2, número 4.

<sup>163</sup> Apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 96/29/EURATOM.



mismas emanen de una fuente artificial o de una fuente natural de radiación<sup>164</sup> para la entrada en aplicación de la mentada Directiva. Dentro de las prácticas referidas al tratamiento de radionucleidos en su estado natural, se señala que toda forma de manipulación de los mismos, incluso respecto de los encargados de la importación de dichas sustancias, en caso de que las mismas sean importadas, se sujeta a la regulación de la Directiva en análisis.

Por otro lado, el apartado 2 del propio artículo 2 de la Directiva en análisis amplía la aplicación de la misma a cualquier actividad laboral que suponga la presencia de fuentes naturales de radiación y que de lugar a un aumento considerable a la exposición radiológica a trabajadores o ciudadanos.

Por su parte, el artículo 3 de la Directiva establece la obligación de declarar ante el respectivo Estado miembro la realización de las prácticas señaladas en el artículo 2, esto es, “la producción, tratamiento, manipulación, utilización, posesión, almacenamiento, transporte, importación a la Comunidad y exportación a partir de la misma y eliminación de sustancias radiactivas” , además de la “la operación de todo equipo eléctrico que emita radiaciones ionizantes y que contenga componentes que funcionen a una diferencia de potencial superior a 5 kV”. Esta obligación de declarar ante el Estado miembro en cuyo territorio se lleve a cabo la actividad nuclear respectiva tiene por objeto la mantención del control sobre la actividad nuclear, en particular de cada Estado miembro, pero también a nivel comunitario, en virtud de la Directiva en cuestión. Esto refuerza la tesis de que, en el ámbito nuclear, la “competencia compartida” que significa la actividad energética comunitaria referente a fuentes convencionales adquiere un carácter más atenuado, toda vez que se deposita en los Estados miembros la prerrogativa de exigir que a ellos mismos se les informe acerca de la realización de alguna de las actividades nucleares precedentemente mencionadas, en vez de exigir que dicha información sea directamente proporcionada a la Comunidad. Es decir, respecto de la energía nuclear la competencia, podría

---

<sup>164</sup> Ello acontece, de acuerdo a la letra a) del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva, “...cuando los radionucleidos naturales son o han sido procesados por sus propiedades radiactivas, físis o fértiles...”

decirse, a juicio de este autor, que es más compartida que exclusiva, mientras que para el resto del marco energético es más exclusiva que compartida, por existir una mayor inserción e intervención comunitaria directa que en el ámbito nuclear.

No obstante esta declaración que debe efectuarse ante el Estado miembro respectivo, la propia Directiva se encarga de establecer taxativamente ciertas excepciones a la obligatoriedad de dicha declaración, fundamentalmente respecto a determinadas cantidades de sustancias radiactivas que no superen las cantidades establecidas en el artículo 1 de la misma Directiva. En esos casos la declaración no es necesaria, quedando el agente respectivo con la prerrogativa opcional de efectuar o no la declaración. En la práctica, dicha declaración generalmente se efectúa, aunque no sea necesaria de acuerdo a la citada norma, toda vez que el alto grado de peligrosidad que implican dichas sustancias para la vida animal y vegetal lleva a los agentes manipuladores a efectuar la declaración de manera preventiva, esto es, para poner en conocimiento de la Comunidad la presencia de dichas sustancias y, en su caso, solicitar supervisión o ayuda técnica en sus procedimientos de manipulación.

Concretamente, respecto a la protección de los trabajadores y ciudadanos propiamente tal, el Capítulo II de la Directiva, específicamente su artículo 9, establece los límites en las dosis de exposición a radiaciones ionizantes. De esta manera, se establece que el límite de dosis efectiva para un trabajador, en un período de cinco años consecutivos, será de 100 mSv<sup>165</sup>, pudiendo recibir como máximo una dosis de 50 mSv al año dentro de cualquiera de esos cinco años, constituyendo ésta la regla general en cuanto a exposición ante radiaciones ionizantes<sup>166</sup>. No obstante lo anterior, el apartado 2 del mismo artículo 9 establece límites especiales a las dosis de radiaciones ionizantes, que constituyen excepciones a la regla general anteriormente señalada. De esta forma, por ejemplo, se establece un límite de dosis equivalente para la piel de 500 mSv por año, aplicándose dicho límite a la dosis promediada sobre

---

<sup>165</sup> La sigla mSv significa “micro Sieverts”, siendo el Sievert la unidad de medida de las dosis de radiaciones ionizantes por kilogramo de peso.

<sup>166</sup> Apartado 1 del artículo 9 de la Directiva 96/29/EURATOM.

cualquier superficie de 1 cm<sup>2</sup>, con independencia de la zona expuesta<sup>167</sup>. Por otro lado, el artículo 12 de la Directiva autoriza, en casos excepcionales, la exposición a dosis de radiaciones mayores a las que se analizarán a continuación, cuando alguna operación o actividad específica así lo requiera<sup>168</sup> por la importancia que ella implique.

También cabe hacer presente que el artículo 8 de la Directiva establece el mínimo de edad que debe tener una persona para efectos de transformarse en trabajador expuesto a las radiaciones ionizantes, estableciendo al efecto que los menores de 18 no podrán adquirir ese carácter. También, se establece una norma especial respecto a mujeres embarazadas en el artículo 10, el cual señala que apenas “una mujer embarazada comunique su estado a la empresa respectiva, de conformidad con la legislación nacional o las prácticas nacionales, la protección del feto deberá ser comparable a la de los miembros del público”, lo cual demuestra una evidente preocupación por el nasciturus en este ámbito.

En relación a lo anteriormente expuesto, corresponde analizar los límites en cuanto a la exposición de los ciudadanos, o los “miembros del público”, como lo señala la Directiva en cuestión, los cuales son menores a los establecidos para los trabajadores por la razón evidente de que aquéllos no se encuentran en un permanente contacto cercano con las radiaciones ionizantes como éstos. A este respecto, el artículo 13 establece, como regla general, que el límite a las dosis efectivas será de 1 mSv por año, estableciendo, no obstante, que en circunstancias

---

<sup>167</sup> El apartado 2 del artículo 9 de la Directiva establece además de la excepción ya descrita, otras dos excepciones: el límite de dosis equivalente para el cristalino será de 150 mSv por año y el equivalente para las manos, antebrazos, pies y tobillos será de 500 mSv por año. Además, el artículo 11 de la Directiva establece otra serie de excepciones, relativas a estudiantes y aprendices que deban exponerse a radiaciones, señalando previamente que la regla general es la misma que la aplicada respecto a los trabajadores, pero difiriendo en cuanto a las excepciones: el límite de dosis equivalente para el cristalino será de 50 mSv por año, mientras que el límite de dosis equivalente para la piel será de 150 mSv por año, aplicándose dicho límite a la dosis promediada sobre cualquier superficie de 1 cm<sup>2</sup>, con independencia de la zona expuesta a la radiación.

<sup>168</sup> El artículo 12 expresamente descarta, dentro de estas situaciones excepcionales, las emergencias radiológicas.

especiales podría “permitirse un valor de dosis efectiva más elevado en un único año, siempre que el promedio durante cinco años consecutivos no sobrepase 1 mSv por año”. A este respecto, el apartado 2 del artículo 13 establece, al igual que respecto de los trabajadores y estudiantes o aprendices, dos excepciones a la regla general, las cuales se encuentran constituidas por un límite de dosis de cristalino de 15 mSv anuales, y un límite de dosis para la piel de 50 mSv por año, calculando el promedio en cualquier superficie cutánea de 1 cm<sup>2</sup>, independientemente de la superficie expuesta a las radiaciones.

Sin embargo, cabe hacer presente que la Directiva no sólo se encarga de establecer los límites a la exposición a radiaciones, sino que también formula una serie de presupuestos tendientes a la protección operacional de los trabajadores expuestos. De esta manera, el artículo 17 de la Directiva en análisis establece que debe efectuarse una evaluación previa tendiente a determinar la naturaleza y magnitud del riesgo radiológico para los trabajadores expuestos y la optimización de la protección radiológica para todas las posiciones y condiciones laborales, clasificando los lugares de trabajo en diferentes zonas que den cuenta de la mayor o menor peligrosidad de las radiaciones ionizantes en cada una de las mismas, y una adecuación de las medidas de seguridad en relación a la peligrosidad en cuanto a las radiaciones que se adviertan en las respectivas zonas, además de vigilancia médica permanente en los lugares de trabajo. Es decir, se establecen en la Directiva una serie de consideraciones que deben tenerse en cuenta con anterioridad a las normas relativas al límite de las dosis de radiaciones ionizantes, lo cual permite señalar que existe una escala de medidas de seguridad en contra de dichas radiaciones.

Por último, y para reforzar lo expuesto anteriormente respecto a que la energía nuclear constituye un ámbito de competencia más compartida que exclusiva de la Unión Europea, es dable destacar que cada Estado miembro, en virtud de la Directiva, se encuentra obligado por la misma a crear uno a varios sistemas de inspección periódica para asegurar el cumplimiento de las normas establecidas por la Directiva y promover las medidas de vigilancia necesarias. Además, los Estados miembros deben obligatoriamente exigir a las entidades responsables que los trabajadores accedan a

los resultados de sus vigilancias médicas individuales, pudiendo también exigir a las entidades manipuladoras o empresas la implementación de medidas tendientes a promover la protección radiológica.

#### 4.4.3 Control aplicado a la seguridad de los materiales nucleares

En el apartado 4.4.1, al introducir el tema de la seguridad nuclear, se adelantó que la misma no sólo perseguía la adopción de las medidas pertinentes de seguridad destinadas a evitar las nocivas consecuencias de un deficiente desarrollo de la actividad nuclear a nivel de instalaciones nucleares propiamente tal, sino que también respecto de la protección a trabajadores y ciudadanos y respecto, incluso de los materiales nucleares. Analizado en el apartado anterior el primero de estos ámbitos, cabe analizar ahora, entonces, el control de seguridad ejercido sobre los materiales o insumos nucleares.

A mayor abundamiento, no sólo se persigue la eficaz y segura utilización de los insumos nucleares a nivel comunitario mediante la normativa referente a este ámbito, sino que, además, se busca el establecimiento de un sistema de control de seguridad que permita a la Comisión Europea verificar que los materiales y productos nucleares se encuentran siendo utilizados por los usuarios o manipuladores respectivos de acuerdo a los fines por ellos mismos declarados, y no diversos. Es decir, en este ámbito el principio de seguridad nuclear nos ofrece dos perspectivas: una intrínseca, cual es la regulación acerca del tratamiento y manipulación de los insumos necesarios y tendientes a producir energía nuclear, y otra extrínseca, que se refiere a la fiscalización que, mediante la normativa relativa a la seguridad de los materiales nucleares, la Comisión Europea efectúa para asegurarse de que los mismos no sean utilizados con fines diversos a los declarados, que generalmente consisten en la producción de energía. Es evidente que el propósito de la Comisión Europea en este sentido es evitar que los insumos o materiales nucleares sean utilizados con fines militares o de desarrollo estratégico-político no pacífico.

Consecuencialmente, debido a la importancia de este ámbito, la Comisión Europea dictó un Reglamento<sup>169</sup> destinado a hacer cumplir el mandato contenido en el artículo 7 del Tratado EURATOM, que consiste en, como se señaló en su oportunidad, velar por que los materiales nucleares civiles no se utilicen para fines diversos de los fines civiles declarados por los operadores de las respectivas instalaciones nucleares. El respeto por el mandato contenido en dicha norma es tal, que el propio artículo 81 del Tratado EURATOM autoriza a la Comisión a enviar, cuando lo estime pertinente, inspectores, disponiendo el artículo 82 del mismo Tratado sanciones en caso de incumplimiento de los requisitos de seguridad señalados en el Reglamento EURATOM N° 3227/76.

En consecuencia, el ámbito de aplicación del citado Reglamento se extiende al control de seguridad respecto de todo el ciclo del combustible nuclear, desde la extracción de los materiales nucleares en los Estados miembros o su importación de terceros países hasta la exportación de los mismos fuera de la Unión Europea. En este sentido, el Reglamento se aplica sólo en lo referente al control de seguridad de los materiales nucleares, toda vez que respecto de la seguridad de las instalaciones nucleares rige normativa diversa.

Entrando derechamente al análisis del Reglamento propiamente tal, cabe destacar que éste comienza señalando, en sus artículos 1 a 5, la obligación de que la persona o empresa<sup>170</sup> que establece o explota una instalación para cualquier fin nuclear, debe informar a la Comisión las características técnicas de la instalación, debiendo especificarse claramente el esquema de organización general de la

---

<sup>169</sup> Reglamento EURATOM N° 3227/76 de la Comisión Europea, de fecha 19 de Octubre del año 1976, relativo a la aplicación de las disposiciones sobre el control de seguridad de la EURATOM, publicado en el Diario Oficial L.363 de fecha 31 de Diciembre del año 1976.

<sup>170</sup> En efecto, el artículo 1, en su apartado 1, establece que “toda persona o empresa que constituya o explote una instalación para la producción, separación o cualquier otra utilización de materiales básicos o de materiales fisiónables especiales , o bien para el tratamiento de combustibles nucleares irradiados , estará obligada a declarar a la Comisión las características técnicas fundamentales de la instalación , de conformidad con el cuestionario previsto a tal fin que figura en el Anexo I”.

instalación y de los materiales nucleares con los que se cuenta, además del sistema de contabilidad y de control de los materiales con que se contará. Para efectuar esta declaración, los operadores de las instalaciones nucleares cuentan con un plazo de 200 días<sup>171</sup> previos a la primera recepción de materiales nucleares.

Con posterioridad a la declaración de las características técnicas, corresponde a los manipuladores de la instalación nuclear la elaboración de un programa general de actividades para cada una de las instalaciones que correspondan y remitirlo a la Comisión Europea, para su conocimiento. Dicho programa debe contener un programa anual de actividades, además de un programa relativo al inventario físico, que debe acompañarse antes de 40 días del establecimiento del mismo; y un programa operativo de carga de reactor al menos 40 días antes de que se inicien las actividades en el mismo. De esta forma lo establece el artículo 6 del citado Reglamento.

Consecuencialmente, y en virtud de la declaración de las características técnicas y el programa general de actividades para las respectivas instalaciones, corresponde con posterioridad determinar las modalidades prácticas con arreglo a las cuales las personas o empresas interesadas deberán llevar a cabo las obligaciones impuestas en materia de control de seguridad. El artículo 7 del Reglamento en cuestión establece, al efecto, las modalidades consideradas, dentro de las cuales destaca la indicación de las zonas de balance de materiales, la elección de los puntos estratégicos que constituyen los puntos clave de medición para la determinación del flujo y de las existencias de materiales nucleares; las formas de llevar la contabilidad de los materiales nucleares y de elaborar informes para cada zona de balance de materiales ; y las medidas de vigilancia a adoptar<sup>172</sup>. Estas disposiciones

---

<sup>171</sup> El artículo 2 del Reglamento en análisis establece el plazo de 200 días antes señalado, plazo que fue aumentado mediante el Reglamento EURATOM N° 2130/93 de la Comisión, de fecha 27 de Julio del año 1993, publicado en el Diario Oficial L.191 de fecha 31 de Julio del año 1993, toda vez que el primitivo plazo establecido por el Reglamento N° 3227/76 era únicamente de 45 días.

<sup>172</sup> El artículo 7 del Reglamento N° 3227/76 establece, además, como modalidades, “la frecuencia y las modalidades de elaboración de los inventarios físicos con fines

particulares de control, que dependen de la declaración de características técnicas y del programa general de actividades, se establecen por la Comisión Europea, previa consulta a la persona o empresa interesada y al Estado miembro en cuyo territorio opere el manipulador de la instalación nuclear<sup>173</sup>.

#### 4.4.3.1 Sistema de contabilidad necesario para el control de la seguridad de los materiales nucleares

En virtud de las disposiciones particulares de control indicadas anteriormente surge la obligación de establecer un sistema de contabilidad y de control de los materiales nucleares almacenados y utilizados en la respectiva instalación. La idea de este sistema permitir justificar la primitiva declaración efectuada por el usuario acerca del fin perseguido mediante la utilización de determinado material o insumo nuclear, permitiendo y facilitando la labor fiscalizadora de la Comisión respecto al uso o almacenamiento de los materiales nucleares, contribuyendo, de esta forma, a la realización de la perspectiva extrínseca de la seguridad nuclear, esto es, el evitar que los materiales nucleares sean utilizados para fines diversos de los declarados primitivamente por los respectivos usuarios u operadores.

El artículo 9 del Reglamento dispone, al efecto, que dicho sistema se compondrá de registros contables y registros de operaciones, considerándose especialmente trascendentes los datos relativos a la composición o naturaleza de los materiales nucleares, la cantidad de éstos, su ubicación y, principalmente, el compromiso relativo al control de seguridad de los mismos que el operador respectivo se haya obligado<sup>174</sup>. En virtud de la obligatoriedad de contra con estos registros, los encargados de las instalaciones deberán acompañar informes que contengan la información solicitada conforme al Reglamento, lo mismo en caso de pérdida de materiales nucleares, caso en el cual deberán evacuar informes especiales.

---

contables, en el marco del control de seguridad; y la toma de muestras por los empresarios exclusivamente por necesidades de control”.

<sup>173</sup> Así lo dispone expresamente el artículo 8 del Reglamento N° 3227/76.

<sup>174</sup> El artículo 9 del Reglamento establece la importancia de señalar, también, el destinatario o remitente de los materiales en caso de que sean objeto de alguna transferencia.



El artículo 9 es claro en efectuar un distingo entre los registros contables y los registros de operaciones. Los registros contables tienen por objeto poner en conocimiento de la autoridad, para cada zona de balance de materiales, toda alteración en el inventario de materiales, todos los resultados de las mediciones efectuadas para la determinación del inventario físico, y las correcciones que se efectúen respecto a cambios en el inventario, en los inventarios físicos o en los inventarios contables<sup>175</sup>.

Por su parte, los registros de operaciones, también referentes a cada zona de balance de materiales, tienen por objeto dejar constancia del proceso de explotación utilizado para establecer las variaciones en las cantidades y en la composición de los materiales nucleares; la descripción de las medidas adoptadas para determinar la razón y la magnitud de alguna eventual pérdida accidental de materiales; y la descripción exhaustiva del proceso aplicado para preparar un inventario físico respectivo.

Por ende, es dable señalar que los registros contables adquieren un carácter meramente instrumental con respecto a los registros operacionales, ya que, como sus nombres lo indican, el primero permite establecer la cantidad determinada de materiales o insumos nucleares con que se cuenta, mientras que los segundos, en virtud de la información obtenida de los primeros, dan cuenta de la explotación de la cantidad de material arrojada por el registro contable y la variación en la composición de los materiales luego de su explotación, lo cual configura un sistema perfectamente armónico en lo que respecta a la seguridad del control de materiales nucleares.

#### 4.4.3.2 Transferencias entre Estados

Por último, es dable destacar que el Reglamento en análisis propende al establecimiento de una obligación aplicable, por regla general, a los Estados miembros, cuando éstos actúen como exportadores de determinados materiales

---

<sup>175</sup> El artículo 10 del Reglamento así lo dispone.

nucleares. Dicha obligación consiste en la notificación previa que debe efectuar el Estado exportador a la Comisión Europea de dicha operación, cuando ésta verse sobre materiales básicos o sobre materiales fisionables especiales, como el plutonio 239, el uranio 235 y el uranio 233.

La obligatoriedad de esta notificación sólo depende de que la cantidad de estos materiales que sea exportada sea superior a un kilogramo efectivo<sup>176</sup>. A contrario sensu, si la misma no supera el kilogramo efectivo, no es necesario llevar a efecto dicha notificación a la Comisión, aunque en la práctica ello se efectúa de igual manera, para poder contar con la supervisión de la Comisión en caso de que se requiera para alguna determinada operación de traslado. Cabe señalar, además, que el momento en que dicha notificación debe realizarse es inmediatamente después de la conclusión del contrato de transferencia respectivo, lo cual se establece expresamente en el artículo 24 letra b) del Reglamento en análisis, debiendo hacerse con una antelación suficiente como para que la Comisión la reciba, al menos, 8 días antes de la preparación del envío.

Como se señaló en el primer párrafo, esta obligación de notificar a la Comisión corre, por regla general, respecto de los Estados miembros, cuando éstos, en virtud de su personalidad jurídica y soberanía, actúan como exportadores de los materiales nucleares señalados. Sin embargo, existe una excepción: deberán notificar a la Comisión aquellas instalaciones nucleares que efectúen transferencias dentro de un mismo Estado miembro que, dentro de un plazo de doce meses, signifiquen el movimiento de más de un kilogramo efectivo de los materiales nucleares señalados.

Por último, la letra c) del artículo 24 del Reglamento señala las menciones que la mentada notificación debe contener, esto es, la identificación, cantidad y composición de los materiales que se transferirán, como también la zona de balance

---

<sup>176</sup> Kilogramo efectivo es una unidad especial utilizada para pesar materiales nucleares en la aplicación del control de seguridad analizado en el apartado 4.4.3 del presente Capítulo.

de la cual los mismos provienen, el Estado al que se destinan dichos materiales nucleares, entre otras menciones<sup>177</sup>.

#### 4.4.4 Seguridad de las instalaciones nucleares

Debido a la alta complejidad que envuelve la actividad nuclear, en especial por la presencia en ella de materiales radiactivos y de sus residuos, se tornó necesario regular la seguridad en las instalaciones nucleares más allá de lo previsto por el Tratado EURATOM, el cual, como se ha señalado, estableció normas de seguridad uniformes para la protección de la población y del medio ambiente, velando, además, por la aplicación de dichas normas. La necesidad de regular más allá la seguridad de las instalaciones nucleares nació a raíz, fundamentalmente, de un hecho puntual: el accidente de Chernobyl en 1986, el cual creó en la Unión Europea la conciencia de velar mayormente por la seguridad en las instalaciones nucleares, particularmente respecto a los países candidatos a la Unión Europea.

Cabe hacer presente que, a grandes rasgos, una central nuclear utiliza el calor liberado por el uranio, el cual constituye el insumo nuclear por excelencia. Hemos ahí la complejidad y los eventuales peligros para la seguridad de las personas y del medio ambiente de una utilización inadecuada de dicho insumo, por lo que las instalaciones nucleares deben propender necesariamente a contar con altos estándares de seguridad que permitan sortear el peor de los escenarios. Para ello, se establece como objetivo primordial a nivel comunitario en el marco regulatorio nuclear velar por la seguridad de las personas y del medio ambiente, impidiendo la dispersión de cantidades peligrosas de materiales radiactivos velando, además, por una máxima prevención de los accidentes nucleares.

---

<sup>177</sup> La letra c) del artículo 24 del Reglamento en análisis establece, como menciones, además de la ya señalada, la fecha y el lugar en que se prepararán los materiales nucleares para su envío; las fechas aproximadas de envío y de llegada de los materiales nucleares; y el uso que hayan hecho de dichos materiales las personas y empresas interesadas.

Para estos efectos, en el año 2004 se formuló una Propuesta de Directiva<sup>178</sup> que se encarga de fijar obligaciones básicas y principios inspirados en el Convenio de Seguridad Nuclear, confiriéndole carácter de Derecho Comunitario a dicha normativa, configurando un sistema complementario a los sistemas nacionales referentes a este ámbito, lo cual refuerza, una vez más, la tesis de que en materia nuclear la competencia es más compartida que exclusiva, en oposición a la competencia más exclusiva que compartida presente en el marco regulatorio convencional.

Por otro lado, y en relación a esto último, queda definitivamente consolidada la tesis de que la competencia comunitaria en materia nuclear es mucho más compartida que exclusiva, al señalar la Propuesta de Directiva que cada Estado miembro deberá disponer de una autoridad de seguridad que ejercerá sus actividades con absoluta independencia, solamente contando con un marco regulatorio comunitario vinculante de control y de interpretación, pero con absoluta libertad en la elección de los medios y acciones para llevar a cabo tal labor fiscalizadora. Por ende, puede apreciarse una libertad de acción que, si bien se encuentra sujeta al marco regulatorio comunitario establecido para este ámbito en particular, permite a las autoridades de seguridad nacionales obviar una sujeción en su modo de actuar a las normas comunitarias establecidas en este sentido. Por lo demás, dicho marco regulatorio, representado por la Propuesta en cuestión, no establece modos de actuar para las autoridades de seguridad nacionales, señalando sólo los objetivos que deben cumplirse mediante su actuar, pro no los medios aplicables al efecto.

Consecuencialmente, como puede colegirse de lo anteriormente establecido, la Propuesta sólo se encarga de establecer obligaciones para los Estados miembros, sin enfatizar de modo alguno en los medios destinados a la concreción de dichos objetivos, aunque es evidente que ello se propone bajo el marco de los principios inspiradores de la política energética comunitaria, y más concretamente bajo los principios “especiales” comunitarios inherentes a la actividad nuclear. De esta forma la

---

<sup>178</sup> Propuesta de Directiva EURATOM del Consejo Europeo por la que se establecen las obligaciones básicas y los principios generales en el ámbito de la seguridad de las instalaciones nucleares, COM (2004) 526– final, no publicada en el Diario Oficial.

Propuesta señala que los Estados miembros deberán garantizar el establecimiento de instalaciones nucleares y dispositivos eficaces que propendan a la protección de los individuos y al medio ambiente contra los negativos efectos de las radiaciones ionizantes<sup>179</sup>; la prevención de accidentes y la atenuación de sus consecuencias; la efectividad de que las inspecciones en materia de seguridad nuclear sean realizadas por la autoridad de seguridad nacional respectiva; y la seguridad, entendida a largo plazo, tanto de los materiales radiactivos como del combustible utilizado<sup>180</sup>. La gestión de este último se analizará en el apartado 4.5.4 del presente Capítulo.

Por otro lado, la Propuesta obliga a los Estados miembros a imponer a las empresas responsables de las instalaciones nucleares la obligación de cumplir con las normas comunes de seguridad establecidas a nivel comunitario<sup>181</sup>, además de implementar programas de garantía de calidad<sup>182</sup> periódicos y de informar a los Estados miembros de la imposibilidad de hacer frente a los compromisos en caso del desmantelamiento de instalaciones, las cuales requieren de cantidades considerables de recursos económicos para llevarse a cabo de manera segura y asegurar la completa baja de la instalación nuclear respectiva. Es así como el artículo 7 de la Propuesta de Directiva impone obligaciones a los titulares de las licencias, las cuales deben ser impuestas por los respectivos Estados miembros, destacando aquella señalada en la letra a) de dicho artículo, la cual consiste en la obligación de que los titulares de las licencias exploten las instalaciones nucleares conforme a los principios generales de seguridad establecidos en la propia Propuesta de Directiva.

---

<sup>179</sup> Así lo dispone el artículo 5 de la Propuesta de Directiva, al señalar la citada serie de medidas para garantizar un elevado nivel de seguridad en las instalaciones nucleares.

<sup>180</sup> En efecto, el artículo 4 de la Propuesta de Directiva en estudio señala que la responsabilidad de la seguridad en las instalaciones nucleares corresponde a los Estados miembros, agregando su apartado 1 que dicha responsabilidad en la seguridad estará bajo el control de “sus órganos reguladores, a los que se refiere el artículo 3”.

<sup>181</sup> El apartado 3 del artículo 4 de la Propuesta de Directiva en análisis establece expresamente que “los Estados miembros tomarán las medidas oportunas para asegurar que el titular de la licencia cumple sus obligaciones”.

<sup>182</sup> La letra b) del artículo 7 de la Propuesta de Directiva establece esta obligación de “establecer y ejecutar programas de garantía de calidad acordes con la importancia de las instalaciones en materia de seguridad nuclear”.

En consecuencia, y debido a la evidente importancia de la seguridad nuclear de las instalaciones que hemos observado hasta ahora, la Propuesta de Directiva se encarga de consolidar el carácter prioritario de la seguridad nuclear en las instalaciones, por sobre otros principios inspiradores de la política energética comunitaria, como lo son la seguridad del abastecimiento energético o la eficiencia energética. Así, el artículo 6<sup>183</sup> de la Propuesta de Directiva concede a la seguridad nuclear un lugar prioritario dentro de las políticas que los Estados miembros adopten en torno a las instalaciones nucleares.

Por último, cabe destacar respecto de esta Propuesta de Directiva que, en su artículo 10, impone a los Estados miembros la obligación de contar con peritos en materias nucleares para sortear cualquier dificultad y contribuir al mantenimiento de los cánones de seguridad nuclear por ella misma impuestos. A este efecto, se obliga a los Estados miembros a exigir, tanto del órgano regulador correspondiente, como de los titulares de las licencias, contar dentro de su *staff* técnico, personal adecuado, estableciéndose, además, que de no contar un determinado Estado miembro con el personal adecuado conforme a los cánones de seguridad exigidos respecto de una determinada instalación nuclear, puede el mismo disponer de alguno en virtud de cooperación transnacional<sup>184</sup>.

---

<sup>183</sup> El citado artículo 6 de la Propuesta de Directiva señala que “los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para que en la ejecución de cualquier práctica relacionada directamente con las instalaciones nucleares se conceda la prioridad debida a la seguridad nuclear”, agregando su apartado 2 que “las medidas para la protección operacional de la población en circunstancias normales en virtud del artículo 44 de la Directiva 96/29/Euratom deberán tener en cuenta todos los aspectos de la seguridad nuclear de las instalaciones”, significando esto último que las medidas de seguridad de las instalaciones nucleares son aplicables directamente a la protección a los trabajadores y a la población contra las radiaciones ionizantes, y, por consiguiente, a la Directiva referente a este tema, pasando a ser esta Propuesta de Directiva complementaria a la Directiva 96/29/EURATOM que se encarga de regular comunitariamente ese ámbito.

<sup>184</sup> El artículo 10 de la Directiva en análisis, en su apartado 1, señala que “los Estados miembros adoptarán las medidas oportunas para que pueda disponerse de expertos en seguridad nuclear en la medida correspondiente a las actividades relacionadas con la seguridad que se realicen bajo su jurisdicción. Los

#### 4.4.5 La seguridad nuclear en los ex Estados Soviéticos y en los países de Europa Central y del Este

La importancia como objetivo de la seguridad nuclear, y su consecuente elevación al carácter de principio inspirador de la actividad energética relativa al ámbito nuclear ha llevado a la Unión Europea a, no sólo otorgar una importancia preponderante a dicho principio dentro de la política comunitaria, sino también a preocuparse de la aplicación correcta del mismo al interior de aquellos Estados soberanos que no pertenecen a ella pero que, por razones de proximidad geográfica y vinculaciones comerciales, interesa a la Unión Europea que se respete plenamente la normativa referente a la seguridad nuclear en la Unión Europea. Ello, toda vez que, a nivel comunitario, se observan las claras deficiencias en el ámbito de la seguridad nuclear patentes, principalmente, en las instalaciones nucleares de países del Este de Europa, en comparación con las instalaciones que operan al interior de la Unión Europea.

Conscientes de la problemática que podría suponer un inadecuado respeto al principio de la seguridad nuclear en ciertos países de Europa Central y Europa del Este, especialmente en los ex Estados soviéticos, tanto en lo referente al control de los materiales nucleares como a las medidas de seguridad de las instalaciones nucleares, la Comisión dirigió una Comunicación<sup>185</sup> al Consejo y al Parlamento Europeo, destinada a establecer objetivos tanto a corto como a largo plazo en lo referente a la elevación en el nivel de seguridad nuclear en dichos países.

De esta forma, a corto plazo, se establece como objetivo principal el mejoramiento técnico de las instalaciones nucleares, sobre la base de la realización de

---

Estados miembros exigirán, en particular, que el órgano regulador y los titulares de las licencias tengan a su disposición el personal adecuado”.

<sup>185</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de fecha 6 de Septiembre del año 2000, “Ayuda de la Comisión a la seguridad nuclear de los nuevos Estados independientes y Europa Central y Oriental”, COM (2000) 493- final, no publicada en el Diario Oficial.

evaluaciones en materia de seguridad nuclear, esto es, aumentar significativamente la seguridad operativa de las instalaciones nucleares. Por su parte, a largo plazo, se propone como objetivo el análisis de las posibilidades fácticas de reemplazo de las instalaciones nucleares que presenten menores grados de seguridad por fuentes de energía alternativa, teniendo presente el principio de eficiencia energética, realizando, además, estudios tendientes a proporcionar información acerca de la factibilidad técnica de mejorar las instalaciones nucleares más recientemente diseñadas.

Para la consecución de los objetivos anteriormente descritos, la Comunicación procura fomentar el diálogo político y proporcionar asistencia tanto técnica como financiera a los terceros Estados. Dicha asistencia financiera se manifiesta mediante la posibilidad de que los países interesados obtengan préstamos de EURATOM y el establecimiento de fondos de preadhesión para los países candidatos a la Unión Europea, destinados a alcanzar un nivel suficiente de seguridad nuclear. Por su parte, respecto al fomento del diálogo político, éste se vio fortalecido mediante la creación, en 1992, de un grupo de trabajo denominado “Autoridades de Seguridad Nuclear”, compuesto por dos grupos de trabajo, denominados CONCERT y NRWG<sup>186</sup>, integrados por las autoridades reguladoras de la Unión Europea, los nuevos Estados independientes y los países de Europa del Este y Central. Por último, se formó el grupo de trabajo ENIS-G<sup>187</sup>, el cual reúne a las autoridades reguladoras y a los operadores de instalaciones y centrales nucleares tanto de los países miembros como de los candidatos a la Unión Europea<sup>188</sup>.

Entrando derechamente al análisis de los progresos alcanzados en virtud de las directrices y objetivos anteriormente descritos, es dable destacar que la Comunicación elabora un catastro de las principales mejoras alcanzadas en virtud de las nuevas políticas de ayuda hacia los Estados no miembros involucrados. Dicho catastro

---

<sup>186</sup> Grupo de trabajo de reglamentación nuclear.

<sup>187</sup> European Nuclear Installations Safety Group.

<sup>188</sup> SEGURIDAD EN EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL. Ayuntamiento de La Coruña [en línea] La Coruña, España. <[http://www1.dicoruna.es/ipe/ayudas/TecnologiaTIC/energia\\_investigacion/armoniz\\_nuclear/convsegurnuclear.htm](http://www1.dicoruna.es/ipe/ayudas/TecnologiaTIC/energia_investigacion/armoniz_nuclear/convsegurnuclear.htm)> [consulta: 12 nov. 2007], p.3.



comienza señalando el avance logrado en virtud de un acuerdo destinado al cierre y desmantelamiento de unidades nucleares en estado de inmejorabilidad en Lituania, Eslovaquia y Bulgaria, países que, en aquél entonces, no gozaban del carácter de países comunitarios. Si bien dicho acuerdo motivó el cese de las operaciones de dichas instalaciones y su futuro desmantelamiento, ello no resulta una tarea fácil y rápida, continuando, hasta el día de hoy, los procesos tendientes al cierre definitivo de las mismas, mediante aportes monetarios otorgados por la Unión Europea a través de tres programas creados al efecto. Además, se deja registro de una asistencia técnica y de personal constante a catorce centrales de los ex Estados soviéticos y Bulgaria, junto con asistencia tendiente a mejorar el nivel de centrales nucleares en construcción en Eslovaquia, Ucrania y Rusia, en el marco del programa TACIS y contando, también, con préstamos provenientes directamente desde EURATOM. Además, digno es de destacar el esfuerzo implementado en la resolución de los problemas derivados del desastre de Chernobyl del año 1986 y a la decisión de clausurar definitivamente la mentada central nuclear el 15 de Diciembre del año 2000.

Por último, en cuanto a los progresos alcanzados, la Comunicación en cuestión menciona como uno de los importantes avances la apertura del “Centro de Metodología y Formación de Rusia”, considerado como un avance importantísimo en lo relativo al establecimiento de un sistema nacional de compatibilidad y control nuclear en dicho país, contribuyendo a equiparar los cánones de seguridad nuclear aplicables en las instalaciones nucleares rusas a los aplicables en la Unión Europea, lo cual, sin duda, contribuye enormemente a la consecución de los objetivos finales planteados por la Comunicación en análisis.

Por otro lado, y en lo que respecta al análisis a futuro que se preocupaba de realizar la Comunicación en estudio respecto de la situación de la seguridad nuclear en los países en cuestión, hay que distinguir las perspectivas consideradas para los países que, en ese momento, eran países candidatos y que, en definitiva, con el correr del tiempo, se convirtieron en países comunitarios, y los demás países no candidatos en aquella época.

En relación a esto último, y respecto a los países candidatos, se señaló que la producción de energía nuclear, a corto plazo, continuaría constituyendo un ítem de importancia en el panorama energético de, al menos, seis de los países candidatos del total de trece que existían en aquella época. Los siete países candidatos restantes tenían, en aquella época, centrales en funcionamiento o en construcción, habiendo tres países candidatos, Bulgaria, Lituania y Eslovaquia, que habían iniciado, a esa fecha, la clausura definitiva de determinadas centrales que se consideraron imposibles de mejorar a un costo razonable, siendo estas centrales, específicamente, las unidades 1 y 2 de la central de Kozludy, en Bulgaria, la unidad 1 de la central de Ignalina, en Lituania, y las dos unidades de la central Bohunice VI de Eslovaquia. Cabe destacar la efectividad de la normativa comunitaria a este respecto, esto es, la Comunicación en cuestión, toda vez que se han respetado íntegramente los plazos señalados en la Comisión para el cierre de las centrales, faltando, hasta la fecha, solamente la clausura de la segunda unidad de la central Bohunice VI de Eslovaquia, la cual se encuentra prevista para el primer semestre del año 2008.

Por otro lado, la Comunicación no sólo tuvo por objeto en el análisis de las perspectivas futuras de la seguridad nuclear en dichos países, la clausura de determinadas centrales, sino que, como ya se señaló, uno de los objetivos primordiales de la Comunicación consistía en la mejora, dentro de la medida de que fuese factible, de determinadas centrales o instalaciones nucleares presentes en los países en cuestión, que presentaran perspectivas de mejora mediante una adecuación razonable desde un punto de vista económico y de factibilidad técnica. De esta manera, las instalaciones correspondientes a las unidades 5 y 6 de la central de Kozludy de Bulgaria, las unidades 1 y 2 de la central de Cernavoda en Rumania, dos unidades de la central Bohucine y otras dos unidades de la central de Mochovce, éstas últimas en Eslovaquia, la central de Krsko en Eslovenia, cuatro unidades de la central de Páks, en Hungría, cuatro unidades en la central Dukovany, de la República Checa, y una unidad en la central de Temelin, también en la República Checa, recibieron aportes financieros provenientes de EURATOM y del presupuesto comunitario para mejorar el nivel de seguridad en las mismas, equiparando, de esta forma, la seguridad nuclear en éstos a la presente en la Unión Europea y contribuyendo a la mantención y supervisión

comunitaria respecto de estas instalaciones, velando por su bienestar en vez de por su clausura, toda vez que presentaban defectos hacia la seguridad nuclear que eran, económica y técnicamente, sencillos de paliar.

Por último, y volviendo a lo señalado párrafos antes acerca de la distinción entre países candidatos y países no candidatos que efectúa la Comunicación en análisis, cabe analizar ahora las perspectivas futuras que la Comunicación acerca de los que denomina “nuevos Estados independientes”, entendiéndose por tales aquellos que formaron parte de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. La Comunicación comienza haciendo presente, respecto a éste ámbito, la “dificultad” de llegar a un acuerdo con algunos de estos países acerca de la necesidad de un enfoque global en el ámbito de la seguridad nuclear. Ello se debió, a juicio de este autor, principalmente porque la Unión Europea pretendía que países que recientemente habían abierto sus puertas al establecimiento de una economía de mercado alcanzaran, inmediatamente, cánones o estándares de seguridad en el ámbito nuclear similares a los presentes en la Unión Europea, buscando ésta última una uniformidad en los criterios de seguridad nuclear a nivel europeo en general, y no sólo comunitario. Tal circunstancia resulta, por decir lo menos, inimaginable, toda vez que la Unión Europea debió considerar, en vez de exigir una equiparación inmediata de los estándares de seguridad nuclear, las condiciones económicas y financieras de dichos países y la asignación de los escasos recursos disponibles para ellos, en comparación al presupuesto comunitario, los cuales eran destinados, evidentemente, a otra clase de políticas públicas de mayor importancia para un Estado recién independizado que la política nuclear del mismo, como por ejemplo, la preocupación por la instauración de una institucionalidad eficiente en ámbitos más directamente relacionados con el bienestar de los ciudadanos, como la educación, salud y seguridad interior.

No obstante lo anteriormente expuesto, de igual manera se siguió adelante con el Programa TACIS que, como se señaló en el Capítulo III del presente trabajo, propende a otorgar ayuda comunitaria, tanto financiera como de otros ámbitos, que facilite la transición hacia una economía de mercado, fundamentalmente en lo ex Estados socialistas soviéticos. La puesta en marcha de dicho programa, en el año

1991, propendió a contribuir al refuerzo de la democracia en dichos países, pero es recién para el período comprendido entre los años 2000 y 2006 que dicho Programa asignó ciertas prioridades a la seguridad nuclear de estos Estados, las cuales redundaban en el fomento de una concientización acerca de las cuestiones fundamentales de la seguridad operativa en materia de seguridad nuclear y en la elaboración de estrategias relativas a la gestión de los combustibles gastados y de los residuos nucleares, contribuyendo, de esta forma, a la satisfacción de las iniciativas internacionales, fundamentalmente las derivadas del G7 y la proveniente de la Unión Europea respecto al cierre definitivo de la central de Chernobyl, Ucrania, ampliando, de esta forma, las ayudas establecidas en virtud del Programa PHARE<sup>189</sup>, el cual implicaba ayuda únicamente a dos países candidatos en torno a la implementación de medidas de seguridad nuclear eficientes.

Particularmente, la Comunicación se encarga de señalar los acuerdos y/o progresos que se han materializado con los diversos Estados TACIS con los cuales ha sido posible llevar adelante conversaciones. De esta forma, por ejemplo, Armenia se comprometió a cerrar su única central nuclear el año 2004, acuerdo que efectivamente se cumplió dentro de plazo, y cumpliendo el requisito establecido a nivel comunitario de que el cierre de la central de Medzamor se llevaría a efecto siempre que el gobierno armenio dispusiera de suficiente energía alternativa como para paliar el déficit sobreviniente a causa de la clausura de dicha central. Por su parte, Ucrania recibió un aporte financiero de 100 millones de euros para regularizar su situación de seguridad nuclear entre los años 1994 y 1996, estableciéndose por la Comisión una serie de prioridades al gobierno ucraniano, siendo la más importante de ellas la clausura definitiva de la central de Chernobyl, la que se materializó con fecha 15 de Diciembre del año 2000.

Por último, respecto de Rusia, cabe señalar que dicho país inviste una calidad de clave en el marco de la seguridad nuclear de los países de Europa del Este, por cuanto se trata del único de estos Estados implicado en absolutamente todas las fases

---

<sup>189</sup> Reglamento N° 3906/89 del Consejo, de fecha 18 de diciembre de 1989, relativo a la ayuda económica en favor de la República de Hungría y la República Popular de Polonia.

de la energía nuclear. Además, la importancia que otorga el marco regulatorio energético ruso a la energía nuclear es especialmente preponderante, circunstancia que se refleja, por ejemplo, en las políticas de construcción de nuevos reactores dentro de su territorio y la política prioritaria de prolongación de la vida útil de los reactores construidos y operativos actualmente.

Este último punto es el que ha impedido un cabal entendimiento en lo referente a los estándares de seguridad nuclear entre Rusia y la Unión Europea. Mientras Rusia propende a la aplicación de esta política tendiente a prolongar la vida útil de los reactores nucleares después de los 30 años previstos para su funcionamiento inicial, la Unión Europea no apoya dicha política. Incluso, yendo más lejos, dicha política constituye una infracción a la normativa vigente aplicable a la seguridad de las instalaciones nucleares a nivel de Acuerdo Internacional, que Rusia constantemente ha pasado a llevar, lo cual provoca desconfianza no sólo en la Unión Europea, sino también en el seno de la Comunidad Internacional. La posición de Rusia ante dicha política se mantenido tan firme, que la Comisión Europea ha debido, necesariamente, intentar retomar el diálogo respecto a la seguridad nuclear, respetando dicha política nacional, con el fin de lograr supervisar la actividad nuclear rusa y brindar asistencia técnica a las autoridades reguladoras nacionales de este país, medidas contempladas en la Comunicación en análisis.

#### 4.4.6 Adhesión de la Unión Europea en 1999 a la Convención sobre la Seguridad Nuclear de 1994

Para finalizar el análisis del principio inspirador de la política energética de la Unión Europea de la seguridad nuclear, resulta importante analizar la adhesión<sup>190</sup> de la

---

<sup>190</sup> La adhesión se llevó a efecto mediante la Decisión 1999/819/EURATOM de la Comisión, de fecha 16 de Noviembre del año 1999, relativa a la adhesión de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) a la Convención de 1994 sobre la seguridad nuclear, publicada en el Diario Oficial L. 318 de fecha 11 de Diciembre del año 1999. Además, se efectuó una Declaración de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, de conformidad con las disposiciones del apartado 4 del artículo

Unión Europea a la Convención sobre la Seguridad Nuclear de 1994<sup>191</sup>, la cual tuvo por objeto sumarse a los esfuerzos globales por mejorar la seguridad nuclear a escala mundial. Para estos efectos, la EURATOM, mediante la Decisión 1999/819/EURATOM se adhirió a la citada Convención, buscando reforzar y contribuir al cumplimiento de los objetivos en ella planteados. De esta manera, todos los Estados miembros de la Unión Europea pasaron a ser partes de la Convención, toda vez que, si bien la adhesión fue llevada a cabo por EURATOM, ésta comparte con los Estados miembros determinadas competencias en materias reguladas por la Convención. Así, la Unión Europea, en definitiva, se adhirió a la Convención con fecha 30 de Enero del año 2000.

Previo al análisis del contenido de la Convención, es necesario hacer presente que, al no poseer EURATOM instalaciones nucleares en el sentido en que lo indica la Convención, y siendo la seguridad en las instalaciones nucleares responsabilidad del Estado miembro en cuyo territorio se encuentra ésta, lo cual se señaló en el apartado 4.4.4 del presente Capítulo, las competencias de EURATOM en lo referente a las disposiciones de la Convención se circunscriben únicamente a aquellas contenidas en el Título II del Capítulo 3 de la misma, esto es, la protección de la salud de la población y de los trabajadores frente a las nocivas consecuencias de las radiaciones ionizantes.

Como puede apreciarse, en este caso hay una cabal aplicación del principio de subsidiariedad de la Unión Europea analizado en el Capítulo I de este trabajo, por cuanto cada Estado queda como responsable del adecuado funcionamiento de las instalaciones nucleares ubicadas en sus respectivos territorios soberanos. Por ende, vuelve a la palestra la tesis de que la actividad nuclear se trata de una competencia compartida pura, por cuanto la Comisión Europea, a través de la Agencia de Abastecimiento y las Oficinas de Control se encargaría, por su parte, de lo relacionado

---

30 de la Convención sobre la Seguridad Nuclear, publicada también en el Diario Oficial L.318 de fecha 11 de Diciembre del año 1999.

<sup>191</sup> Adoptada en Viena con fecha 20 de Septiembre del año 1994.

con la salud de la población y de los trabajadores. Así ha quedado, además, confirmado por el Tribunal de Justicia Europeo<sup>192</sup>.

Aclarado esto, cabe hacer presente que la Convención, en cuanto a la seguridad nuclear, presentó los objetivos fundamentales de mantener un nivel aceptable de seguridad nuclear mediante la cooperación en asistencia técnica a nivel global y la implementación de medidas nacionales más completas por parte de los países signatarios, manteniendo, en las instalaciones nucleares respectivas, medidas eficaces tendientes a evitar los riesgos radiológicos, protegiendo al hombre y al medio ambiente. También se fijó como objetivo fundamental de la Convención el evitar, en la mayor medida de lo posible, los accidentes nucleares, limitando al máximo sus nefastas consecuencias en caso de que acaezcan.

Como la Convención no detalla, en sí misma, determinadas medidas de seguridad que deban hacerse aplicables a todos los Estados signatarios sino que, por el contrario, sólo menciona la aplicación de los principios fundamentales de seguridad de las instalaciones, no se observa, para la Unión Europea, un refuerzo o una elevación en el estándar de seguridad exigido para las instalaciones nucleares, toda vez que la Convención carece de norma alguna que efectivamente cumpla esa labor. De esta forma, a juicio de este autor, la adhesión por parte de la Unión Europea responde más a una necesidad de adherir en cuanto a la importancia de la seguridad nuclear a la Comunidad Internacional y aportar la experiencia comunitaria a este respecto, más que la búsqueda de beneficios directos a la Unión Europea. En ese sentido, resulta lamentable que la Convención que contenga normas específicas acerca de la seguridad nuclear sino que sólo se limite a señalar la aplicación de los “principios Fundamentales” de seguridad de las instalaciones nucleares, toda vez que la misma representaba una instancia importantísima como para haber elevado el estándar mundial, toda vez que se trata de una Convención, lo cual, en Derecho

---

<sup>192</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo. Competencia técnica de las autoridades nacionales no impide a la Comunidad legislar en la materia. C-29/99, ECR, 10 de diciembre de 2002, p.10.

Internacional Público, implica la obligatoriedad de lo resuelto en ella para los respectivos Estados signatarios.

No obstante esta falta de especificidad en cuanto a los contenidos de la Convención, cabe destacar que su ámbito de aplicación, como se desprende del propio texto de la Convención, se refiere tanto a la seguridad de las instalaciones nucleares como de las instalaciones de mantenimiento y almacenamiento de materiales nucleares que se encuentren en la misma ubicación que la instalación nuclear que explota dichos materiales. A contrario sensu, si una instalación de almacenamiento de materiales no se encuentra emplazada en el mismo lugar que la central nuclear para la cual se utilizarán dichos materiales, las medidas de la Convención no entran en aplicación, lo que nos demuestra, una vez más, que se trata de una Convención más de carácter político internacional que de efectiva implementación técnica de un mayor estándar de medidas tendientes a asegurar la seguridad nuclear a escala mundial.

Lo anteriormente señalado se explica al analizar los compromisos adquiridos por las partes signatarias de la Convención, tendientes al establecimiento de reglamentos nacionales adecuados en materia de seguridad nuclear y de un sistema de concesión de autorizaciones para las instalaciones nucleares, prohibiéndose, de esta manera, su explotación sin autorización del respectivo Estado. Por otro lado, la Convención señala la necesidad de implementar sistemas de inspección y evaluación tanto antes de la construcción e inicio del funcionamiento de la instalación respectiva, como durante su explotación, propendiendo a hacer cumplir los reglamentos y condiciones de autorización que permitieron el inicio de actividades de la misma.

Por otro lado, vuelve a otorgarse a la seguridad nuclear un carácter preferencial, toda vez que la Convención expresamente señala la obligación de que los operadores de las instalaciones nucleares elaboren estrategias que empiecen por la seguridad nuclear y el respeto de los requisitos establecidos para su funcionamiento, esto es, los reglamentos nacionales y las autorizaciones para explotar.



Respecto a esto último, y para finalizar el análisis de la seguridad nuclear, las partes signatarias de la Convención se obligaron a crear un órgano independiente de regulación que propenda a la correcta aplicación de los reglamentos nacionales y fiscalice la concesión de autorizaciones para explotar instalaciones nucleares. Así, este órgano de regulación considera, para la autorización de explotación, determinados criterios para otorgar la misma, como la elección de la ubicación geográfica de la instalación, el proceso de construcción de la misma, y la explotación estimada de la instalación que pretende realizarse. En cuanto a la ubicación geográfica, se consideran los efectos de la instalación sobre las personas y el medio ambiente, mientras que en lo referente al proceso de construcción de la misma, se considera que los equipos utilizados en la misma hayan sido revisados por la autoridad competente y ésta los haya aprobado como equipos seguros. Por último, en lo referente al proceso de explotación, el órgano de regulación toma en cuenta que la misma se haya realizado de manera segura, significando la aplicación eficiente de las medidas de seguridad arrojadas por el respectivo reglamento nacional y, en su caso, comunitario, que impidan la liberación de los materiales nucleares y la consecuente propagación de cantidades excesivas de radiaciones ionizantes.

Cabe hacer presente que lo anteriormente señalado constituye, quizás, el único avance significativo logrado a través de la suscripción por la Unión Europea de la Convención sobre la Seguridad Nuclear de Viena, toda vez que permite imponer una doble fiscalización al interior de la Unión Europea: a la ya analizada fiscalización que la Unión Europea impone a sus Estados miembros realizar en lo referente a la seguridad nuclear de las instalaciones, se suma la creación de éste órgano de regulación, circunstancia que implica, evidentemente, una doble fiscalización, que posibilita la consecución de los objetivos de seguridad nuclear de una manera más concreta y eficiente, implicando, además, la obtención de un dictamen favorable por parte de este órgano regulador para el inicio de la construcción o explotación de una determinada instalación nuclear, lo cual, si bien dificulta aún más el desarrollo veloz de la actividad nuclear, contribuye al cumplimiento del objetivo que nos convoca en esta instancia, cual es la seguridad nuclear.

## **4.5 TRATAMIENTO OTORGADO A LOS RESIDUOS NUCLEARES Y AL TRASLADO DE SUSTANCIAS RADIATIVAS A NIVEL COMUNITARIO**

### **4.5.1 Antecedentes**

Analizado ya el principio de seguridad nuclear, tanto respecto a trabajadores y la población, como respecto de las instalaciones nucleares y los mismos materiales o insumos nucleares, cabe cuestionarse el tratamiento otorgado a los residuos nucleares y a los movimientos de sustancias radiactivas dentro de la Unión Europea. En efecto, si bien ya se analizaron los matices de los procesos de construcción y explotación de las instalaciones nucleares, nada se ha dicho hasta el momento, en el presente trabajo, acerca de los inevitables residuos nucleares, que emanan de ambas actividades, en especial de la explotación de las instalaciones nucleares.

El tema no es menor, toda vez que muchas de las sustancias radiactivas provenientes de dichos procesos resultan ser perennes, permaneciendo sus efectos durante cientos de años, afectando tanto el medio ambiente como a las personas de manera más que significativa.

Dicha circunstancia así ha sido entendida por la Unión Europea, que ha mostrado un alto grado de preocupación acerca del tratamiento otorgado a los residuos nucleares provenientes de una cada vez mayor actividad nuclear comunitaria, teniendo presente los desastrosos efectos que podría llegar a tener una regulación vaga al respecto. De esta misma manera, la Unión Europea se ha preocupado de regular el traslado o movimientos de residuos radiactivos al interior de la Comunidad, dejando en claro que se requiere, a tal efecto, una estructura regulatoria suficiente que garantice el control eficaz de dichos movimientos, y que éstos se realicen de manera segura tanto para el bienestar de los ciudadanos como del medio ambiente en general.

Respecto a este último objetivo en torno a los residuos nucleares, esto es, el traslado de los mismos al interior de la Unión Europea, es dable sostener que los mecanismos de vigilancia y control y la consecuente regulación de dicha actividad

resulta, a juicio de este autor, una extensión en la aplicación del principio de seguridad nuclear a la actividad concerniente al traslado de residuos radiactivos, toda vez que dentro de las directrices que regulan dicha actividad se puede observar el rol preponderante de la seguridad en el traslado de la misma manera en que la seguridad nuclear adopta aquél rol clave para la generalidad de la actividad nuclear. No obstante esto, y para los fines del presente trabajo, se decidió analizar la actividad del traslado de residuos nucleares dentro del tratamiento otorgado a los mismos y no respecto a la seguridad nuclear analizada en el apartado anterior, toda vez que, como puede apreciarse, se trata de un segmento de la actividad nuclear bastante específico y que, no obstante contener una serie de directrices y medidas que competen fundamentalmente al ámbito de la seguridad nuclear, se refiere al traslado de los residuos nucleares, por lo que debe tratarse dentro del presente apartado, referente a éstos y a su tratamiento.

En consecuencia, pasaremos a analizar de manera independiente las actividades de tratamiento de los residuos nucleares y del combustible nuclear utilizado a nivel comunitario, para luego abocar el estudio en cuestión al ámbito de los traslados intracomunitarios de residuos nucleares y las medidas de seguridad y control establecidas para hacer de dicha actividad no sólo un ámbito lucrativo, en virtud de las altas sumas de capital invertidas en dicho ámbito y la necesidad intrínseca de la actividad nuclear comunitaria de la existencia de dichos movimientos, sino, por sobre todo, una actividad segura, amparada en los principios de seguridad nuclear comunitaria, tanto para las personas como para el medio ambiente.

#### 4.5.2 El tratamiento del combustible nuclear utilizado y de los residuos radiactivos

Con el objetivo primordial del proteger la salud de la población y el medio ambiente, la Unión Europea elaboró una Propuesta de Directiva<sup>193</sup> tendiente a

---

<sup>193</sup> Propuesta de Directiva (EURATOM) del Consejo, relativa a la gestión del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos, COM (2003) 32- final, no publicada en el Diario Oficial, modificada por la Propuesta de Directiva no publicada en el Diario Oficial, COM (2004) 526 –final.

establecer altos estándares de seguridad nuclear en el tratamiento del combustible nuclear ya utilizado para el proceso productivo de energía, como también respecto de los residuos nucleares generados después de dichas operaciones. En efecto, el Libro Verde de la Comisión “Hacia una estrategia europea de seguridad del abastecimiento energético” señala la necesidad de encontrar una solución satisfactoria para la cuestión de los residuos radiactivos con la máxima transparencia y efectividad posible, lo cual demuestra la transversalidad de este tema.

La Propuesta de Directiva en cuestión comienza mencionando que la producción de electricidad mediante la energía nuclear genera, necesariamente, residuos radiactivos, los cuales se generan, también, a partir de la utilización de radionucleidos en la medicina, la investigación y la industria, sin que existan actualmente en ningún Estado miembro instalaciones de almacenamiento definitivo de residuos nucleares de larga vida procedentes de los procesos de producción de energía nuclear, existiendo, en la actualidad, únicamente instalaciones de almacenamiento provisionales. Se hace presente, además, que la producción, a esa fecha, de residuos radiactivos en la Unión Europea alcanzaba los 40.000 metros cúbicos, de los cuales aproximadamente el 80% tenía una radiactividad media. Es evidente que, a la fecha, la producción de residuos radiactivos ha aumentado considerablemente, tomándose en cuenta la adhesión de nuevos países a la Unión Europea, países que, en mayor o menor medida, disponen de instalaciones nucleares cuyos residuos contribuyen a aumentar el total comunitario.

Lo anteriormente dispuesto no hace sino que acrecentar la importancia que la Unión Europea ha concentrado en un efectivo tratamiento de los residuos nucleares. De esta forma, la Propuesta de Directiva que actualmente se continúa discutiendo en el seno de la Unión Europea plantea el establecimiento de ciertos requisitos generales tendientes a optimizar la seguridad en la gestión del combustible nuclear utilizado y de los residuos radiactivos. Para estos efectos, el artículo 3 de la Propuesta de Directiva, en su apartado 2, establece que los Estados miembros deben comprometerse a adoptar todas las medidas posibles tendientes a “asegurar que la generación de

residuos radiactivos se mantenga al nivel más bajo posible<sup>194</sup>. Dicha medida, unida a la señalada en el apartado 1 del mismo artículo de la Propuesta, que señala que los Estados miembros deben adoptar todas las medidas posibles que aseguren que los residuos radiactivos no generen peligro a la ciudadanía, a los trabajadores y al medio ambiente, pueden ser consideradas como los puntos de partida de la política referente al tratamiento de residuos radiactivos. Es decir, la más baja posible generación de residuos y la ya citada extensión del principio de seguridad nuclear al tratamiento de los residuos nucleares constituyen la base del marco regulatorio del tratamiento de residuos que la Propuesta de Directiva intenta implantar. De ahí en más, las medidas adoptadas resultan ser instrumentales respecto de estas dos grandes líneas de acción.

Otro de los requisitos exigidos por el artículo 3 de la Propuesta de Directiva en análisis, además de los ya mencionados en el párrafo anterior, emana de la exigencia de que los Estados miembros creen o designen “un organismo regulador encargado de la aplicación del marco legislativo y reglamentario nacional que regula la seguridad de la gestión del combustible gastado y los residuos radiactivos”<sup>195</sup>, y dotando a dicho organismo regulador de una absoluta independencia de los restantes actores de la escena del tratamiento de los residuos nucleares a nivel comunitario para facilitar su accionar.

Por otro lado, el mismo artículo 3, en su apartado 4, hace hincapié en que los Estados miembros deben garantizar un elevado grado de transparencia, dentro de sus respectivos territorios soberanos, respecto a los problemas concernientes a la gestión del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos, garantía que se materializa mediante un adecuado respeto al principio de libre acceso a la información por parte de los ciudadanos y de las autoridades competentes de los Estados de la zona vecina a las instalaciones de almacenamiento, debiendo el Estado respectivo asegurar que el público se encuentre suficientemente informado de las medidas a adoptar.

---

<sup>194</sup> El apartado 2 del artículo 3 de la Propuesta de Directiva establece expresamente que los Estados miembros “tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar que la generación de residuos radiactivos se mantenga al nivel más bajo posible”.

<sup>195</sup> Apartado 3 del artículo 3 de la Propuesta de Directiva.

Adicionalmente, la Propuesta de Directiva obliga a los Estados miembros a elaborar programas nacionales<sup>196</sup> de gestión de residuos radiactivos, que debe incluir un inventario con la totalidad de los residuos presentes en su territorio soberano y cubrir la totalidad de los procedimientos de gestión de los mismos, enfatizando en la posibilidad de que los Estados miembros solucionen dicha problemática mediante almacenamiento geológico profundo y autorizando la discusión a este respecto. Por otro lado, también se establece la posibilidad de que dichos programas nacionales incluyan los traslados de residuos radiactivos a otro Estado miembro o a un tercero, siempre y cuando el país de origen de los mismos y el país destinatario hayan aprobado el traslado antes de que éste se materialice, debiendo, además cumplir con otros requisitos, como el cumplimiento en el traslado de la legislación comunitaria en vigor y los compromisos suscritos por medio de Tratados Internacionales, que existan acuerdos bilaterales o multilaterales entre los Estados parte de la transacción, y que los traslados sólo se efectúen a Estados que cuenten con instalaciones adecuadas que cumplan con los requisitos exigidos por el mismo Estado respecto a la seguridad de las instalaciones nucleares. Respecto a este ámbito se profundizará con mayor amplitud en el apartado siguiente, al tratar el ámbito del traslado de los residuos radiactivos.

Consecuencialmente, la Propuesta de Directiva impone un calendario para la gestión de residuos radiactivos que debe contener, necesariamente, el respectivo programa nacional de gestión de residuos nucleares. El artículo 5 de la Propuesta de Directiva se encarga de tratar este tema, enfatizando en la posibilidad de que un Estado miembro considere que no existe alternativa alguna al almacenamiento definitivo de determinada cantidad de residuos nucleares y que no existan instalaciones destinadas a soportar un almacenaje de estas características. Al efecto, el artículo 5 establece que, en caso de acontecer dicha situación, el Estado miembro respectivo, en su programa nacional de gestión de residuos, deberá incluir las fechas correspondientes a la licencia para la construcción de uno o varios emplazamientos de almacenamiento definitivo y la licencia para la entrada en servicio de la instalación o

---

<sup>196</sup> El artículo 4 de la Propuesta de Directiva establece la exigencia de que los Estados miembros propongan estos programas nacionales de gestión de residuos radiactivos.

instalaciones de almacenamiento definitivo, debiendo el Estado miembro respectivo decidir acerca del depósito de más de un tipo de residuo radiactivo en el mismo emplazamiento<sup>197</sup>.

Por último, mediante el artículo 7 de la Propuesta de Directiva se crea un Comité de Expertos, destinado a cumplir las funciones establecidas en el artículo 8 de la Propuesta de Directiva en análisis, dentro de las cuales destaca la consulta que debe efectuar la Comisión Europea a dicho Comité cuando le sean presentados a la Comisión, por parte de los Estados miembros, los informes nacionales respectivos. Los informes se encuentran sujetos a revisión por parte del Comité de Expertos, el cual emitirá un dictamen acerca del respectivo informe que se someta a su conocimiento, dictamen que podrá contener recomendaciones dirigidas al Estado miembro respectivo. La Comisión, por su parte, remitirá dicho dictamen del Comité al Estado miembro respectivo, el cual tendrá un plazo de seis meses desde su recepción para presentar observaciones al respecto, incluyendo las medidas que podría adoptar o que haya adoptado en respuesta a las observaciones efectuadas por el Comité en su dictamen<sup>198</sup>. Esto implica, entonces, que no hay contacto directo entre el Estado miembro respectivo y el Comité de Expertos, sino que es la Comisión la que actúa con carácter de intermediario entre ambas, lo cual garantiza una transparencia y objetividad máxima en el procedimiento de cumplimiento de las expectativas respecto al tratamiento de los residuos nucleares al interior de la Unión Europea. Por otro lado, la utilidad del Comité de Expertos resulta ser preponderante, toda vez que se trata de un organismo regulador independiente que propende a la aplicación irrestricta de la normativa relativa al tratamiento de residuos nucleares, circunstancia que enriquece el proceso de tratamiento de los mismos, al insertar un escalafón nuevo de control.

---

<sup>197</sup> El artículo 5 de la Propuesta de Directiva, en su apartado 2, establece las líneas de acción que un Estado miembro debe adoptar cuando considere que no hay alternativa al almacenamiento definitivo de residuos nucleares, debiendo realizar una serie de indicaciones en su programa nacional de gestión de residuos.

<sup>198</sup> El artículo 8, en su apartado 4, de la Propuesta de Directiva, establece este procedimiento a seguir respecto de los dictámenes del Comité de Expertos.

Finalmente, respecto al problema del almacenamiento definitivo geológico, que parece ser el medio más adecuado y eficiente para apaciguar las discusiones comunitarias respecto al tratamiento de los residuos nucleares y respecto del cual ya se hizo mención precedentemente, la Propuesta de Directiva se encarga de señalar los plazos que se conceden a los Estados miembros para que decidan, para sus territorios soberanos respectivos, la conveniencia o no de la aplicación de dicha medida. Se establece, al efecto, el plazo del año 2008 para la determinación de los emplazamientos donde, eventualmente, podrían situarse dichas instalaciones de almacenamiento; el año 2013 para la autorización de explotar instalaciones de almacenamiento superficial de residuos de radiactividad media y baja; y el año 2018 para la autorización de explotar depósitos geológicos. Como puede observarse, entonces, en los años venideros habrá novedades acerca del tratamiento de los residuos nucleares que podrán facilitar los procedimientos tendientes a asegurar el respeto al principio de la seguridad nuclear en este ámbito específico.

#### 4.5.3 El traslado de las sustancias radiactivas

Previo a analizar la normativa relativa al traslado intracomunitario de sustancias radiactivas, cabe hacer presente que dicha actividad adquirió importancia a partir de la consolidación del principio general comunitario de libertad de tránsito de mercaderías y personas, que produjo la supresión de las fronteras intracomunitarias entre los diversos Estados miembros y la consecuente supresión de los controles en las fronteras a partir del 1º de Enero del año 1993. Dicha modificación a la generalidad de las fronteras produjo un auge inmenso en el tráfico intracomunitario de mercaderías, respecto de las cuales la Unión Europea, consciente de la peligrosidad de los residuos nucleares, debió regular de forma independiente el traslado de las sustancias radiactivas dentro de las fronteras de la propia Unión Europea.

Cabe hacer presente, además, que respecto a este segmento de la actividad nuclear también cumple un rol preponderante el principio de seguridad nuclear, extendido en este caso a las normas de traslado intracomunitario de residuos radiactivos, toda vez que dicha actividad se rige por normas que pueden derivarse del



principio de la seguridad nuclear, en especial en lo respectivo a la carga y descarga de los residuos y las medidas de control destinadas a salvaguardar dichas actividades.

Para estos efectos se dictó un Reglamento<sup>199</sup> tendiente a regular los traslados de sustancias radiactivas al interior de la Unión Europea. Si se considera que dicho cuerpo legal data del mes de Junio del año 1993, es evidente la importancia que se le otorgó a dicha materia, lo que motivó una rápida reacción comunitaria a partir de la apertura de las fronteras intracomunitarias en Enero del mismo año.

El mentado Reglamento se encarga de fijar, respecto al ámbito de aplicación de las normas en él contenidas, el “traslado” de sustancias radiactivas dentro de las fronteras intracomunitarias. Debe entenderse la acepción “traslado”, para estos efectos, como “las operaciones de transporte de sustancias radiactivas del lugar de origen al lugar de destino, incluyendo su carga y descarga”<sup>200</sup>.

El Reglamento en análisis comienza señalando que en la actividad de traslado, entendida como tal la señalada en el párrafo anterior, que para efectuar un traslado entre Estados miembros de sustancias radiactivas se requiere, previamente, una declaración escrita<sup>201</sup> por parte del destinatario que haga presente las sustancias radiactivas de que se trata, y en la cual conste, también, que el destinatario ha cumplido las disposiciones aplicables del artículo 3 de la Directiva 80/836/EURATOM<sup>202</sup> y con los respectivos requisitos nacionales exigidos por el Estado miembro destinatario en materia de seguridad nuclear para el almacenamiento o tratamiento de los residuos provenientes de dichas sustancias.

---

<sup>199</sup> Reglamento EURATOM N° 1493/93 del Consejo, de fecha 8 de Junio del año 1993, relativo a los traslados de sustancias radiactivas entre los Estados miembros, cuya entrada en vigencia se produjo con fecha 9 de Julio del año 1993.

<sup>200</sup> Así lo hace presente el artículo 2 del Reglamento N° 1493/93.

<sup>201</sup> El artículo 4 del Reglamento N° 1493/93 señala la necesidad de esta declaración escrita por parte del destinatario para autorizar el traslado de sustancias radiactivas.

<sup>202</sup> Directiva 80/836/EURATOM sobre normas básicas a la protección sanitaria de la población y de los trabajadores contra los peligros que resulten de las radiaciones ionizantes, modificada por la Directiva 84/467/EURATOM de fecha 3 de Septiembre del año 1984.

Por otro lado, respecto a la declaración señalada en el párrafo anterior, el Reglamento, en su artículo 5, deja abierta la posibilidad para que la misma sea utilizada con motivo de más de un traslado, cumpliéndose los requisitos en dicho artículo indicados, como que las fuentes selladas o residuos radiactivos a que se refieren estos distintos traslados presenten las mismas características físicas y químicas; que no se superen, en virtud del segundo traslado, los niveles de actividad fijados en la declaración; y que dichos traslados se efectúen desde el mismo poseedor al mismo destinatario, y dichas operaciones impliquen a las mismas autoridades competentes. Esto implica que, cumpliéndose estos requisitos, la declaración primitiva podría utilizarse para una serie de transferencias sucesivas, sin necesidad de efectuar una nueva declaración por cada transferencia adicional de sustancias radiactivas similares que se efectúe entre las mismas partes y bajo el control de la misma autoridad.

Por otro lado, además de la declaración anteriormente descrita, los poseedores de fuentes selladas o de residuos radiactivos que hayan efectuado un traslado u organizado alguno para el futuro, deberán entregar, dentro del plazo de los 21 días siguientes al día de cierre de cada trimestre civil, la información relativa a las entregas o traslados realizados durante dicho trimestre<sup>203</sup>.

Por ende, se puede concluir que, a juicio de este autor, se observa un sistema de control en el traslado de los materiales radiactivos que, si bien ofrece diversidad de etapas de control mediante las declaraciones y los informes de las partes de las transacciones que envuelven traslados de materiales radiactivos, no se aprecia suficientemente estricto como para evitar que alguno de los operadores no indique, dentro de los informes respectivos, el traslado de determinadas sustancias. La apertura

---

<sup>203</sup> El artículo 6 del Reglamento N° 1493/93 establece que esta información debe referirse a los nombres y direcciones de los destinatarios; la actividad total por radionucleido entregado a cada destinatario y el número de entregas realizado; la cantidad máxima de cada radionucleido entregada en una sola vez a cada destinatario; y el tipo de sustancia, que puede ser fuente sellada, otras fuentes pertinentes o residuos radiactivos.

de las fronteras implica que no existe control comunitario dentro de ellas respecto de mercancías, pudiendo aprovechar esto los actores de las relaciones de traslado de sustancias radiactivas, obviando la información referente a un traslado del respectivo informe trimestral. No se observa, en este punto, y a diferencia de lo que sucede respecto del tratamiento de los residuos nucleares, el establecimiento de un órgano de control específico que se encargue de supervisar desde la carga hasta la descarga los traslados de residuos nucleares, órgano que, sin duda, sería de gran utilidad para supervisar no sólo la realidad de lo declarado por las partes de los contratos de traslado, sino que se respeten, además, el principio de seguridad nuclear en la carga y en la descarga, procurando evitar la fuga de radiaciones o de material radiactivo al máximo nivel posible.

#### 4.5.4 La vigilancia y control presentes en los movimientos de residuos radiactivos

Toda vez que ya se analizó el traslado de los residuos radiactivos, sus exigencias y su regulación comunitaria, cabe entrar en el análisis de los sistemas de control presentes en los traslados de residuos radiactivos, sus requisitos y aplicaciones prácticas, para dar cumplimiento al objetivo principal de la seguridad nuclear y evitar a toda costa daños a la población o al medio ambiente de la Unión Europea.

Desde el año 1992, mediante la dictación de una Directiva<sup>204</sup> referente a éste ámbito, hasta el año 2006, cuando se dictó una nueva Directiva<sup>205</sup> que modificó la anterior, estableciendo un sistema de autorización previa de cualquier movimiento de residuos nucleares mucho más exigente que el contemplado en la primitiva Directiva. El sistema de control de residuos nucleares, entonces, radica en esta autorización

---

<sup>204</sup> Directiva 92/3/EURATOM del Consejo, de fecha 3 de Febrero del año 1992, relativa a la vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos entre Estados miembros o procedentes o con destino exterior a la Comunidad, publicada en el Diario Oficial L.35 de fecha 12 de Febrero del año 1992.

<sup>205</sup> Directiva 2006/117/EURATOM del Consejo, de fecha 20 de Noviembre del año 2006, relativa a la vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado, publicada en el Diario Oficial L. 337 de fecha 20 de Noviembre del año 2006.

previa que debe otorgarse por la autoridad competente para cualquier movimiento o traslado que implique residuos nucleares de cualquier tipo.

El ámbito de aplicación<sup>206</sup> de la Directiva en cuestión se refiere a todos los traslados de residuos radiactivos o de combustible gastado en caso de que el país de origen, de destino, o de mero tránsito de los mismos sea un Estado miembro de la Unión Europea, siempre que las cantidades y concentración del envío superen los niveles establecidos en las letras a) y b) del apartado 2 del artículo 3 de la Directiva 96/29/EURATOM, no entrando en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/117/EURATOM los traslados de fuentes en desuso a un suministrador o fabricante de fuentes radiactivas o de una instalación reconocida; los traslados de materiales radiactivos que se recuperen, mediante reprocesamiento, para volver a ser utilizados; y los traslados de materiales radiactivos naturales que no sean el resultado de manipulaciones, circunstancias todas que constituyen excepciones al ámbito de aplicación de la Directiva en cuestión y que, por tanto, se encuentran exentas del control por ella establecida.

Por su parte, la Directiva establece un criterio diferenciador en lo referente a la regulación en términos de vigilancia y control, distinguiendo para estos efectos entre traslados intracomunitarios y traslados extracomunitarios de residuos radiactivos. En lo referente a los traslados intracomunitarios, los artículos 6 al 12 de la Directiva en análisis se encargan de regular dicho segmento mientras que, respecto a los traslados extracomunitarios, son los artículos 13 al 16 los encargados de regular tal segmento. A continuación, se analizará de manera independiente ambas situaciones, toda vez que se aprecian diferencias sustanciales en cuanto al procedimiento aplicable a uno y a otro.

#### 4.5.4.1 Procedimiento aplicable a los traslados intracomunitarios

---

<sup>206</sup> El apartado 1 del artículo 1 de la Directiva en análisis establece los requisitos antes señalados que deben cumplirse para que una operación de traslado sea considerada dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 2006/117/EURATOM.

En lo que respecta a los traslados intracomunitarios, esto es, dentro de las fronteras de la Unión Europea, la Directiva señala que quien prevea efectuar un traslado intracomunitario de residuos radiactivos o de combustible nuclear gastado debe presentar, ante la autoridad del Estado miembro de origen del traslado, una solicitud de autorización. Dicha solicitud de autorización podrá cubrir más de un traslado, al igual que como acontece respecto al traslado de sustancias nucleares, como se analizó en el apartado 4.5.3, siempre y cuando se cumpla con los requisitos establecidos en las letras a), b) y c) del apartado 2 del artículo 6 de la Directiva 2006/117/EURATOM en análisis. Dichos requisitos dicen relación con que los residuos nucleares presenten las mismas características físicas y químicas y que las partes en los sucesivos traslados sean las mismas, al igual que la autoridad competente. Estos dos requisitos son idénticos a los establecidos respecto al traslado de sustancias nucleares. El punto de inflexión, y que diferencia el traslado de sustancias del traslado de residuos, viene otorgado por el tercer requisito para que pueda utilizarse la misma solicitud para una serie de traslados sucesivos: esta exigencia radica en que, en caso de que los traslados impliquen el tránsito por terceros países, el mismo se efectúe por el mismo puesto fronterizo de entrada o de salida de la Unión Europea y por el mismo puesto fronterizo del respectivo o respectivos terceros países, salvo acuerdo en contrario de las autoridades competentes, el cual debe constar por escrito y apoyar la entrada o salida de los residuos de la Unión Europea por un punto fronterizo distinto.

Por otro lado, el artículo 7 de la Directiva establece que, con posterioridad a la formulación de la solicitud de autorización, las autoridades del Estado miembro de origen le enviarán la misma al Estado miembro de destino y, en caso de que los hubiere, al Estado o Estados miembros en tránsito, para que éstos otorguen su consentimiento acerca del traslado. Consecuencialmente, en un plazo de 20 días después de recibida la solicitud de autorización, las autoridades competentes del Estado de destino enviarán un acuse de recibo<sup>207</sup> al Estado miembro de origen, con copia a las demás autoridades competentes afectadas, siempre y cuando la solicitud cumpla con los requisitos previstos por el artículo 17 de la Directiva, que se refiere a una “solicitud debidamente cumplimentada”, esto es, un documento uniforme para

---

<sup>207</sup> Así lo exige el artículo 8 de la Directiva en análisis.

todos los traslados intracomunitarios, el cual, hasta la fecha, no se ha elaborado, toda vez que la propia Directiva, en el artículo 17, se encarga de señalar que las exigencias de dicho documento uniforme deberán presentarse a más tardar con fecha 25 de Diciembre del año 2008. Como este mecanismo adicional de control aún no se concreta, rigen e esta parte las disposiciones de la Directiva primitiva de 1992, siendo necesario, únicamente, el envío del acuse de recibo por parte del Estado de destino al Estado de origen, y que la misma cumpla con ciertos requisitos formales<sup>208</sup> que se pretenden ampliar para establecer este mecanismo de control adicional, estableciéndose requisitos más de fondo.

Posteriormente, en un plazo máximo de dos meses desde el acuse de recibo del Estado de destino, las autoridades competentes de los Estados miembros implicados en la operación notificarán a las autoridades competentes del Estado miembro de origen su consentimiento, las condiciones necesarias que requieren para otorgarlo o, en su caso, para denegarlo. Si vence el plazo de dos meses sin que haya pronunciamiento alguno, no se entiende por denegado el consentimiento sino que, muy por el contrario, se considera otorgado<sup>209</sup> y aceptado el traslado solicitado.

En caso de que el o los Estados miembros implicados decidan no otorgar su consentimiento al traslado de los residuos, dicha denegación debe ser fundada. La fundamentación de la denegación es diferente dependiendo si ésta emana de un Estado miembro de tránsito, o del Estado miembro de destino. Así, la denegación emanada de un Estado miembro de tránsito debe fundamentarse en virtud de su legislación nacional, comunitaria o internacional relativa al transporte de sustancias radiactivas; mientras que la denegación que emane del Estado de destino debe fundamentarse en la legislación aplicable a la gestión de residuos radiactivos o de

---

<sup>208</sup> El artículo 17 de la Directiva en análisis señala, dentro de los requisitos exigidos para que la solicitud se encuentre “debidamente cumplimentada”, que se utilice una lengua aceptable para la autoridad competente del Estado miembro a que se someta la solicitud de autorización, y una traducción autenticada de la misma si así fuere procedente.

<sup>209</sup> El artículo 9 de la Directiva en análisis establece expresamente que el silencio de las partes en este sentido implica aceptación.

combustible nuclear gastado, o en la legislación nacional, comunitaria o internacional aplicable al transporte de sustancias radiactivas<sup>210</sup>.

Posteriormente, y una vez otorgados los consentimientos respectivos, o bien transcurrido el plazo de dos meses señalado en el párrafo anterior sin que haya pronunciamiento alguno, entendiéndose dicho silencio como aceptación del traslado solicitado, las autoridades competentes del Estado miembro de origen quedan habilitadas para autorizar al poseedor de los residuos a efectuar el traslado solicitado. Una vez otorgada dicha autorización, el Estado miembro de origen notificará a las autoridades competentes de los Estados miembros o terceros países de tránsito, como asimismo, a la autoridad competente del Estado de destino<sup>211</sup>.

Finalmente, dentro del plazo de 15 días contados desde la efectiva recepción por parte del Estado de destino, éste deberá enviar a las autoridades competentes del Estado de origen un acuse de recibo, enviando, además, copia del mismo a las autoridades competentes de los Estados miembros o terceros países de tránsito<sup>212</sup>.

#### 4.5.4.2 Procedimiento aplicable a los traslados extracomunitarios

En lo referente al procedimiento aplicable a los traslados extracomunitarios, éste es notablemente diferente a aquél aplicable a los traslados intracomunitarios, ya analizado en el apartado anterior. Ello toda vez que, para empezar, el procedimiento aplicable a los traslados extracomunitarios es distinto dependiendo de que la operación de traslado solicitada se refiera a la importación de materiales a la Unión Europea, a su exportación, o al mero tránsito. Por lo mismo, se pasarán a analizar de manera independiente los procedimientos aplicables a los traslados extracomunitarios tomando en consideración la calidad de importador, exportador o de tránsito de la Unión

---

<sup>210</sup> El apartado 3 del artículo 9 de la Directiva en análisis efectúa esta distinción en cuanto a si la denegación emana de un Estado miembro de tránsito o del propio Estado miembro de destino.

<sup>211</sup> Artículo 10 de la Directiva 2006/117/EURATOM.

<sup>212</sup> Artículo 11 de la Directiva 2006/117/EURATOM.

Europea, y haciendo hincapié en sus diferencias con el procedimiento para los traslados intracomunitarios.

#### 4.5.4.2.1 Procedimiento aplicable a los traslados extracomunitarios que impliquen importaciones a la Unión Europea

El ámbito de aplicación de este procedimiento, contemplado en forma íntegra por el artículo 13 de la Directiva en análisis, se refiere a las operaciones de traslado de residuos nucleares que procedan de un país tercero y cuyo país de destino sea algún Estado miembro. Inicialmente, el destinatario deberá presentar ante las autoridades competentes de dicho Estado miembro una solicitud de autorización, pudiendo ésta, al igual que respecto a los traslados intracomunitarios, servir de base a varios traslados sucesivos, cumpliéndose los mismos requisitos establecidos para los traslados intracomunitarios, señalados en el apartado 2 del artículo 6 de la Directiva. Las autoridades competentes del Estado miembro de destino, además, deberán enviar copia de la solicitud de autorización a los Estados de tránsito, si los hubiere, aplicándose, también, el acuse de recibo contemplado en el artículo 8 de la Directiva y que se analizó en lo referente a los traslados intracomunitarios.

Posteriormente, el procedimiento aplicable continúa siendo idéntico al analizado respecto de los traslados intracomunitarios, presentando las mismas instancias y plazos, remitiéndose expresamente el artículo 13 al procedimiento para los traslados intracomunitarios contemplado entre los artículos 8 y 12 de la Directiva en análisis.

#### 4.5.4.2.2 Procedimiento aplicable a los traslados extracomunitarios que impliquen exportaciones desde la Unión Europea

Por su parte, el artículo 15 de la Directiva en cuestión, establece el procedimiento aplicable a los traslados extracomunitarios que impliquen exportaciones fuera de la Unión Europea.



También se observa una similitud, respecto a este procedimiento, con el aplicable a los traslados intracomunitarios, pero con una mayor cantidad de diferencias que el procedimiento aplicable a la importación a la Unión Europea de residuos nucleares.

Cabe hacer presente que el ámbito de aplicación de este procedimiento se refiere a la exportación de residuos radiactivos desde la Unión Europea a un país tercero. El poseedor de los residuos deberá, para estos efectos, presentar una solicitud de autorización a las autoridades del Estado miembro de origen, pudiendo también dicha solicitud utilizarse para más de un envío, de acuerdo a la norma contenida en el apartado 2 del artículo 6 de la Directiva.

Posteriormente se observa un procedimiento idéntico al establecido respecto a los traslados intracomunitarios, presentando los mismos trámites de acuse de recibo dentro de los mismos plazos que aquél y las mismas informaciones que debe otorgar uno y otro actor. No obstante esto, se aprecia ya la primera diferencia con dicho procedimiento: al momento de notificar al poseedor a las autoridades del Estado miembro de origen que los residuos han llegado a su destino en el tercer país, o país no miembro importador, se señala que dicha notificación debe realizarse dentro de los 15 días siguientes a la fecha de llegada efectiva de los residuos, lo cual es idéntico a lo establecido para los traslados intracomunitarios, pero debe, y hemos aquí la diferencia, acompañarse a dicha notificación, una indicación del último puesto fronterizo comunitario por el que haya pasado el envío. Además, esta notificación y la adicional indicación, debe ir acompañada de una certificación del destinatario en la que se confirme que los residuos radiactivos han llegado al destino correspondiente, indicándose, además, el puesto fronterizo de entrada en el tercer país. Es decir, se agregan requisitos y trámites adicionales a los establecidos para los traslados intracomunitarios, lo cual demuestra la precaución comunitaria al entrar en contacto, en este ámbito, con terceros países.

Por otro lado, y estableciendo un paréntesis al análisis de los diversos procedimientos, cabe destacar que el artículo 16 de la Directiva establece una serie de

exportaciones prohibidas, respecto de las cuales las autoridades competentes de los Estados miembros no autorizarán los traslados de residuos, dentro de las que destacan aquella prohibición relativa a exportaciones desde la Unión Europea a algún destino situado al sur de los 60º de latitud Sur, y la relativa a la exportación a un país tercero que, a juicio de las autoridades competentes del Estado miembro de origen, no reúna las calidades técnicas ni la estructura reglamentaria necesaria como para gestionar los residuos nucleares de que se trate<sup>213</sup>.

#### 4.5.2.2.3 Procedimiento aplicable a los traslados extracomunitarios que impliquen tránsito por la Unión Europea

Por último, cabe analizar el procedimiento aplicable a los traslados extracomunitarios que impliquen tránsito por la Unión Europea, el cual, como se verá, es aquél que presenta mayores diferencias con el procedimiento aplicable a los traslados intracomunitarios, sobre todo en lo que respecta a su iniciación.

El procedimiento en cuestión se encuentra regulado en el artículo 14 de la Directiva en análisis, el cual fija como ámbito de aplicación para el mismo, la entrada a la Unión Europea de residuos radiactivos que procedan de un país tercero y cuyo destino definitivo no sea un Estado miembro. Para estos efectos, la persona jurídica o natural responsable de gestionar el traslado, deberá presentar una solicitud de autorización ante las autoridades competentes del Estado miembro por cuyo puesto fronterizo los residuos radiactivos vayan a entrar por primera vez a la Unión Europea, el cual pasa a tomar el nombre de “primer Estado miembro de tránsito”, pudiendo, otra vez, aplicarse la misma solicitud a varios traslados conforme al apartado 2 del artículo 6 de la Directiva.

---

<sup>213</sup> El artículo 16 de la Directiva establece una tercera prohibición a la exportación, relativa a aquella que se pretenda realizar a “un Estado que sea parte en el Acuerdo de asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por otra (Acuerdo ACP-CE de Cotonú), y que no sea un Estado miembro, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2”.

Cabe destacar, además, la exigencia adicional de que la solicitud deberá incluir pruebas de que el destinatario establecido en el tercer país ha suscrito con el poseedor establecido en el tercer país un acuerdo, aceptado por las autoridades competentes de dicho tercer país, que obliga al poseedor a recuperar los residuos radiactivos o el combustible gastado si el traslado no puede llevarse a efecto.

Posteriormente, las autoridades competentes de este “primer Estado miembro de tránsito” deberán enviar la solicitud a los demás Estados miembros de tránsito, si los hubiere. Luego, entran en aplicación los mismos trámites y plazos establecidos por el procedimiento para los traslados intracomunitarios, acompañándose, además, la misma certificación del destinatario en la que se confirme que los residuos radiactivos han llegado al destino correspondiente, con indicación del puesto fronterizo de entrada en el tercer país, que la aplicable al procedimiento referente a los traslados extracomunitarios que impliquen exportaciones desde la Unión Europea, analizado en el apartado anterior.

## **CAPÍTULO V**

### **CONCLUSIONES**

En vista del análisis efectuado al marco regulatorio energético de la Unión Europea en el trabajo precedente, surge la necesidad casi inmediata de referirse a las interrogantes suscitadas a lo largo de esta investigación y cuestionar la legitimidad del actuar comunitario respecto de ciertos segmentos de la actividad energética comunitaria que, al parecer, no se ven lo suficientemente satisfechos desde un punto de vista regulatorio y su consecuencial implementación práctica, como también sentar las bases de aquellos segmentos en los cuales se aprecia una vinculación directa y eficaz entre los principios inspiradores de la política energética comunitaria, la regulación dada por el Derecho Comunitario y las vicisitudes que es posible observar en la evolución práctica de dichos segmentos.

En primer término, cabe destacar positivamente los esfuerzos realizados para la consecución del objetivo comunitario de seguridad del abastecimiento energético. Dicho objetivo, elevado a la calidad de principio fundante en virtud de su rol preponderante no sólo en lo referente al marco regulatorio del Mercado Interior de la energía, sino también en lo que se refiere a la apertura dimensional exterior del mismo a nivel intracomunitario en razón de las redes transeuropeas, cumple la misión de asegurar a todos los segmentos de la sociedad comunitaria un abastecimiento seguro y continuo, presentando un elevado nivel de calidad en el suministro. El marco regulatorio energético ofrece mecanismos suficientes para garantizar la seguridad del suministro a todos y cada uno de los ciudadanos comunitarios, elevando el nivel de esta garantía las redes transeuropeas y el desarrollo a futuro que pretende otorgarse a este ámbito, para continuar acrecentando la posibilidad de garantizar el suministro a la totalidad de la población comunitaria.

La intervención comunitaria en este ámbito, en virtud del principio de subsidiariedad que faculta la misma por tratarse la actividad energética de una

competencia compartida a nivel comunitario, otorga herramientas clave para asegurar, por medio de normativa comunitaria eficaz, la mantención de determinados niveles de productos petrolíferos y de reservas de petróleo mediante la Directiva 68/414/CEE y sus posteriores modificaciones, el establecimiento por la Directiva 98/30/CE de que los Estados miembros gozaban del derecho a considerar la seguridad del abastecimiento de gas natural como una obligación de servicio público, y el establecimiento de normas comunes, en el ámbito de la electricidad, de generación, transporte y distribución de electricidad, constituyen normas conciliadoras e integradoras en pos de la consecución del principio de seguridad del abastecimiento energético comunitario. No obstante esto, cabe la interrogante de si dichas medidas, aunque positivas, serán suficientes, en un futuro cercano, para paliar una eventual crisis energética y continuar propendiendo a la disminución de la dependencia energética externa. Planteo esto tomando en consideración un solo y único factor: la demanda energética comunitaria aumenta vertiginosamente, no observándose una proposición normativa constante que se encuentre al mismo nivel de aumento que la propia demanda energética, no considerándose, a nivel comunitario, en este momento, por ejemplo, una propuesta de alza de los niveles de crudo a mantener. Ello podría contribuir no sólo a poner en riesgo la consecución del principio de seguridad del abastecimiento energético, sino en aumentar cada vez más la dependencia energética externa, lo cual se contrapone completamente a los objetivos comunitarios tenidos en cuenta en este ámbito. Sin embargo, al menos la preponderancia otorgada al principio de seguridad del abastecimiento energético dentro del marco regulatorio energético comunitario es digna de destacar, ubicándose como el principio, junto al de investigación y desarrollo tecnológico, que más transversalmente cruza la generalidad del marco regulatorio energético, especialmente en lo referente al Mercado Interior de la energía y al reforzamiento otorgado a este principio en virtud de la implementación de nuevas redes transeuropeas y el perfeccionamiento de las ya existentes. A juicio de este autor, se torna absolutamente necesario efectuar una revisión inmediata de las medidas tendientes a asegurar el abastecimiento en los tres segmentos más importantes y mayoritarios de la actividad energética: el sector del gas natural, de la electricidad y del petróleo, toda vez que, como se señaló con anterioridad, no se ofrecen garantías ni aún a corto plazo de que los niveles y las medidas establecidas al efecto en las

Directivas correspondientes puedan paliar un alza de la demanda energética, por muy poco significativa que ésta sea. Se reconoce, eso sí, que para las exigencias actuales de demanda energética, los niveles y medidas adoptadas por dichas Directivas parecen ser suficientes, pero, en el caso de la mentada alza hipotética de demanda o, incluso, en el evento de que se desee reducir mayormente la dependencia energética externa, deben tomarse medidas al efecto, toda vez que el marco actual no soportaría ninguna de estas dos variables hipotéticas. Podría, para estos efectos, plantearse, en vez de insistir en ajustar los niveles y medidas aplicables a los segmentos tradicionales de la actividad energética, otorgarle un rol más preponderante a las fuentes de energía renovables, las cuales, en cierto sentido y lamentablemente, aún siguen siendo consideradas –en la práctica- como fuentes de energía complementarias a las tradicionales fuentes combustibles.

En lo que respecta a esto último, esto es, la implementación de fuentes de energía renovables a nivel masivo en la Unión Europea, cabe hacer presente que el principio de investigación y desarrollo tecnológico alcanza su punto máximo de aplicación práctica respecto a este tipo de fuentes energéticas. Como se señaló anteriormente, si bien en la teoría dichas fuentes de energía parecen adquirir un rol mucho más preponderante que en la práctica, esto es, en la real y efectiva implementación de las mismas, se han logrado a nivel comunitario avances más que significativos en dicho ámbito. En efecto, considerando las medidas más recientes, tendientes a otorgar subsidios económicos al financiamiento de proyectos de fuentes de energía renovables y que se analizaron en el cuerpo del presente trabajo, se observa un claro interés comunitario en potenciar la entrada en juego, en este ámbito específico, del principio de investigación y desarrollo tecnológico, el cual, como se estableció en su oportunidad, cumple el rol de principio instrumental respecto del resto de los principios inspiradores de la política energética comunitaria. Por otro lado, el financiamiento disponible a nivel comunitario para la implementación de estos proyectos de energías renovables, especialmente el Fondo Mundial para las energías renovables, cumple una clara misión que no sólo redundará en la natural consecuencia de masificar los procesos y la presencia de fuentes renovables en la Unión Europea, sino que radica, además, en propender a la satisfacción del principio de diversificación

de la matriz energética comunitaria, principio cuya presencia puede observarse, además, al analizar la seguridad en el abastecimiento energético y el objetivo comunitario de reducir la dependencia energética externa de la Unión Europea.

Respecto a las fuentes de energía renovables, cabe plantear una cuestión en torno al real alcance y eficacia de la normativa comunitaria tendiente a potenciar la innovación y el desarrollo de tecnología que permita implementar masivamente dichas fuentes de energía. Si bien es cierto que la normativa comunitaria, en especial la más recientemente dictada, propende al fortalecimiento del ámbito de las energías renovables como respuesta a la necesidad del principio de diversificación de la matriz energética y al principio de la investigación y desarrollo tecnológico no se observa, a nivel comunitario, una efectiva implementación de los beneficios que, de acuerdo a la normativa dictada, acarrearían las fuentes de energía renovables al cumplimiento de los objetivos y principios rectores de la política energética comunitaria. Sólo en determinados Estados miembros, como se planteó en su momento, se ha otorgado una importancia adecuada al desarrollo e implementación de las fuentes de energías renovables, observándose importantes avances en torno a este ámbito en países como Dinamarca y Alemania, específicamente respecto de la energía eólica y la promoción de parques eólicos a gran escala que abastecen determinadas regiones de dichos Estados miembros y, en menor medida, en España, mediante la promoción de la energía geotérmica.

La causa directa de lo planteado en el párrafo anterior, a juicio de este autor, puede deberse a dos factores: primero, el poco significativo lapso de tiempo transcurrido entre la dictación de la normativa comunitaria referente al ámbito de las energías renovables, que ha impedido la implementación optimizada de dichas normas, considerándose la corta data de las mismas. Como consecuencia de esto, los planes de desarrollo comunitarios establecidos para este ámbito no han alcanzado a desarrollar el potencial previsto, por ejemplo, en el Libro Blanco por el que se establece una estrategia de desarrollo de energías renovables y el recientemente creado Fondo Mundial para la eficiencia energética y las energías renovables, ya analizados en el Capítulo pertinente. Posiblemente, esta crítica se torna un tanto injusta, toda vez que

no ha alcanzado a transcurrir un lapso significativo de tiempo como para señalar que no se ha otorgado una correcta implementación a la normativa comunitaria referente a las energías renovables, pero, al menos hasta la fecha, la situación aparece clara: los objetivos pretendidos por la Unión Europea en lo referente a este ámbito, considerando la fecha en que nos encontramos, no se han cumplido en la forma prevista o, al menos, se han cumplido mayormente en ciertas zonas comunitarias que en otras, circunstancia que reviste importantes consecuencias, toda vez que la normativa comunitaria desarrollada al respecto prevé un desarrollo homogéneo y uniforme a lo largo y ancho de las fronteras intracomunitarias.

En segundo lugar, y en relación a este ámbito de las energías renovables, este autor plantea como segundo eventual factor que incide en la falta de concreción de las medidas comunitarias referentes a dicho ámbito, la evidente brecha económica existente entre los diversos Estados miembros de la Unión Europea y la amplia gama de grados de desarrollo energético -tanto en la implementación técnica como en infraestructura- presente entre éstos. Si bien es cierto que, en virtud del Fondo Mundial para la eficiencia energética y las energías renovables, se propende a otorgar ayuda financiera y técnica a aquellos Estados que lo requieran, para desarrollar el abanico de energías renovables existentes en el mercado comunitario, esta medida, individualmente considerada, no contribuye en absoluto al desarrollo de las fuentes de energía comunitarias al interior de Estados miembros que presentan niveles regulares de implementación técnica e infraestructura energética incluso para la matriz energética de fuentes convencionales existentes en ellos. Este grado regular de implementación energética emana, en gran medida, de la falta de recursos económicos. Por ende, no puede esperarse que en algún país de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas se pueda implementar, acudiendo al financiamiento del Fondo Mundial para la eficiencia energética y las energías renovables, un nivel de desarrollo de estas energías similar al que presenta, por citar un ejemplo, Alemania. El punto central, en este sentido, radica, primeramente, en alcanzar un nivel homogéneo en lo referente a la matriz energética derivada de fuentes convencionales o tradicionales de energía dentro de -sino la totalidad- parte significativa del territorio comunitario. En este escenario ideal podríamos sostener que el desarrollo prometido



por el Fondo Mundial antes citado sería susceptible de alcanzarse pero, lamentablemente, ello no es así, siendo un hecho conocido la heterogénea distribución económica presente en la Unión Europea y, como consecuencia de ello, la diversidad de niveles de desarrollo del ámbito energético presentes entre los diversos Estados miembros. El escenario ideal señalado anteriormente pasaría a lograr este desarrollo nivelado de las fuentes de energía renovables a nivel comunitario, conllevando evidentes ventajas a otros principios inspiradores de la política energética, como lo son la disminución de la dependencia energética externa, el principio del respeto por las normas medioambientales y aquellas emanadas de la adhesión comunitaria al Protocolo de Kioto y el principio de diversificación de la matriz energética comunitaria. Por ende, como puede observarse, el desarrollo de las fuentes de energía renovables reviste una especial significación, toda vez que no es sólo un fin en sí mismo destinado a complacer a la Comunidad Política Internacional, sino que actúa como un principio instrumental para la concreción de objetivos diversos, pero relacionados, presentes en la política energética comunitaria.

Pasando a otro ámbito, respecto del principio de integración energética a nivel comunitario, puede concluirse que se han alcanzado niveles aceptables de integración comunitaria en este ámbito, el cual se refleja de forma evidente en el desarrollo de las redes transeuropeas de energía, toda vez que el mismo no sólo se beneficia de la propia normativa energética comunitaria, sino de principios generales comunitarios, como lo son el libre tránsito de mercaderías y trabajadores al interior de las fronteras comunitarias. Las redes transeuropeas de energía, a juicio de este autor, pueden considerarse como la plasmación a nivel energético-comunitario de dicho principio general de la Unión Europea. La renuncia a una cuota de soberanía fronteriza para favorecer la interconexión de las diversas redes eléctricas y de gas natural presentes en los diversos Estados miembros con preexistencia, respecto de muchos de ellos, a la adhesión a la Unión Europea contribuye a satisfacer el principio de integración energética a nivel comunitario. No obstante esta evidente integración, cabe hacer presente que, a juicio de este autor, un mayor grado de integración no ha sido susceptible de ser alcanzado, principalmente en virtud de una circunstancia similar a la referida como el segundo factor para la no proliferación masiva de fuentes de energía

renovables: el grado de divergencia existente entre los países miembros en términos de recursos financieros, lo cual redundará, necesariamente, en la actividad energética interna de cada uno de ellos, tomando en consideración el alto costo económico que la correcta implementación de la misma conlleva, ha impedido un mayor grado de integración de las redes transeuropeas, especialmente respecto de aquellas que transitan, a la vez, por Estados miembros que presentan un grado de adecuación notable en el ámbito no sólo de implementación técnica, sino a nivel de política energética, y por Estados miembros que –o recién se han adherido a la Unión Europea, por lo que llegan con niveles de adecuación técnica emanados únicamente de su ordenamiento jurídico interno- o, adheridos desde hace tiempo a la Unión Europea, no han logrado alcanzar un nivel que pueda considerarse equitativo en relación al alcanzado por otros países por los que transita la red transeuropea respectiva. Existen dificultades en este sentido, que posiblemente llevarán a la Unión Europea a dictar normas relacionadas con la homogeneización de la política e implementación técnica energética a nivel comunitario, para facilitar la operación y mayor desarrollo de las redes transeuropeas, lo cual implicará, sin duda, un mayor acercamiento de la política energética comunitaria hacia el ámbito de las “competencias exclusivas” a nivel comunitario, dejando atrás, en cierta medida, el declarado ámbito de “competencia compartida” que se le atribuye, a nivel político comunitario, a la actividad energética.

Por último, en lo referente a la actividad nuclear, es dable sostener que, sin duda alguna, dicho ámbito reviste el menor grado de desarrollo presente en la globalidad de la política energética comunitaria. Ello se debe, a juicio de este autor, a la cautela con que se ha manejado este ámbito a nivel comunitario, en virtud de la consabida complejidad de dicha actividad, no sólo en lo referente a nivel técnico para asegurar un correcto respeto al principio de seguridad nuclear en todos los segmentos de esta actividad, sino también a nivel institucional y de política comunitaria. El principio de seguridad nuclear, inminentemente presente en esta actividad, actúa como freno al desarrollo de esta actividad, toda vez que se trata del principio rector específico que presenta mayor preponderancia en el actuar nuclear comunitario. A juicio de este autor, la existencia de dicho principio cumple un rol conciliador: la

implementación y mejora de la actividad nuclear comunitaria a un nivel moderado, considerando las ventajas evidentes de la energía nuclear como el segmento de la actividad energética que mayores posibilidades de reducir la dependencia externa de energía presenta, pero tomando en consideración las nefastas consecuencias, tanto para la ciudadanía como para el medio ambiente, que una implementación insuficientemente preparada en lo referente a niveles de seguridad nuclear podría acarrear.

Sin embargo, es una circunstancia conocida a nivel comunitario que la correcta implementación de la actividad nuclear -respetando al máximo los niveles de seguridad otorgados por el principio de seguridad nuclear en cuanto a la seguridad de las instalaciones nucleares, el manejo de residuos y el de sustancias nucleares- podría acarrear no sólo la disminución vertiginosa de la dependencia comunitaria externa de combustibles, sino una concreción del respeto al medio ambiente, por cuanto la actividad nuclear, correctamente llevada, reviste casi nulos efectos medioambientales, considerándose como una energía limpia y segura.

No obstante lo anteriormente señalado, y como puede observarse, la actividad nuclear puede considerarse como un “arma de doble filo”: por un lado, su correcta implementación reviste importantes beneficios en lo que respecta a la seguridad del abastecimiento energético comunitario y al principio de respeto del medio ambiente mientras que, por otro lado, la implementación insuficiente de medidas de seguridad respecto de la misma acarrearía consecuencias nefastas tanto para el medio ambiente como para la ciudadanía, existiendo todavía memorias sobre la traumática experiencia derivada de Chernobyl, en el año 1986.

Es en virtud de esto último que la actividad nuclear constituye el segmento de la actividad energética comunitaria en el cual se aprecia mayormente la calidad de “competencia compartida” de la actividad energética comunitaria. La Unión Europea pretende que la fiscalización de la normativa comunitaria referente a la seguridad nuclear sea llevada a efecto, primeramente, por el respectivo Estado miembro, a través de medidas como, por ejemplo, el impulso a nivel de Derecho Comunitario de que cada

Estado miembro elabore planes nacionales de gestión de residuos nucleares. En comparación al resto de la actividad energética comunitaria, puede señalarse a la actividad nuclear como aquella que se encuentra desarrollada en una menor medida, en lo referente a política comunitaria, y ello queda de manifiesto mediante este tipo de medidas.

En virtud de lo anteriormente expuesto, puede establecerse, entonces, que la actividad nuclear comunitaria se encuentra, actualmente, en un período de transición, pavimentándose el camino para una posterior explotación a nivel masivo de dicha actividad, mediante la dictación de normativa comunitaria referente a las medidas de seguridad nuclear que deben regir a la actividad nuclear en todos sus ámbitos y la fiscalización a nivel compartido entre el respectivo Estado miembro y la Unión Europea del cumplimiento de dichas medidas de seguridad. El perfeccionamiento tanto de la normativa tendiente a la seguridad nuclear como el cada vez mayor respeto a la misma por parte de los Estados miembros constituyen los elementos clave de esta etapa de transición nuclear que actualmente se vive en la Unión Europea, la cual desembocará, sin duda, en un auge en la implementación nuclear comunitaria en los años venideros, una vez que exista certeza de que ésta podrá desarrollarse de manera de ubicarse del costado “sin filo” del arma que constituye.

## **BIBLIOGRAFÍA**

### **I. LIBROS**

1. ALONSO UREBA, A. El marco constitucional económico español y la adhesión a las Comunidades Europeas. En: VARIOS Autores. Tratado de Derecho Comunitario Europeo. 2ª ed. Tomo I, Madrid, 1986, 309 p.
2. BELL, Daniel. El advenimiento de la sociedad post-industrial. Madrid, Alianza Universidad, 1976, 578 p.
3. BORCHARDT, Klaus-Dieter. El ABC del Derecho Comunitario. 5ª ed. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000, 115 p.
4. CHICHARRO LÁZARO, Alicia. El principio de subsidiariedad en la Unión Europea. Cizur Menor, Navarra, Editorial Aranzadi S.A., 2001, 323 p.
5. DE PALACIO, Loyola. Energía: controlemos nuestra dependencia. Luxemburgo, Revista de la Comisión Europea, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002, 77 p.

6. DIEZ MORENO, Fernando. Manual de derecho de la Unión Europea. Madrid, Editorial Civitas, 1996, 671 p.
7. GARCÍA COLLANTES, José Manuel. La unificación jurídica europea. Madrid, Editorial Civitas, 1999, 310 p.
8. GIMENO, J.M. El servicio público eléctrico en el mercado interior europeo. 2ª ed. Madrid, Editorial Civitas, 1994, 172 p.
9. HANCHER, Lewis. Electricity Law. Londres, Oxford University Press London, Reino Unido, 1992, 514 p.
10. LEIBNIZ, Gottfried Wilhelm. Nuevos ensayos sobre el entendimiento humano: traducción española de Ovejero y Maury. 2ª ed. Madrid, Alianza Editorial, 1992, 646 p.
11. LOUIS, J.V. El ordenamiento jurídico comunitario. 5ª ed. Luxemburgo, Editorial Opone, 1995, 192 p.
12. MATTERA, A. El mercado único europeo. Madrid, Editorial Civitas, 1991, 197 p.
13. MENGOZZI, P. Derecho Comunitario y de la Unión Europea. Madrid, Editorial Tecnos, 2000, 314 p.
14. NEBOT LOZANO, José María. Competencia y sector eléctrico: un nuevo régimen jurídico. Madrid, Editorial Civitas, 1998, 420 p.
15. ORDOÑEZ SOLÍS, David. La ejecución del derecho comunitario en España. Madrid, Fundación Universidad Empresa y Editorial Civitas, 1994, 525 p.
16. ORTEGA Y GASSET, José. Europa y la idea de nación. Madrid, Alianza Editorial, 1985, 215 p.

17. SÁENZ DE SANTAMARÍA, Andrés. Introducción al Derecho de la Unión Europea. 2ª ed. Madrid, Editorial Eurlex, 1999, 205 p.
18. SOTO, Roberto. Unión Europea: una nueva sociedad. Santiago de Chile, s. impr., 2002, 166 p.
19. TETTLINGER P., Pielow J.C. y Zimmermann N. The Directives on Transit of Gas and Electricity: considerations regarding the judicial limits of the realization of the internal market in the energy sector. En: MAC DOUGALL, D. y Walde, T.W. European Community Energy Law. Londres, Oxford University Press, 1994.
20. TRILLO-FIGUEROA MARTÍNEZ-CONDE, Jesús y López Jurado Escribano, F. La Regulación del Sector Eléctrico. Madrid, Editorial Civitas, 1996, 584 p.

## **II. ARTÍCULOS DE PERIÓDICOS**

1. TEJADA, Fernando. Instituciones de la Unión Europea, El Mercurio, Santiago, Chile, 5 jun., 2004, B-1.

## **III. ARTÍCULOS DE REVISTAS**

1. CLEUTINX, Christian. La larga búsqueda del carbón limpio. Revista de Investigación de la Comisión Europea, (1): 25, ene. 2002.
2. DIEZ MORENO, Fernando. La incidencia del artículo 90 del Tratado CEE en el sector eléctrico. Noticias CEE, (58): 117, feb. 2000.

3. LOREDO E. y Suárez E. Un escenario para la empresa eléctrica: dimensión europea y competencia. Boletín Asturiano sobre la Unión Europea, Gobierno de Asturias, (56): 89, oct. 1995.
4. MUÑOZ VALENZUELA, Macarena. El principio quien contamina paga a la luz de la legislación medioambiental chilena. Revista de Derecho Consejo de Defensa del Estado de Chile, (12): 55, abr. 2004.
5. VARIOS AUTORES. Reflexiones sobre el mercado interior eléctrico: a propósito del common carrier. Noticias de la Unión Europea, (115-116): 62, dic.1994.

#### **IV. ARTÍCULOS DE PUBLICACIONES SERIADAS ELECTRÓNICAS**

1. ENERGÍA: CONTROLEMOS NUESTRA DEPENDENCIA. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea [en línea] Luxemburgo, Luxemburgo <<http://europa.eu.int>> [consulta: 07 ene. 2006]
2. ENERGÍA DE FUSIÓN. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea [en línea] Bruselas, Bélgica. <[http://ec.europa.eu/research/leaflets/fusion/page\\_84\\_es.html](http://ec.europa.eu/research/leaflets/fusion/page_84_es.html)> [consulta: 22 sept. 2007]
3. LIBRO VERDE: HACIA UNA ESTRATEGIA EUROPEA DE SEGURIDAD DEL ABASTECIMIENTO ENERGÉTICO. Comisión Europea, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea [en línea] Bruselas, Bélgica. <[http://europa.eu.int/comm/energy\\_transport/es/lpi\\_es.html](http://europa.eu.int/comm/energy_transport/es/lpi_es.html)> [consulta: 22 dic. 2005]



4. LINKHOR, Rolf. El futuro del Tratado EURATOM. [en línea] Mitglied des Europäischen Parlaments 2002 <<http://www.deutschlanddaseurope.com.de>> [consulta: 24 abril 2007]
5. PÉREZ ARRIAGA, J.I. Fundamentos teóricos de la nueva regulación eléctrica. [en línea] Ediciones Comisión Nacional del Sistema Eléctrico, España. <[http://www.cne.es/pdf/dt004\\_98.pdf](http://www.cne.es/pdf/dt004_98.pdf)> [consulta: 08 agosto 2007]
6. PRESENTACIÓN A LOS CIUDADANOS: UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA. Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea [en línea] Bruselas, Bélgica. <<http://europa.eu.int/futurum>> [consulta: 09 dic. 2006]
7. SEGURIDAD EN EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL. Ayuntamiento de La Coruña [en línea] La Coruña, España. <[http://www1.dicoruna.es/ipe/ayudas/TecnologiaTIC/energia\\_investigacion/armoniz\\_nuclear/convsegunuclear.htm](http://www1.dicoruna.es/ipe/ayudas/TecnologiaTIC/energia_investigacion/armoniz_nuclear/convsegunuclear.htm)> [consulta: 12 nov. 2007]
8. VERGES, Jesús. El mercado interior de la energía tras la presidencia española en la Unión Europea. [en línea] Jornadas de Derecho Comunitario en Barcelona, 2002 <[www.cne.es/jornadas/seminario\\_jun2002/II.5\\_Llarden.PDF](http://www.cne.es/jornadas/seminario_jun2002/II.5_Llarden.PDF)> [consulta: 10 sept. 2007]

## **V. SEMINARIOS Y CONFERENCIAS**

1. EUROPEAN Forum & Exxon Mobil Workshop, Bruselas (1ª, 2004, Bruselas, Bélgica). Finding the Environment-Energy Balance. Bruselas, Bélgica, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión Europea, 2004.

## **VI. NORMATIVA COMUNITARIA CONSULTADA - LEYES**

### **VI.i. Tratados**

1. Acta Única Europea. UNIÓN EUROPEA. Diario Oficial de la Unión Europea, Bruselas, Bélgica, febrero de 1986, 68 p.
2. Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). UNIÓN EUROPEA. Tratado por el que se constituye una Comunidad Europea de la Energía Atómica. Diario Oficial de la Unión Europea, Bruselas, Bélgica, enero de 1958, 180 p.
3. Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). UNIÓN EUROPEA. Tratado por el que se constituye una Comunidad Europea en torno al Carbón y el Acero. Diario Oficial de la Unión Europea, Bruselas, Bélgica, julio de 1952, 182 p.
4. Tratado de Bruselas. UNIÓN EUROPEA. Tratado por el que se fusionan las tres Comunidades Europeas existentes. Diario Oficial de la Unión Europea, Bruselas, Bélgica, abril de 1965, 80 p.
5. Tratado constitutivo de la Unión Europea. UNIÓN EUROPEA. Tratado de Maastricht que modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Diario Oficial de la Unión Europea, Bruselas, Bélgica, febrero de 1992, 32 p.

### **VI.ii. Directivas y Propuestas de Directiva**

1. Directiva N° 2004/67/CE. UNIÓN EUROPEA. Medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas natural. Consejo Europeo, Unión Europea, abril de 2004, 33 p.

2. Directiva 68/414/CEE. UNIÓN EUROPEA. Obliga a los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE) a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos. Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, enero de 1969, 42 p.
3. Directiva 98/93/CE. UNIÓN EUROPEA. Modifica la Directiva 68/414/CEE por la que se obliga a los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE) a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o de productos petrolíferos. Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, diciembre de 1998, 19 p.
4. Directiva 2006/67/CE. UNIÓN EUROPEA. Obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos. Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, agosto de 2006, 17 p.
5. Directiva 2003/54/CE. UNIÓN EUROPEA. Normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE. Parlamento y Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, julio de 2003, 55 p.
6. Directiva 91/296/CEE. UNIÓN EUROPEA. Tránsito de gas natural por las grandes redes. Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, 12 de junio de 1991, 37 p.
7. Directiva 90/377/CEE. UNIÓN EUROPEA. Procedimiento comunitario que garantiza la transparencia de los precios aplicables a los consumidores industriales finales de gas y de electricidad. Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, junio de 1990, 34 p.

8. Directiva 93/87/CEE. UNIÓN EUROPEA. Modifica la Directiva 90/377/CEE. Comisión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, 22 de octubre de 1993, 15 p.
9. Directiva 2001/77/CE. UNIÓN EUROPEA. Promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad. Parlamento y Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, 27 de octubre de 2001, 39 p.
10. Directiva 2004/8/CE. UNIÓN EUROPEA. Modifica la Directiva 92/42/CEE relativa al fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la energía. Parlamento y Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, 11 de febrero de 2004, 44 p.
11. Directiva 2001/77/CE. UNIÓN EUROPEA. Promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad. Parlamento y Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, 27 de octubre de 2001, 28 p.
12. Directiva 96/29/EURATOM. UNIÓN EUROPEA. Establece las normas básicas relativas a la protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los peligros que resultan de las radiaciones ionizantes. Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, 29 de junio de 1996, 42 p.
13. Directiva 80/836/EURATOM. UNIÓN EUROPEA. Normas básicas a la protección sanitaria de la población y de los trabajadores contra los peligros que resulten de las radiaciones ionizantes. Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, septiembre de 1980, 22 p.
14. Directiva 84/467/EURATOM. UNIÓN EUROPEA. Modifica la Directiva 80/836/EURATOM sobre normas básicas a la protección sanitaria de la población y de los trabajadores contra los peligros que resulten de las

radiaciones ionizantes. Consejo Europeo, Diario oficial de la Unión Europea, septiembre de 1984, 28 p.

15. Directiva 92/3/EURATOM. UNIÓN EUROPEA. Vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos entre Estados miembros o procedentes o con destino exterior a la Comunidad. Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, febrero de 1992, 64 p.
16. Directiva 2006/117/EURATOM. UNIÓN EUROPEA. Vigilancia y al control de los traslados de residuos radiactivos y combustible nuclear gastado. Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, 20 de noviembre de 2006, 62 p.
17. Propuesta de Directiva COM (2002) 488 final-a. UNIÓN EUROPEA. del Aproximación de las medidas en materia de seguridad del abastecimiento de productos petrolíferos. Parlamento y Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, diciembre de 2002, 10 p.
18. Propuesta de Directiva COM (2002) 488 final-b. UNIÓN EUROPEA. Medidas de protección de la seguridad del abastecimiento de gas natural. Parlamento y Consejo Europeo, s. publ.
19. Propuesta de Directiva EURATOM COM (2004) 526 final. UNIÓN EUROPEA. Establece las obligaciones básicas y los principios generales en el ámbito de la seguridad de las instalaciones nucleares. Consejo Europeo, s. publ.
20. Propuesta de Directiva EURATOM COM (2003) 32 - final. UNIÓN EUROPEA. Gestión del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos. Consejo Europeo, s. publ.
21. Propuesta de Directiva EURATOM COM (2004) 526 - final. Modifica la Propuesta de Directiva EURATOM COM (2003) 32 – final relativa a la gestión

del combustible nuclear gastado y los residuos radiactivos. Consejo Europeo, s. publ.

### **VI.iii. Reglamentos y Propuestas de Reglamento**

1. Reglamento (CE) N° 1228/2003. UNIÓN EUROPEA. Condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad. Parlamento y Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, 15 de julio de 2003, 30 p.
2. Reglamento (CE) N° 701/97. UNIÓN EUROPEA. Programa destinado a fomentar la cooperación internacional en el sector de la energía, Programa SYNERGY. Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, 14 de abril de 1997, 21 p.
3. Reglamento (CE) N° 2598/97. UNIÓN EUROPEA. Establece la prórroga de un año del Programa SYNERGY. Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, 17 de diciembre de 1997, 13 p.
4. Reglamento (CE) N° 2422/2001. UNIÓN EUROPEA. Programa comunitario de etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos. Parlamento y Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, 15 de diciembre de 2001, 35 p.
5. Reglamento 17/66/EURATOM. UNIÓN EUROPEA. Se exceptúa de la aplicación de las normas del Capítulo sobre el abastecimiento a las transferencias de pequeñas cantidades de minerales, materiales básicos y materiales fisionables especiales. Comisión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, diciembre de 1966, 25 p.
6. Reglamento de la Agencia de Abastecimiento de la Comunidad Europea de Energía Atómica. UNIÓN EUROPEA. Modalidades de confrontación de las ofertas y las demandas de minerales, materiales básicos y materiales fisionables

especiales. Comisión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, 11 de mayo de 1960, 23 p.

7. Reglamento EURATOM N° 3227/76. UNIÓN EUROPEA. Aplicación de las disposiciones sobre el control de seguridad de la EURATOM. Comisión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea 31 de diciembre de 1976, 20 p.
8. Reglamento EURATOM 3137/74. UNIÓN EUROPEA. Modifica el Reglamento EURATOM 17/66 relativo a la exención de la aplicación de las disposiciones del Capítulo VI sobre el abastecimiento a las pequeñas cantidades de minerales, materiales básicos y materiales fisionables especiales. Comisión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, 13 de diciembre de 1974, 16 p.
9. Reglamento N° 3906/89. UNIÓN EUROPEA. Ayuda económica en favor de la República de Hungría y la República Popular de Polonia. Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, diciembre de 1989, 9 p.
10. Reglamento EURATOM N° 1493/93. UNIÓN EUROPEA. Traslados de sustancias radiactivas entre los Estados miembros. Comisión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, noviembre de 1993, 28 p.
11. Propuesta de Reglamento COM (2001) 125 - final. UNIÓN EUROPEA. Condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad. Parlamento y Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, 28 de agosto de 2001, 41 p.
12. Propuesta de Reglamento COM (2007) 108- final. UNIÓN EUROPEA. Aprueba el Reglamento financiero aplicable a la Agencia de Abastecimiento de EURATOM. Consejo Europeo, 17 de marzo de 2007, s. publ.

#### **VI.iv. Decisiones y Propuestas de Decisión**

1. Decisión N° 1364/2006/CE. UNIÓN EUROPEA. Establece las orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía y deroga las Decisiones N° 391/96/CE y 1229/2003/CE en materia de implementación y desarrollo de las redes transeuropeas en el ámbito de la actividad energética. Parlamento y Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, abril de 2006, 17 p.
2. Decisión N° 2006/791/CE. UNIÓN EUROPEA. Establece composición del Grupo de Coordinación del Gas. Comisión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, noviembre de 2006, 10 p.
3. Decisión N° 1999/21/CE. UNIÓN EUROPEA. Establece un Programa Marco para las actividades del sector de la energía (1998-2002) y las medidas relacionadas. Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, 13 de enero de 1999, 19 p.
4. Decisión N° 1999/22/CE. UNIÓN EUROPEA. Adopta un programa plurianual de estudios, análisis, previsiones y otros trabajos conexos en el sector de la energía (1998-2002), Programa ETAP. Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, 12 de diciembre de 1999, 13 p.
5. Decisión N° 1999/23/CE. UNIÓN EUROPEA. Aprueba un programa plurianual destinado a fomentar la cooperación internacional en el sector de la energía (1998-2002), Programa SYNERGY II. Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, 13 de diciembre de 1999, 20 p.
6. Decisión N° 1999/24/CE. UNIÓN EUROPEA. Aprueba un programa plurianual de medidas tecnológicas para el fomento de la utilización limpia y eficiente de los combustibles sólidos para el período comprendido entre los años 1998 y 2002, Programa CARNOT. Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, de 14 de diciembre de 1998, 25 p.



7. Decisión Nº 647/2000/CE. UNIÓN EUROPEA. Aprueba un programa plurianual de fomento de la eficiencia energética, SAVE II: 1998-2002 y que derogó la Decisión 96/737/CEE del Consejo, de fecha 16 de Diciembre del año 1996, relativa al programa plurianual de fomento de la eficacia energética en la Comunidad. Parlamento y Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, 30 de marzo de 2000, 26 p.
8. Decisión 646/2000/CE. UNIÓN EUROPEA. Aprueba un programa plurianual de fomento de las energías renovables en la Comunidad (1998-2002), ALTENER. Parlamento y Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, 28 de febrero del 2000, 17 p.
9. Decisión 98/181/CE, CECA y EURATOM. UNIÓN EUROPEA. Conclusión, por parte de las Comunidades Europeas, del Tratado sobre la Carta de la Energía y el Protocolo de la Carta de la Energía sobre la eficacia energética y los aspectos medioambientales relacionados. Consejo y Comisión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, 23 de septiembre de 1997, 30 p.
10. Decisión 2001/469/CE. UNIÓN EUROPEA. Celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y la Comunidad Europea sobre la coordinación de los programas de etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos. Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, 14 de Mayo de 2001, 17 p.
11. Decisión s. num. UNIÓN EUROPEA. Establece una agencia ejecutiva, denominada “Agencia ejecutiva de energía inteligente”, encargada de la gestión de la acción comunitaria en el ámbito de la energía en aplicación del Reglamento (CE) Nº58/2003 del Consejo. Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, 23 de diciembre de 2003, 8 p.
12. Decisión Nº 1230/2003/CE. UNIÓN EUROPEA. Adopta un programa plurianual de acciones en el ámbito de la energía: “Energía Inteligente-Europa” (2003-2006).

Parlamento Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, 15 de julio de 2003, 33 p.

13. Decisión Nº 2006/970/CE. UNIÓN EUROPEA. Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) de acciones de investigación y formación en materia nuclear (2007 a 2011). Comisión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, 30 de diciembre de 2006, 23 p.

14. Decisión Nº 2006/977/EURATOM. UNIÓN EUROPEA. Programa específico que debe ejecutar mediante acciones directas el Centro Común de Investigación para la ejecución del Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) de acciones de investigación y formación en materia nuclear (2007-2011). Consejo Europeo, Diario Oficial de la Unión Europea, 30 de diciembre de 2006, 38 p.

15. Decisión Nº 1999/819/EURATOM. UNIÓN EUROPEA. Adhesión de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) a la Convención de 1994 sobre la seguridad nuclear. Comisión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, 11 de diciembre de 1999, 25 p.

16. Propuesta de Decisión COM (2007) 119 – final. Establece los Estatutos de la Agencia de Abastecimiento de EURATOM. Comisión Europea, Diario Oficial de la Unión Europea, 16 de marzo de 2007, 12 p.

#### **VI.v. Comunicaciones**

1. Comunicación COM (1997) 125. UNIÓN EUROPEA. La dimensión exterior de las redes transeuropeas de energía. Comisión Europea, marzo de 1997, s. publ.

2. Comunicación COM (2000) 247. UNIÓN EUROPEA. Plan de acción para mejorar la eficiencia energética de la Comunidad Europea. Comisión Europea, 26 de abril de 2000, s. publ.
3. Comunicación COM (2006) 545. UNIÓN EUROPEA. Plan de acción para la eficiencia energética: realizar el potencial. Comisión Europea, 19 de octubre de 2006, s. publ.
4. Comunicación COM (1997) 167 final. UNIÓN EUROPEA. Visión global de la política y las acciones en el campo de la energía. Comisión Europea, 23 de abril de 1997, s. publ.
5. Comunicación COM (2002) 321 final. UNIÓN EUROPEA. Informe Final sobre el Libro Verde “Hacia una estrategia europea de seguridad en el abastecimiento energético”. Comisión Europea, 26 de junio de 2002, s. publ.
6. Comunicación COM (1998) 246-final. UNIÓN EUROPEA. Eficacia energética en la Comunidad Europea: Hacia una estrategia de racionalización del uso de la energía. Comisión Europea, 29 de abril de 1998, s. publ.
7. Comunicación COM (2000) 247. UNIÓN EUROPEA. Plan de acción para mejorar la eficacia energética en la Comunidad Europea. Comisión Europea, s.l.n.a., s. publ.
8. Comunicación COM (1997) 196-final. UNIÓN EUROPEA. Dimensión energética del cambio climático. Comisión Europea, 14 de mayo de 1997, s. publ.
9. Comunicación COM (2002) 82- final. UNIÓN EUROPEA. Hacia una asociación mundial para un desarrollo sostenible. Comisión Europea, s.l.n.a., s. publ.

10. Comunicación s. num. UNIÓN EUROPEA. Reforzar la integración de la dimensión del medio ambiente en la política energética europea. Comisión Europea, 14 de octubre de 1998, s. publ.
11. Comunicación COM (2006) 20 final. UNIÓN EUROPEA. Acción exterior: programa temático para el medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales, incluida la energía. Comisión Europea, 25 de enero de 2006, s. publ.
12. Comunicación COM (2005) 132-final. UNIÓN EUROPEA. Acelerar el avance para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio: La contribución de la Unión Europea. Comisión Europea, 12 de abril de 2005, no publ. 22 p.
13. Comunicación COM (2006) 583 final. UNIÓN EUROPEA. Movilización de fondos públicos y privados para favorecer el acceso mundial a servicios energéticos inocuos con el clima, asequibles y seguros: el Fondo mundial para la eficiencia energética y las energías renovables. Comisión Europea, 6 de octubre de 2006, s. publ.
14. Comunicación COM (2001) 125 final. UNIÓN EUROPEA. La realización del mercado interior de la energía. Comisión Europea, 13 de marzo de 2001, s. publ.
15. Comunicación s. num. UNIÓN EUROPEA. Aplicación de la estrategia y el plan de acción comunitario sobre fuentes de energía renovables. Comisión Europea, 16 de febrero de 2001, s. publ.
16. Comunicación COM (2006) 848. UNIÓN EUROPEA. Programa de trabajo de la energía renovable – Las energías renovables en el siglo XXI: una construcción de un futuro más sostenible. Comisión Europea, 10 de enero de 2007, s. publ.
17. Comunicación COM (2000) 493 final. UNIÓN EUROPEA. Ayuda de la Comisión a la seguridad nuclear de los nuevos Estados independientes y Europa Central y Oriental. Comisión Europea, 6 de septiembre de 2000, s. publ.

18. Comunicación COM (2005) 265 final. UNIÓN EUROPEA. Libro Verde de la Comisión Europea sobre la eficiencia energética: cómo hacer más con menos. Comisión Europea, 22 de junio de 2005, s.publ.
19. Comunicación COM (1996) 576 final. UNIÓN EUROPEA. Libro Verde de la Comisión Europea sobre las fuentes de energía renovables. Comisión Europea, 20 de noviembre de 1996, s. publ.
20. Comunicación COM (1997) 599 final. UNIÓN EUROPEA. Energía para el futuro: las fuentes de energía renovables - Libro Blanco por el que se establece una estrategia y un plan de acción comunitarios. Comisión Europea, s.l.n.a., s. publ.

#### **VI.vi. Jurisprudencia**

1. Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo. Dassonville, 8/74, ECR, 11 de junio de 1974, 6 p.
2. Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo. Campus Oil, 72/83, ECR, de fecha 10 de julio de 1984, 8 p.
3. Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo. Comisión de las Comunidades Europeas contra República Italiana. 3/88, ECR, 13 de diciembre de 1989, 5 p.
4. Sentencia del Tribunal de Justicia Europeo. Competencia técnica de las autoridades nacionales no impide a la Comunidad legislar en la materia. C-29/99, ECR, 10 de diciembre de 2002, 11 p.

