

EL SISTEMA DE RESPUESTA ANTE CRISIS DE DESABASTECIMIENTO DE PETRÓLEO Y SU REGULACIÓN EN EL DERECHO ESPAÑOL¹

JUAN C. HERNÁNDEZ

*Profesor Contratado Doctor de Derecho administrativo
Universidad de Navarra*

RESUMEN. En este trabajo se analizan los sistemas de respuesta para afrontar las crisis de abastecimiento de petróleo, y de manera particular la configuración, técnicas e instrumentos a través de los cuales se estructura su gobernanza. En primer lugar se analiza el sistema internacional y comunitario, destacando su proceso de armonización. Posteriormente se examina el proceso y las estructuras de incardinación a nivel nacional, comparando algunos modelos de referencia (la *Strategic Petroleum Reserve* norteamericana y la *EBV* alemana), para concluir con el estudio del sistema español de almacenamiento y gestión de reservas, y su reforma en el marco de la nueva estructura de seguridad nacional.

PALABRAS CLAVE. Energía; Reservas estratégicas de petróleo; Agencia Internacional de Energía; Gobernanza multinivel; Soft Governance y Gobernanza por indicadores; seguridad nacional.

ABSTRACT. This work analyses the responses to oil supply crises and, in particular, the configuration, techniques and tools used to structure the governance of strategic oil stockholding. First, it deals with the international and EU system, highlighting the harmonization process between both regimens. Then considers the regulation at national level, reviewing some benchmark models (US Strategic Petroleum Reserve and German EBV), concluding with the analysis of Spanish Oil Stockholding regulation and its reform under the new national security policy.

-
1. Trabajo elaborado en el marco del proyecto de investigación internacional “Theory and Dogmatics in the Process of Globalization of Law” (UMO-2013/08/M/HS5/00345), financiado con cargo al programa Harmony 4 del Gobierno de Polonia, y el proyectos de investigación “Estrategias reguladoras y de aplicación del Derecho público más allá del aparato administrativo del Estado” (DER2012-39449-C02-01), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

KEYWORDS. Energy; Strategic Oil Stockholding; International Energy Agency; Multilevel Governance; Soft Governance and Governance by Indicators; National Security Policy.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL Y COMUNITARIO DE RESPUESTA ANTE CRISIS DE DESABASTECIMIENTO. 1. Las primeras medidas de respuesta ante crisis de abastecimiento. Insuficiencia de la cooperación y coordinación en el marco de la OCDE y las Comunidades Europeas. 2. El sistema internacional de respuesta ante crisis de desabastecimiento en el marco de la Agencia Internacional de Energía. 3. El sistema comunitario, su reforma y encaje en el marco de los sistemas de respuesta establecidos en la OCDE y la AIE. 4. La gobernanza de las reservas estratégicas: complementariedad del sistema multinivel internacional y comunitario. A) Los actores y su encaje en la cascada regulatoria del sistema de gobernanza. B) El procedimiento internacional y comunitario en el marco de una acción coordinada de liberación de reservas. C) Deberes de información, verificación y aproximación de políticas nacionales: Soft Governance y gobernanza por indicadores. III. EL ENCAJE DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE GESTIÓN DE LAS RESERVAS ESTRATÉGICAS: EN PARTICULAR, EL MODELO ESPAÑOL. 1. El sistema norteamericano: la *Strategic Petroleum Reserve*. 2. El sistema alemán: la *EBV*. 3. El Sistema español de almacenamiento y gestión de reservas. A) Distribución de competencias en relación al sistema de reservas. B) La Entidad Centralizada de Almacenamiento: marco regulador de CORES. C) Características y estructura del sistema español de reservas. a. Existencias estratégicas: las reservas en manos de CORES. b. Reservas de la industria: las existencias mínimas de seguridad y las reservas de emergencia. D) Los mecanismos de respuesta ante crisis de desabastecimiento en el ámbito español. a. La estructura española de emergencia: organización y funcionamiento. b. La nueva estructura de seguridad nacional y la incardinación del sistema español de respuesta ante crisis de desabastecimiento. IV. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

La energía, y de manera particular el petróleo, es un bien fundamental para el funcionamiento de la economía y la vida cotidiana de los ciudadanos. Puede considerarse una precondition de las demás *commodities*² o un megasector³, cuya carga política afecta a los demás sectores transversalmente⁴.

-
2. SCHUMACHER E. Y KIRK. G., *Schumacher on Energy*, Jonathan Cape, Londres, 1977, pp. 1-2.
 3. LESAGE, D. *et al*, *Global Energy Governance in a Multipolar World*, Ashgate, Surrey, 2010, p. 3.
 4. GOLDTHAU, A. y WITTE, J.M., "The Role of Rules and Institutions in Global Energy: An Introduction", en GOLDTHAU, A. y WITTE, J.M. (Edit.), *Global Energy Governance. The New Rules of the Game*, Brookings Institutions Press, Washington D.C., 2010, p. 2.

Debido a esto, tradicionalmente se ha considerado a la energía como un elemento vinculado a la seguridad y soberanía estatal⁵, y lo mismo puede sostenerse, con ciertos matices, de la Unión Europea. En el ámbito comunitario, los tempranos esfuerzos de coordinación de algunas políticas nacionales, la posterior creación de un mercado único de la energía y más recientemente la apuesta por una política energética común⁶, son una muestra de la importancia que este sector tiene para la estabilidad de la Unión en su conjunto. El funcionamiento del mercado interior de la energía, el incremento de los precios o las amenazas para la seguridad del abastecimiento, no resultan indiferentes para las autoridades comunitarias, los sectores económicos o la ciudadanía europea.

De los factores señalados, la seguridad del abastecimiento resulta de particular importancia para la Unión Europea, debido a la persistente disminución de la producción interna. Europa es especialmente vulnerable dada su elevada exposición, directa o indirecta, a proveedores con elevado riesgo geopolítico⁷.

Durante los últimos años los esfuerzos en materia energética se han centrado en el funcionamiento del mercado interior. Las sucesivas reformas emprendidas desde los años 90 vía paquetes legislativos se dirigían a liberalizar y armonizar los mercados energéticos nacionales con el objetivo de crear un mercado eléctrico y del gas competitivo, fomentar las inversiones en infraestructura y desarrollar las energías renovables. Menos atención se ha prestado a la seguridad energética, y a los instrumentos de solidaridad y coordinación para afrontar las interrupciones o tensiones del abastecimiento de petróleo, pese a ser la energía primaria que sustenta la cadena energética comunitaria.

-
5. Así, por ejemplo, en el ámbito comunitario, durante muchos años el rechazo a profundizar políticas comunes o transferir competencias a las autoridades comunitarias, se justificó en la histórica vinculación de la energía con la "alta política" y la seguridad nacional. Al respecto, MATLARY, J., *Energy Policy in the European Union*, MacMillan Press, Houndmills, 1997, p. 25.
 6. Sobre la creación de la política energética común véase LÓPEZ-JURADO, F. y HERNANDEZ, J.C., "Hacia una política energética para Europa", *Noticias de la Unión Europea*, Nº 284, 2008, pp. 5-14.
 7. Vulnerabilidad física estrechamente vinculada a la vulnerabilidad económica, entendida como el riesgo que un elevado incremento de los precios tendría sobre la economía europea. Al respecto, WILLENBORG, R, *et al.*, *Europe's oil defences. An analysis of Europe's oil supply vulnerability and its emergency oil stockholding systems*, The Clingendael Institute, La Haya, 2004, p. 7.

Como ha recordado la Comisión Europea, aunque entramos en una nueva era energética⁸, las tensiones en el mercado y los riesgos de abastecimiento no desaparecerán. Las perspectivas a medio y largo plazo prevén que el consumo mundial de petróleo seguirá creciendo de manera significativa, con el consecuente incremento de los precios⁹, y buena parte de las reservas se seguirán concentrando en países miembros de la OPEP, tradicionalmente sometidos a un importante riesgo geopolítico.

A pesar de que algunos países podrían adquirir una nueva posición estratégica en el mercado que se está configurando¹⁰, la posición de la Unión Europea en su conjunto probablemente varíe poco respecto a la situación actual. La producción interior de combustibles fósiles seguirá disminuyendo, y es previsible que los niveles de importación sean similares a los actuales, incluso si se llegaran a aplicar íntegramente las políticas comunitarias en materia energética y cambio climático.

Este panorama dibuja una amplia estela de vulnerabilidad, que aconseja examinar los sistemas de respuesta ante interrupciones del suministro de petróleo y las estructuras de cooperación comunitarias e internacionales, así como su incardinación en los Derechos nacionales. Se trata de un ámbito en el que los estudios doctrinales son escasos, y cuyos sucesivos cambios, especialmente a nivel interno, exigen un ejercicio de sistematización, que nos proponemos abordar en este trabajo.

-
8. Libro verde. Estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura. COM (2006) 105 final, p. 3.
 9. Para 2035 se estima un incremento del consumo mundial hasta alcanzar los 99.7 millones de barriles diarios, y un precio nominal de 215 dólares por barril. Cfr. IEA, World Energy Outlook 2012, Executive Summary, p.4.
 10. Los análisis de la Agencia Internacional de Energía prevén que en veinte años China e India se convertirán en los grandes actores globales, junto con Estados Unidos. Este último, para el año 2020 podría superar a Arabia Saudí como principal productor mundial de petróleo, debido al desarrollo de nuevas tecnologías *upstream*, y convertirse en un importante exportador neto de petróleo. Cfr. IEA, World Energy Outlook 2012, p. 1 y 4.

II. CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL Y COMUNITARIO DE RESPUESTA ANTE CRISIS DE DESABASTECIMIENTO

1. Las primeras medidas de respuesta ante crisis de abastecimiento. Insuficiencia de la cooperación y coordinación en el marco de la OCDE y las Comunidades Europeas

Como ocurre con otros ámbitos regulatorios, la adopción de sistemas de respuesta ante crisis de abastecimiento de petróleo, han sido respuestas regulatorias reactivas. Las dos primeras crisis que afectaron el suministro mundial de petróleo tuvieron lugar entre noviembre de 1956 y agosto de 1967, siendo su epicentro el Canal de Suez¹¹. Tanto la Crisis del Canal de Suez, como la posterior Guerra de los Seis Días, representaron un punto de ruptura con el mercado petrolero que se había configurado desde el siglo XIX, en el que las empresas petroleras transnacionales (“*Las Majors*”)¹² establecían los precios y garantizaban su suministro a los países occidentales, y propiciaron la adopción de políticas para mitigar el impacto de las interrupciones de abastecimiento por los Gobiernos occidentales.

Así, en el ámbito comunitario, y siguiendo una recomendación de la OCDE¹³, en 1968 se adoptaron las Primeras Directrices para una Política Energética Común¹⁴, que recomendaban, entre otras acciones, la creación de un sistema de reservas de hidrocarburos.

-
11. Un detallado análisis sobre el contexto político, económico e internacional de ambos conflictos, puede verse en YERGIN, D., *Ob. Cit.*, pp. 633 y ss.; CHAKAROVA, V., *Oil Supply Crises. Cooperation and Discord in the West*, Lexington Books, Lanham, 2013, pp. 39-50, 97-102. Con una perspectiva más jurídica, BERMEJO GARCÍA, R. y POZO SERRANO, P., *Una tierra, dos Estados: Análisis jurídico-político del conflicto árabe-israelí*, EUNSA, 2011.
 12. Sobre el papel de las *Majors* y el control del mercado petrolero mundial en esta época, véase ODELL, Peter, *Oil and Gas: Crisis and Controversies 1961-2000. Volume 1: Global Issues*, Multiscience Publishing Company, Brentwood, 2001, pp. 205-215.
 13. La OCDE era la principal organización internacional de cooperación entre los países industrializados y su mandato se extendía virtualmente a casi cualquier cuestión de naturaleza económica, incluyendo la energía. Sobre el origen y objetivos de la OCDE véase, WOLFE, R. “From Reconstructing Europe to Constructing Globalization: The OECD in Historical Perspective”, en MAHON, R. y McBRIDE, S. (Edit.), *OECD and Transnational Governance*, UBC Press, Vancouver, 2008, pp. 25-42.
 14. First guidelines for a Community energy policy, COM (68) 1040, de 18 de diciembre de 1968.

De acuerdo con estas directrices, el Consejo de las Comunidades Europeas adoptó las primeras medidas dirigidas a reducir el impacto negativo de las interrupciones o escasez en el suministro de petróleo mediante la Directiva 68/414/CE.¹⁵ Su objetivo fue reforzar la seguridad energética, para lo cual estableció la obligación de almacenar un nivel mínimo de reservas de los productos petrolíferos que garantizaran el funcionamiento de la economía y la prestación de los servicios públicos en caso de interrupciones del suministro. Dicha obligación se fijó en un nivel equivalente a 65 días de consumo del año precedente de productos específicamente determinados, y se complementó con deberes de comunicación por parte de los Estados miembros a la, entonces, Comisión de las Comunidades Europeas. Además, estableció un procedimiento que condicionaba las retiradas por debajo del nivel mínimo obligatorio al desarrollo de consultas con los Estados miembros.

Cuatro años después de aprobarse la Directiva 68/414/CEE, y pocos meses antes de iniciarse la primera crisis del petróleo, la OCDE adoptó una nueva Recomendación dirigida a los países miembros de las Comunidades Europeas¹⁶, solicitando que incrementaran el nivel de reservas. Conforme con ésta, se aprobó la Directiva 72/425/CEE¹⁷, que aumentó el nivel de reservas de petróleo y productos petrolíferos a un mínimo de 90 días.

A las normas anteriores las acompañó una nueva Directiva, la 73/238/CEE¹⁸, cuyo objetivo era asegurar la coordinación y efectividad de la respuesta de los Estados miembros. Éstos debían otorgar competencias adecuadas a las autoridades nacionales para determinar y adoptar medidas apropiadas en casos de crisis de abastecimiento, así como preparar planes de intervención. Por su parte, en aplicación de un enfoque pragmático, correspondía a la Comisión auspiciar la acción coordinada de los Estados miembros mediante un procedimiento de consulta. De esta manera se configuró un modelo comunitario de cooperación política transgubernamental, en el que las deci-

15. Directiva 68/114/CEE del Consejo, de 20 de diciembre de 1968, por la que se obliga a los Estados Miembros de la CEE a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos.

16. Recommendation of the Council of 29 June 1971 on Oil Stockpiling [C(71)113(Final)].

17. Directiva del Consejo de 19 de diciembre de 1972 por la que se modifica la Directiva del Consejo, de 20 de diciembre de 1968, por la que se obliga a los Estados miembros de la CEE a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos (72/425/CEE).

18. Directiva del Consejo de 24 de julio de 1973 relativa a las medidas destinadas a atenuar los efectos producidos por las dificultades de abastecimiento de petróleo crudo y productos petrolíferos.

siones de mayor calado quedaban en manos de los Estados miembros, y a la Comisión correspondía un papel secundario o de mero apoyo¹⁹.

Este marco resultó adecuado para responder a pequeñas interrupciones del suministro. Sin embargo, fue insuficiente para afrontar crisis de mayor envergadura, como la que se desencadenó en 1973²⁰ con el embargo petrolero de la OPEP a los países occidentales. El embargo constaba de dos elementos: por una parte, una reducción inicial de la producción de 5 millones de barriles diarios acompañado de recortes progresivos de un 5 por ciento cada mes, hasta alcanzar los objetivos políticos y económicos; y por otra, la prohibición total de exportaciones a Estados Unidos y Países Bajos, a los que luego se sumarían Dinamarca, Rodesia, Portugal y Sudáfrica. Con los recortes se aseguraban un descenso del nivel absoluto de producción. Al establecer una lista de “países embargados” y “países amigos”, dividían a los países industrializados. De esta manera desactivaban mecanismos de solidaridad e intercambio de petróleo, fomentando la competencia y las políticas del tipo *Go-it-alone*.

Como consecuencia, el sistema de emergencia comunitario no fue activado por divergencias entre los “países amigos” y el Reino de los Países Bajos, único incluido en la lista de embargados. Francia, Italia y Alemania Occidental, por su parte, promovieron acuerdos unilaterales con los países productores, a cambio de equipamiento militar. Finalmente, a efectos de no infringir el principio de libre circulación de mercancías, acordaron mantener una posición común no especificada y la redistribución del petróleo de procedencia no árabe²¹.

En el plano internacional, ante la ausencia de instrumentos y la escasa preparación para responder a las implicaciones políticas y económicas del

19. Sobre el modelo de cooperación transgubernamental, véase WALLACE, H. “An Institutional Anatomy and Five Policy Modes”, en WALLACE, H., *et al.*, *Policy-Making in the European Union*, sexta edición, Oxford, Nueva York, 2010, pp. 100-103; NUGENT, N., *The Government and Politics of the European Union*, séptima edición, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2010, pp. 295-297.

20. En el verano de ese año confluyeron varios acontecimientos que convulsionaron el mercado petrolero: la capacidad excedentaria del Golfo Pérsico se había evaporado (ADELMAN, M.A., *Ob. Cit.*, p. 97), mientras existía un mercado hambriento por asegurar el suministro (SCOTT, R., *The History of the International Energy Agency. The First Twenty Years. Volume I. Origins and Structure of the IEA*, OCDE, Paris, 1994, p. 27). Arabia Saudí se había convertido en el productor bisagra y era clave para garantizar la seguridad energética de Occidente, ocupando el papel que antes desempeñaba Estados Unidos, mientras que la OPEP exigía una revisión de precios justificada en la inflación y devaluación del dólar. A esto se sumó la Guerra del Yom Kippur, la predisposición de algunos países árabes de recurrir al petróleo como arma política y la pésima gestión norteamericana del reaprovisionamiento militar de Israel (YERGIN, D., *Ob. Cit.*, pp. 784-813).

21. Al respecto, WILLENBORG, R., *et al.*, *Ob. Cit.*, p. 28; YERGIN, D., *Ob. Cit.*, pp. 822-832

embargo, la gestión de la crisis recayó principalmente en las empresas petroleras. Éstas, mediante un sistema de asignación informal, decidieron aplicar el criterio de igualdad de sacrificios, es decir, asignar el mismo porcentaje de recortes para todos los países con independencia de su inclusión en la lista de países amigos o embargados. A pesar de las dificultades técnicas, el sistema funcionó con relativa efectividad.

Varias fueron las consecuencias del embargo petrolero. En buena medida, ahora serían las empresas nacionales de países exportadores, y especialmente de la OPEP, quienes controlarían el comercio mundial y el precio de los hidrocarburos. En los países occidentales, la percepción de la dependencia y vulnerabilidad, puso en evidencia el escaso control gubernamental de un bien vital para el funcionamiento de la economía y el bienestar ciudadano²², así como la inadecuada preparación de Occidente para adoptar medidas coordinadas.

A partir de ese momento, garantizar el suministro de hidrocarburos pasaría a ser una responsabilidad pública, y contar con instrumentos eficaces de alcance internacional y nacional para mitigar la vulnerabilidad energética, uno de los objetivos de los países occidentales. Resultaba imprescindible desarrollar una política conjunta en el contexto de instituciones y mecanismos estables y efectivos de cooperación y solidaridad de alcance internacional, que representara sus intereses y evitara el recurso al bilateralismo, que podría introducir excesiva rigidez en el mercado petrolero mundial y politizarlo de manera permanente²³.

Evitar otra crisis energética, o al menos mitigar sus efectos, dependía de instrumentos que garantizaran una respuesta efectiva en caso de ruptura del abastecimiento, cierta convergencia de las políticas nacionales y, muy especialmente, voluntad política de actuar de manera coordinada. Para esto, era crucial contar con estructuras administrativas adecuadas para adoptar decisiones y permitir el flujo de información que garantizara la eficacia de una respuesta coordinada²⁴.

En el plano internacional, en 1974 se empieza a configurar el sistema de cooperación y coordinación vigente con la creación de la Agencia Interna-

22. Como recuerda CHAKAROVA, la crisis energética fue asumida por los Estados como un asunto de supervivencia nacional, y el petróleo como un problema de seguridad estatal. CHAKAROVA, V., *Ob. Cit.*, p. 69. Esta percepción era compartida por los ciudadanos, que habían sufrido los efectos del embargo: largas colas para abastecerse de gasolina en Estados Unidos; y en Europa, interrupciones del suministro y racionamiento que recordaban el período de Postguerra.

23. YERGIN, D., *Ob. Cit.*, p. 834.

24. Como recuerda, SCOTT, R., *Ob. Cit.*, p. 38, durante la crisis la coordinación de la información a través de la Secretaría de la OCDE no resultó satisfactoria.

cional de Energía. Por su parte, a nivel nacional en 1975 Estados Unidos creó la *Strategic Petroleum Reserve*, entidad cuya función es asegurar el suministro de petróleo y productos petrolíferos, seguido por iniciativas similares en Europa y Japón.

2. El sistema internacional de respuesta ante crisis de desabastecimiento en el marco de la Agencia Internacional de Energía

En febrero de 1974 los representantes ministeriales de los 13 principales consumidores de petróleo²⁵, autoridades de las Comunidades Europeas y la OCDE acordaron la creación de un programa de acción en un marco de cooperación. En noviembre de ese año, acordaron constituir la Agencia Internacional de la Energía (AIE) mediante dos instrumentos: una propuesta de decisión del Consejo de la OCDE para la creación de la Agencia²⁶ como órgano autónomo dentro de la misma organización²⁷; y por otra, una propuesta de Programa Internacional de Energía (PIE) como Acuerdo sobre un Programa Internacional de la Energía²⁸, que estableció el sistema de respuesta internacional en casos de crisis de abastecimiento.

Actualmente, en el marco de la Agencia Internacional de la Energía coexisten dos sistemas de cooperación destinados a garantizar el abastecimiento de petróleo en situaciones de emergencia o desabastecimiento. Por una parte, el Sistema de Respuesta ante Situaciones de Emergencia en el

25. Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, República Federal de Alemania, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Reino Unido y Estados Unidos.

26. De las alternativas posibles se eligió crear una agencia porque permitía la adopción de decisiones legalmente vinculante bajo el Derecho internacional, en el marco de una organización intergubernamental, creando así un marco de cooperación que cuenta, al menos en cuanto a los aspectos medulares, con las ventajas que representan los instrumentos de *Hard Law*. Sobre las ventajas de acudir a instrumentos de *Hard Law* en el plano internacional, véase ABBOT, K. y SNIDAL, D., *Ob. Cit.*, pp. 424-434.

27. La incorporación de la AIE en la OCDE respondió a diversas razones: en primer lugar, la OCDE es una organización internacional que tenía reconocido su estatus, privilegios e inmunidades; en segundo término, aseguraba que la Agencia se estableciera de manera rápida; y, finalmente, desde una perspectiva política los países exportadores encontrarían menos beligerante crear una agencia administrativa en el seno de una organización existente, que otra institución independiente que agrupara a los consumidores de petróleo. WILLENBORG, R., *et al.*, *Ob. Cit.*, p. 29.

28. A pesar de que el PIE podría haberse adoptado con efectos vinculantes mediante Decisión del Consejo de la OCDE, se prefirió un instrumento distinto y la solemnidad de un tratado internacional. Con esto se otorgó mayor formalidad y visibilidad, además de asegurar el compromiso de los Gobiernos con el programa en su conjunto, y particularmente con el sistema de respuesta en situaciones de emergencia. Scott, R., *Ob. Cit.*, p. 55.

Abastecimiento de Petróleo, establecido mediante el PIE, y por otra, el subsistema CERM²⁹, creado por decisión de la AIE. La activación de uno u otro dependerá de la gravedad de la crisis, pero en todo caso no son excluyentes entre sí y pueden funcionar paralelamente o complementarse. En conjunto ambos mecanismos permiten a la Agencia responder institucionalmente a un amplio margen de interrupciones y crisis de abastecimiento.

A pesar de que el PIE incluye disposiciones relacionadas con la política energética en su concepción más amplia³⁰, el denominado “Sistema de Respuesta ante Situaciones de Emergencia en el Abastecimiento de Petróleo” constituye el núcleo de la AIE desde su fundación³¹, y la primera línea defensiva de los países industrializados frente a interrupciones graves del abastecimiento de petróleo. Aunque opera con criterios de flexibilidad, se diseñó acudiendo a instrumentos de *Hard Law*, y por tanto, creando obligaciones vinculantes y exigibles a los signatarios del programa, con fundamento en los principios de solidaridad y cooperación.

Se configura como una densa red de procedimientos y normas para dar respuesta a las crisis de abastecimiento, que permiten adoptar medidas de actuación sobre la oferta y la demanda, a partir de tres elementos estructurales:

- a. Vinculada a la noción de autosuficiencia, la obligación de mantener reservas de petróleo y derivados en una cantidad equivalente a 90 días de importaciones netas, que permiten mantener la actividad económica durante el período de crisis contando con recursos propios. Se consideran la primera línea de respuesta en el marco de una acción coordinada, y pueden ser liberadas en situaciones de emergencia, bajo la coordinación de la AIE, para aliviar tensiones en el mercado;

29. Subsistema de medidas de respuesta coordinada en situaciones de emergencia. En inglés *Co-ordinated Emergency Response Measures (CERM)*.

30. Obligaciones de mantener reservas o stocks de petróleo (capítulo I), de preparar un plan de contingencia con medidas de restricción de la demanda para situaciones de crisis (capítulo II), un sistema de asignación como parte del sistema de respuesta en situaciones de emergencia (capítulo III), normas y criterios para activar los sistemas de emergencia (capítulo IV), establecer los sistemas e instrumentos de intercambio de información (capítulo V) y los mecanismos de consulta con empresas petroleras (capítulos VI). Así mismo, establece los aspectos clave para desarrollar políticas energéticas de largo plazo para reducir la dependencia (capítulo VII) y los criterios que guiarán las relaciones con los países productores y otros países consumidores que no forman parte del Programa (capítulo VIII).

31. International Energy Agency, Sistema de respuesta de la AIE ante situaciones de Emergencia en el Abastecimiento de Petróleo, París, 2012, p. 3.

- b. La adopción de un plan con medidas de restricción de la demanda, por parte de los países miembros, con el objetivo bien de reducir el consumo total por parte de los consumidores o bien la cantidad de petróleo y derivados disponibles para ser consumidos, mediante las medidas específicas que determine cada socio en atención a sus circunstancias particulares³²; y,
- c. Finalmente, la asignación de petróleo, que constituye un mecanismo de reparto físico de petróleo para reducir el impacto variable que una situación de crisis o desabastecimiento puede tener entre los socios³³. Este mecanismo, representa la cláusula de cierre y es el elemento vertebrador de la voluntad de actuación solidaria en un marco de cooperación, pues en atención a la naturaleza de la interrupción, otorga a los Estados deficitarios un derecho de asignación exigible a los demás miembros.

Este sistema se diseñó como un instrumento para reemplazar volúmenes de crudo y dar respuesta a crisis graves. Se activa cuando la ruptura, real o posible, del abastecimiento supere un umbral de gravedad del 7 por ciento de pérdida de abastecimiento bruto global o de un país miembro. Las primeras crisis en ponerlo a prueba fueron la revolución iraní y la primera guerra entre Irak-Irán, que en su conjunto no superaron el umbral previsto en el PIE. No obstante, la seria amenaza que representaron para la economía de la OCDE, impulsaron la adopción de medidas al margen del sistema internacional, así como la discusión sobre las posibilidades de utilizar las reservas y adoptar medidas de restricción de la demanda para responder de manera rápida y flexible a interrupciones que no superen el umbral señalado.

El diseño del nuevo mecanismo, el subsistema CERM, partió de la Decisión sobre preparación ante futuras interrupciones del suministro, de 10 de diciembre de 1981, y se terminó de perfilar con la Decisión sobre Reservas e

32. La variedad de medidas que pueden adoptarse van desde aquellas dirigidas a reducir el consumo de combustibles utilizados para el transporte o calefacción, el incremento de impuestos o eliminación de *price-caps* que actúen como techo al incremento de precios, hasta campañas para sensibilizar a grupos específicos de la población.

33. Las interrupciones importantes del abastecimiento, por regla general, tendrán un efecto variable entre los países. La producción interna de petróleo, la existencia de infraestructura de refinación, la composición del mix energético, el origen de las importaciones o la capacidad para reducir el consumo, son factores que pueden generar un impacto asimétrico. Ese impacto, puede suponer que mientras algunos miembros se encuentran sometidos a restricciones o interrupciones, otros en cambio, podrían estar disfrutando de excedentes.

Interrupciones del Suministro, de 11 de julio de 1984³⁴, ambas del Consejo Director de la AIE.

Al igual que el Sistema PIE, se justifica en los principios de cooperación y solidaridad, partiendo de que una respuesta coordinada resultará más efectiva que las medidas adoptadas de manera individual por los países miembros. Sin embargo, se trata de un sistema mucho más flexible para dar respuesta a las particularidades de cada crisis. Puede utilizarse para situaciones de precrisis o subcrisis, liberando reservas al mercado y recurriendo al portafolio de medidas recogidas en el PIE: restricción de la demanda, sustitución de combustibles o incremento de la producción interna. Con este subsistema, el arsenal de respuestas de la Agencia, se activa en primer término con un instrumento que complementa el funcionamiento del mercado hasta donde sea sostenible, y reserva el sistema PIE, con la asignación de petróleo entre socios, como último recurso³⁵.

Ahora bien, se trata de un sistema que se asemeja más a un modelo de cooperación política, que al sistema PIE cuya activación depende del cumplimiento de criterios técnicos. En el marco del CERM, tanto la decisión misma de activación como las medidas concretas acerca de la participación de cada país, responderán al consenso existente en cada situación específica. De ahí, que pueda considerarse como una decisión estrictamente política o de naturaleza discrecional³⁶.

Actualmente el subsistema CERM constituye el principal instrumento de respuesta ante situaciones de crisis. Esto se debe no sólo a que las interrupciones de abastecimiento no hayan superado el umbral PIE, o a su naturaleza flexible y vocación de complementar el mercado. Los cambios del mercado petrolero, y muy especialmente el desarrollo de mercados spots y de futuros que transfiere a la libre oferta y demanda la corrección de los desequilibrios³⁷, explican en buena medida su preponderancia. De ahí que algunos autores sostengan que las futuras crisis no serán tanto de abastecimiento -foco del sistema PIE - como de precios altos, que pueden mitigarse mediante la liberación coordinada de reservas y la adopción de medidas complementarias a la actuación del mercado.

34. IEA, Decision on Stocks and Supply Disruptions, IEA/GB(84)27, de 11 de Julio de 1984.

35. COLGAN, J. "The International Energy Agency. Challenges for the 21st Century", *GPPi Policy Paper Series*, N° 6, 2009. p. 6.

36. EMERSON, S. "When should we use strategic oil stocks?", *Energy Policy*, 34, 2006, p. 3380.

37. KONOPLYANIK, A. "Energy Security and the Development of International Energy Markets", en BARTON, B., et al., (Edit.), *Energy Security. Managing Risk in a Dynamic Legal and Regulatory Environment*, Oxford University Press, New York, 2004, p. 52.

Pese a todo, aunque se ha recurrido al subsistema CERM en varias ocasiones³⁸, sólo se ha activado oficialmente en contadas oportunidades: durante la invasión iraquí de Kuwait en 1991; con ocasión del huracán Katrina en 2005; y como respuesta a la restricción del abastecimiento provocada por la crisis libia de 2011.

3. El sistema comunitario, su reforma y encaje en el marco de los sistemas de respuesta establecidos en la OCDE y la AIE

El sistema comunitario configurado a inicios de los años 70, en conjunto con el sistema de la AIE, se consideró adecuado para afrontar las crisis de abastecimiento hasta la invasión de Kuwait en 1990. A partir de ese momento se inició un largo proceso de reformas y aproximación con el marco AIE, no exento de dificultades por la dinámica propia del proceso comunitario, y la inexistencia de competencias específicas en materia energética. La aproximación de ambos sistemas concluyó con la aprobación de la Directiva 2009/119/CE, luego de varias propuestas de directivas y reformas parciales previas.

En 1991 la Comisión propuso un paquete de medidas que incluía la incorporación de la Comunidad Europea a la AIE en representación de los Estados miembros, así como la armonización del sistema comunitario con los objetivos del mercado interior. Sin embargo, fueron rechazadas por proponerse al margen de la AIE, foro en el que el Consejo entendía debía desarrollarse la revisión del marco comunitario³⁹.

La Comisión propondría nuevamente una revisión en 1995, esta vez recogiendo el mandato del Consejo y su preocupación por la profundización del mercado interior. Luego de un análisis de los principales problemas y un proceso de discusión, se aprobó la Directiva 98/93/CE⁴⁰.

La directiva, si bien no se refería a cuestiones de principios, sino a aspectos técnicos relacionados con la seguridad del suministro, el mercado petrolero y el mercado interior de la energía⁴¹, incrementó el nivel de transparencia de las

38. Así, ha servido de marco institucional para preparar una posible respuesta coordinada y programas de contingencia con ocasión del fallo informático del Y2K; en previsión de la guerra de Irak de 2002, y durante la huelga petrolera de Venezuela durante el año 2003.

39. LYONS, P., *EU Energy Policies towards the 21st Century*, EC Inform, Surrey, 1998, p. 106.

40. Directiva 98/93/CE del Consejo de 14 de diciembre de 1998, que modifica la Directiva 68/414/CEE por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos.

41. Al respecto, CAMERON, P., *Competition in Energy Markets. Law and Regulation in the European Union*, segunda edición, Oxford University Press, Nueva York, 2007, p. 539.

reservas y sus modalidades de almacenamiento, simplificó las reglas para su mantenimiento fuera del territorio de los Estados miembros, y reconsideró el nivel de reservas exigidas para países con producción autóctona. Sin embargo, debido a que se trató precisamente de una revisión técnica, no reguló algunos aspectos problemáticos que se mantenían desde la directiva del 68⁴².

En 2002, la Comisión presentó una nueva propuesta de Directiva⁴³, rechazada por el Consejo y el Parlamento Europeo debido a su carácter gravoso y el distanciamiento del camino marcado por la AIE⁴⁴. En su lugar se aprobó la Directiva 2006/67/CE⁴⁵, que simplemente codificó la regulación comunitaria sobre la materia.

Sin embargo, ese mismo año, siguiendo el mandato de las Cumbres de Jefes de Estado celebradas en octubre y diciembre de 2005, la Comisión publicó un libro verde⁴⁶ y una comunicación⁴⁷, a la que siguió la aprobación del tercer paquete energético, que además de realizar un análisis estratégico de la situación europea, presentó un paquete de medidas que incluía un plan de acción para mejorar la seguridad en el suministro del petróleo en coordinación con los países de la OCDE. El Consejo, sobre la base de la Comunicación de la Comisión, invitó a la Comisión a presentar propuestas, que concluyó con una propuesta de directiva aprobada en septiembre de 2009.

El nuevo marco, recogido en la Directiva 2009/119/CE⁴⁸, busca aproximar el sistema comunitario a los estándares del sistema AIE, armonizando los mecanismos de almacenamiento entre los Estados miembros.

La Directiva mantiene la obligación de almacenamiento de reservas en 90 días, armonizando el método de cálculo comunitario con el de la AIE para

42. Así, por ejemplo, no definió la forma en que debía cumplirse con la obligación de almacenamiento, lo que generaba diferencias importantes en cuanto a los regímenes aplicados por los Estados miembros (cfr. SALA ARQUER, J.M., *La liberalización del monopolio de petróleos en España*, Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 104), así como incumplimientos del nivel de reservas (Cfr. Informe de la Comisión de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Energía, sobre la propuesta de Directiva (PE227.839/def), p. 5).

43. 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 (2002/C 331 E/40).

44. En este sentido, CAMERON, P., *Ob. Cit.*, p. 540.

45. Directiva 2006/67/CE del Consejo de 24 de julio de 2006 por la que se obliga a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo y/o productos petrolíferos.

46. Libro verde "Una estrategia europea para una energía sostenible, competitiva y segura" de 8 de marzo de 2006, COM (2006) 105 final.

47. Comunicación de la Comisión "Una política energética para Europa", de 10 de enero de 2007, COM (2007) 1 final.

48. Directiva 2009/119/CE del Consejo de 14 de septiembre de 2009, por la que se obliga a los Estados miembros a mantener un nivel mínimo de reservas de petróleo crudo o productos petrolíferos.

umentar la coherencia. Por otra parte, refuerza la obligación de garantizar la disponibilidad y accesibilidad física de las reservas, así como las obligaciones de información (art. 5) y de comunicación a la Comisión. Por su parte, a ésta le corresponde, en coordinación con los Estados miembros, verificar el cumplimiento de las obligaciones de almacenamiento (art. 18).

No obstante, quizás con una interpretación un tanto extensa del principio de subsidiariedad, la Directiva no establece procedimientos comunes ni medidas específicas en casos de emergencia. Corresponde a los Estados miembros desarrollar dichos procedimientos y aprobar las medidas necesarias para movilizar de manera transparente, rápida y efectiva la totalidad o parte de las reservas, para lo cual deben mantener planes de intervención y medidas organizativas que deberán comunicar a la Comisión, si así lo solicita (art. 20). En este sentido, se asemeja también al Sistema AIE que deja libertad plena a sus socios para determinar la forma de dar cumplimiento a las obligaciones asumidas.

El sistema resulta complementario con el establecido en el marco de la AIE⁴⁹. Ambos se vertebran sobre los principios de solidaridad y cooperación, y configuran una exhaustiva red de seguridad, constituida por medidas, mecanismos y procedimientos, encadenados a partir de la obligación de almacenamiento de reservas obligatorias. Sin embargo, el último eslabón y por tanto, en cierta medida, pieza clave de la cascada instrumental y regulatoria son los países miembros de la AIE, y en su caso, de la Unión Europea, que deben dar cumplimiento a las obligaciones de almacenamiento, y regular parte del sistema estableciendo, entre otros aspectos, las responsabilidades sobre el almacenamiento, gestión y financiación de las reservas.

4. La gobernanza de las reservas estratégicas: complementariedad del sistema multinivel internacional y comunitario

Como hemos visto, los sistemas de respuesta internacional y comunitario, vertebrados sobre los principios de solidaridad y cooperación, promueven la seguridad energética en casos de crisis de abastecimiento. Ambos siste-

49. Esto es así porque ambos sistemas han sido armonizados de forma tal que al activarse el sistema AIE, se terminará dando cumplimiento tanto a las obligaciones asumidas conforme al marco internacional como a las previstas por el ordenamiento comunitario (WILLENBORG, R, *et al.*, *Ob. Cit.*, p. 30), mediante el encaje de la cascada regulatoria y procedimientos que veremos más adelante.

mas, que no compiten entre sí y resultan complementarios⁵⁰, configuran una exhaustiva red de seguridad, constituida por medidas, mecanismos y procedimientos, encadenados a partir de la obligación de almacenamiento de reservas obligatorias.

Sin embargo, de manera similar a otros ámbitos del sector energético, como la ordenación del comercio transfronterizo de la electricidad⁵¹, su funcionamiento exige una intensa coordinación y verdadera voluntad de cooperación, con la participación de actores y órganos de distinto nivel y naturaleza que configuran un verdadero modelo de gobernanza multinivel⁵² en el que deben encajarse procedimientos y mecanismos internacionales y comunitarios.

Veremos en primer lugar los actores que configuran dicho sistema, para posteriormente prestar atención a los mecanismos de encaje de la actuación internacional y comunitaria en caso de una crisis o restricción del abastecimiento. Finalmente, analizaremos la efectividad del sistema multinivel, utilizando como referencia la restricción en el abastecimiento generada en el marco de la crisis libia.

A. Los actores y su encaje en la cascada regulatoria del sistema de gobernanza

El panorama institucional y regulatorio de los sistemas de respuesta, se configura en una pirámide de varios niveles, con la Agencia Internacional de la Energía en la cúspide. El siguiente eslabón está formado por los países que participan directa o indirectamente del sistema de la Agencia, de los que podemos diferenciar hasta cuatro supuestos a través de los cuales se configura su participación.

En primer lugar, tenemos los países que forman parte de otra organización supranacional que ejerce competencias en materia energética y que desarrolla su regulación a partir del marco internacional de la AIE. Este es

50. Esto es así porque ambos sistemas han sido armonizados de forma tal que al activarse el sistema AIE, se terminará dando cumplimiento tanto a las obligaciones asumidas conforme al marco internacional como a las previstas por el ordenamiento comunitario (WILLENBORG, R, *et al.*, *Ob. Cit.*, p. 30), mediante el encaje de la cascada regulatoria y procedimientos que veremos seguidamente.

51. Al respecto véase, HERNANDEZ, J.C. "El comercio transfronterizo de la electricidad", *Noticias de la Unión Europea*, N° 322, 2011, p. 101-109.

52. Sobre Gobernanza multinivel además de los ya citados véase, entre otros, ENDERLEIN, H, *et al.*, (Edit.), *Handbook of Multi-level Governance*, Edward Elgar, Cheltenham, 2010; MORATA, F., "Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea", en MORATA, F. (Edit), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 19 y ss.

el caso de los países que pertenecen a la Agencia y la Unión Europea⁵³. En este caso, la cadena regulatoria se inicia en la Agencia Internacional de la Energía, continúa con la regulación comunitaria, y se cierra con la normativa interna⁵⁴.

En segundo lugar, nos encontramos con un grupo de países extracomunitarios, que deben completar el marco y las obligaciones asumidas con la AIE y el PIE mediante las regulaciones internas, como es el caso de Australia, Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Japón, Nueva Zelanda, Turquía y Suiza. En este supuesto, la regulación adoptada por la AIE se completa directamente con la regulación nacional.

En tercer lugar, encontramos los países que forman parte de la Unión Europea, pero no así de la Agencia Internacional de la Energía, es decir, Bulgaria, Chipre, Letonia, Lituania, Malta y Rumania. El principal marco regulador es el Derecho comunitario, y su participación en el sistema internacional, se estructura a través de la Comisión, que participa en los trabajos de la Agencia y coordina su contribución en caso de acciones coordinadas internacionales.

Finalmente, destaca el caso de Noruega, que aunque forma parte de la AIE, en el marco del PIE negoció un régimen particular que, en su condición de exportador neto, le permite decidir caso por caso, su participación en el sistema de emergencia de la AIE⁵⁵.

B. El procedimiento internacional y comunitario en el marco de una acción coordinada de liberación de reservas

Acorde con la pirámide institucional, el primer eslabón de una acción coordinada es el sistema AIE. Se desarrolla un procedimiento ágil de consulta entre la Agencia, los países miembros y la Comisión Europea que puede concluir con la activación del sistema, siguiendo las diferentes fases que veremos seguidamente.

En primer lugar, la Secretaria Permanente de la Agencia al tener conocimiento de una ruptura real o potencial se encarga de evaluar la gravedad de

53. Este es el caso de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Países Bajos, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, y Suecia.

54. Que a su vez, dependiendo de la forma del Estado y la distribución interna de competencias, puede alcanzar otros tantos niveles (i.e., nacional, regional o local).

55. Decisión que le corresponde al Ministro de Asuntos Exteriores, previa consulta con el Ministro de Petróleo y Energía. Cfr. IEA, *Oil Supply Security: Emergency Response of IEA Countries*. Norway, 2011, pp. 10-11.

la ruptura. Valoración que comunica a los países miembros, alertándoles de la posible activación de una acción coordinada.

Posteriormente, el Director Ejecutivo de la AIE determinará si la situación exige una acción coordinada, realiza una valoración detallada y una propuesta de acción colectiva, que incluye un plan de respuesta inicial para liberar volúmenes específicos de petróleo y derivados, para los primeros 30 días. Realizada esta valoración, se inicia el período de consultas con los países miembros, acerca de la necesidad de activación, en permanente contacto con el Consejo Director, conformado por los Ministros de Energía y altos representantes de los países miembros.

Si los países miembros están de acuerdo o no objetan la propuesta después de un período razonable de tiempo, el Director Ejecutivo emitirá un aviso de activación, acompañado de un comunicado de prensa que informe al mercado de la voluntad de actuación para mitigar los efectos de la interrupción. Los países miembros enviarán un cuestionario de propuesta de contribución a la acción colectiva, y dentro de los 15 días siguientes a la notificación comenzarán a implementar las medidas de emergencia.

Durante la crisis, la Agencia valorará su evolución de manera permanente, así como la implementación de las medidas coordinadas. El Consejo Director de la AIE, puede convocarse cuando se estime oportuno, a efectos de evaluar la situación y considerar la adopción de medidas adicionales.

Finalmente, cuando lo estime adecuado, la Agencia recomendará poner fin a la acción coordinada y propondrá un calendario para el restablecimiento de las reservas de emergencia en caso de que hayan caído por debajo de los 90 días.

El mecanismo internacional se complementa, en nuestro caso con los mecanismos comunitarios, que se desarrollan mediante un modelo de coordinación y cooperación asimétrico a partir de instituciones administrativas bisagras y procedimientos de emergencia específicos.

Como ya hemos mencionado, la Directiva de 2009 tiene por objetivo alcanzar un elevado nivel de coherencia con el sistema de la AIE, así como hacer mucho más eficientes y armonizar los procedimientos de emergencia entre los Estados miembros de la UE.

Sin embargo, en este nivel tendremos que diferenciar los países comunitarios de los demás que conforman la Agencia. Para los países extracomunitarios, como Estados Unidos -por ejemplo-, una vez que se adopta una decisión en el seno de la Agencia, su participación y cooperación se desarrolla

cumpliendo con las medidas acordadas de conformidad con la legislación y criterios de distribución de competencias nacionales⁵⁶.

En el ámbito comunitario se añade un grado más de complejidad, pues además de cumplir con el marco AIE debe actuarse conforme con los principios y la regulación comunitaria, respetando -entre otros aspectos- el reparto de competencias, la construcción del mercado único⁵⁷ y el principio de solidaridad. Todo además, en el marco de la peculiar situación generada por la no pertenencia a la AIE de algunos Estados miembros, por demás muy vulnerables dada su situación geográfica.

Para salvar esta situación, la Directiva crea una estructura administrativa bisagra en la que participan los Estados miembros y la Comisión, actuando ésta última como correa de transmisión y ente coordinador de las decisiones adoptadas en el seno de la AIE y los Estados miembros que no pertenecen a ella. Se trata del Grupo de Coordinación para el Petróleo y los Productos Petrolíferos, compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por la Comisión. A este grupo, de carácter consultivo, corresponde analizar la seguridad de abastecimiento de la Unión, así como facilitar la coordinación y aplicación de medidas relativas a este ámbito.

Por otra parte, a pesar de que la Directiva no establece criterios en cuanto al cumplimiento de las obligaciones de almacenamiento o su utilización por parte de los Estados miembros, ni homogeneiza los procedimientos nacionales, establece dos procedimientos de emergencia de ámbito comunitario, que se pondrán en marcha en atención a la mediación de una decisión internacional de movilización de reservas y la existencia de dificultades que afecten a la totalidad de la Comunidad o parte de ella.

El primer procedimiento, que podemos calificar como jerárquico (*top-down*), tiene como objetivo estructurar una decisión adoptada por la AIE, coordinando la actuación comunitaria. Así, cuando exista una decisión internacional, los Estados miembros afectados están autorizados a utilizar sus reservas y dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales, infor-

56. Sobre la seguridad energética en Estados Unidos véase, entre otros, ZILLMAN, D. y BIGOS, M., *Security Supply and Control of Terrorism: Energy Security in the United States in the Early Twenty-First Century*, en BARTON, B., Ob. Cit., pp. 145 y ss.

57. Mercado interior que, como señaló la Comisión, constituye "una realización única en su genero; ningún otro país de la AIE, incluidos los Estados Unidos, ha conseguido desarrollar una construcción tan integrada". Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Mercado interior de la energía: medidas coordinadas en materia de seguridad del abastecimiento energético, COM (2002) 488 final, de 11 de septiembre de 2002, p. 12.

mando en todo caso a la Comisión que, a su vez, puede convocar al Grupo de Coordinación a efectos de evaluar el impacto de la movilización⁵⁸.

Igualmente, la Comisión, previa consulta con el Grupo de Coordinación, está facultada para recomendar a los Estados miembros la movilización de reservas o la adopción de otras medidas que considere adecuadas⁵⁹, para garantizar la eficacia de la respuesta comunitaria a la situación de crisis y dar cumplimiento a la decisión de la Agencia.

En segundo término, se estructura un procedimiento construido de abajo hacia arriba (*bottom-up*), que se activa en caso de que surjan dificultades que afecten a la Unión Europea en su conjunto o a un Estado miembro, sin que medie una decisión internacional en el seno de la AIE.

En este caso, la Comisión por iniciativa propia o a solicitud de un Estado miembro, realizará una consulta con el Grupo de Coordinación a efectos de estudiar la situación. Basándose en los resultados del estudio, determinará si se ha producido una interrupción grave del suministro, y autorizará la movilización total o parcial de las cantidades de reservas propuestas por los Estados miembros afectados.⁶⁰

Finalmente, la reposición de las reservas hasta los niveles mínimos exigidos por la normativa internacional y comunitaria, corresponde a la Comisión mediante la fijación de un calendario razonable, previa consulta con el Grupo de Coordinación y, cuando sea necesario, en coordinación con la AIE, teniendo en cuenta la situación del mercado petrolero internacional⁶¹.

C. Deberes de información, verificación y aproximación de políticas nacionales: *Soft Governance* y gobernanza por indicadores

Una respuesta eficaz en casos de ruptura del suministro depende del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los socios y la puesta a punto de los procedimientos, planes y medidas. Además, resulta esencial contar con información actualizada y lo más fiable posible, para valorar adecuadamente la necesidad de activar una acción colectiva o asesorar a los países miembros sobre las medidas más apropiadas para afrontar una situación de crisis.

A tales efectos, la AIE actúa como nodo central de una red global de información y experticia sobre el mercado energético, y además, se encarga

58. Art. 20.3.a) de la directiva 2009/119/CE.

59. Art. 20.3.b) de la directiva 2009/119/CE.

60. Art. 20.4 de la directiva 2009/119/CE.

61. Art. 20.5 de la directiva 2009/119/CE.

de diseminar las experiencias y mejores prácticas de los países miembros, influyendo en el proceso de adopción y armonización de las políticas energéticas de sus socios. En tal sentido, hace suyas algunas de las técnicas de *Soft governance* de la OCDE: generación de información fiable; promoción de discusiones sobre objetivos y políticas comunes; y evaluación de las políticas nacionales mediante *peer reviews* periódicos⁶².

En cuanto a la influencia a través del discurso y la generación de información, la Agencia cuenta con el capital humano necesario para monitorizar y realizar un análisis prospectivo del mercado energético que difunde mediante su informe mensual (*Oil Market Report*) y su análisis anual (*World Energy Outlook*), que recogen las evaluaciones y revisiones de las políticas nacionales de los países miembros.

Por otra parte, para garantizar la eficacia de las acciones coordinadas y un cierto grado de armonización, la AIE recurre a las técnicas que ofrece la Gobernanza por indicadores (*Governance by Comparison*⁶³), esto es, la evaluación por la Agencia y los demás socios de las políticas nacionales; la elaboración de recomendaciones, directrices y *rankings* que comparan el desempeño de cada país miembro y promueven cambios con base a *peer reviews* y *peer pressure*⁶⁴; y, la publicación del cumplimiento o incumplimiento de los acuerdos y recomendaciones anteriores por los socios (*naming and shaming*).

Todo esto en el marco de evaluaciones y simulacros. Las evaluaciones de los socios se realizan cada cierto número de años, para comprobar el cumplimiento de los procedimientos, acuerdos institucionales y estándares. Tanto el Secretariado como los países miembros son evaluados por sus homólogos

62. Sobre las técnicas de *Soft Governance* en el marco de la OCDE véase MARTENS, K. y JAKOBI, A., *Ob. Cit.*, p. 9-12; MARCUSSEN, M., "OCDE Governance Through Soft Law", en MÖRTH, U. (Edit.), *Soft Law in Governance and Regulation. An Interdisciplinary Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham, 2004, pp. 103 y ss.

63. Una aproximación teórica a la gobernanza por indicadores, puede verse en MARTENS, K. y NIEMANN, D., "Governance by Comparison - How Ratings and Rankings Impact National Policy-Making in Education", *TranState Working Paper*, N° 139, Bremen, 2010, p. 6 y ss.; DAVIS, Kevin, KINGSBURY, Benedith y MERRY, Sally, "Indicators as a Technology of Global Governance", IILJ Working Paper, 2010/2 (Global Administrative Law Series), 2010. De manera similar, aunque denominándola Gobernanza por información, VON BOGDANDY, A. y GOLDMANN, M., *Ob. Cit.*

64. Sobre el *Peer Review* y el *Peer Pressure* como técnica de gobernanza, véase PAGANI, F., *Peer Review: A Tool for Co-Operation and Change*, OCDE, 2002, p. 4-6; BALDWIN, R., CAVE, M. y LODGE, M., *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*, segunda edición, Oxford University Press, Nueva York, 2012, p. 431. Una justificación teórica sobre el uso de estas técnicas en el marco de la OCDE en SCHÄFER, A., "Revolving Deadlock: Why International Organizations Introduce Soft Law", Max Planck Institute for the Study of Societies, 2005, pp. 5 y ss.

acerca de su preparación, para posteriormente debatir un informe y proponer recomendaciones.

Por su parte, los simulacros se realizan cada dos años con el objetivo de evaluar el proceso de adopción de decisiones, verificar las políticas y procedimientos de respuesta, y garantizar que, tanto la Agencia como los países miembros, están preparados para reaccionar rápida y eficazmente en situaciones de ruptura del abastecimiento.

Analizado el marco de respuesta internacional, corresponde ahora centrarnos en el plano comunitario y sus esfuerzos de armonización con el sistema AIE.

Como hemos visto hasta ahora, y desde el punto de vista regulatorio e institucional, la estrategia de los países industrializados para afrontar los retos que presenta el mercado energético se construye a partir de un marco de cooperación con una estructura regulatoria híbrida⁶⁵, en el que encontramos técnicas tradicionales de Derecho internacional (*Hard Law*), mecanismos propios de la diplomacia e instrumentos de *Soft Governance*. La AIE se encuentra en la cúspide del sistema de respuesta internacional, y en torno a ella, se han creado y estructuran los instrumentos y mecanismos de cooperación de los países occidentales, que en el caso de la Unión Europea, se complementan con las previsiones comunitarias, y de manera especialmente importante, como cierre del modelo, los sistemas nacionales de respuesta.

III. EL ENCAJE DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE GESTIÓN DE LAS RESERVAS ESTRATÉGICAS: EN PARTICULAR, EL MODELO ESPAÑOL

La eficacia del Sistema previsto en el marco de la AIE depende, sin lugar a dudas, de su implementación a nivel nacional⁶⁶. Los efectos perjudiciales de una interrupción en el suministro de petróleo tienen claro impacto en el plano internacional, pero sus principales consecuencias son sufridas por los

65. Sobre el fenómeno de la hibridación y la síntesis entre *Hard* y *Soft Law* en el marco de la Gobernanza, véase TRUBEK, D., COTTRELL P. y NANCE, M., "Soft Law, Hard Law, and EU Integration", en DE BÚRCA, G. y SCOTT, J., (Edit.), *Law and New Governance in the EU and the US*, Hart Publishing, Portland, 2006, pp. 91-94.

66. REDGWELL, C., "International Energy Security", en BARTON, B. *Ob. Cit.*, p. 33.

ciudadanos, que deben soportar un incremento de precios y restricciones en el suministro.

Para garantizar los objetivos previstos en el PIE, y asegurar la actuación cooperativa de los miembros de la AIE, es necesario que cada Estado miembro de la Agencia establezca una organización nacional de emergencia (*National Energy Sharing Organization*-NESO) coordinando su actuación con la industria, distribuya competencias y funciones, regule los procedimientos y el sistema de almacenamiento.

En este apartado nos centraremos en el desarrollo nacional de las obligaciones internacionales asumidas por los Estados en el marco del PIE, así como el encaje de los procedimientos e instituciones administrativas. Por razones metodológicas y de espacio, no podremos abarcar la totalidad de sistemas adoptados por los países miembros⁶⁷. Nos centraremos en los tres que consideramos de particular interés y resultan representativos de los modelos nacionales de gestión de las reservas: el sistema norteamericano basado en un modelo de gestión gubernamental; el alemán, que opera bajo el modelo de agencia; y, el caso español, modelo mixto en el que participa una agencia gubernamental y la industria. La importancia del sistema norteamericano, radica en la preponderancia global de su economía, y en el volumen total de sus reservas estratégicas. Por su parte, el sistema alemán, constituye el sistema de reservas más importante de Europa por razones similares. Finalmente, el sistema español representa nuestro objeto principal de estudio.

1. El sistema norteamericano: la *Strategic Petroleum Reserve*

La creación del sistema de reservas estratégicas norteamericanas, al igual que en el ámbito internacional y comunitario, fue una respuesta reactiva ante la crisis generada por el embargo petrolero de 1973. El embargo tuvo lugar en el momento en que Estados Unidos había alcanzado su pico de producción y puso en evidencia la vulnerabilidad del país que se había mantenido entre los mayores productores mundiales de petróleo. Por tanto, canalizó el debate sobre la necesidad de adoptar medidas de emergencia ante situaciones de crisis de abastecimiento y superar la insuficiente política de seguridad ener-

67. Un análisis de los distintos sistemas adoptados por los Estados miembros de la AIE, puede verse en IEA, *Energy Security Supply. Emergency Response of IEA Countries*, 2014, pp. 65-493.

gética basada en reducir importaciones y asegurar concesiones a las compañías occidentales.

Dos acontecimientos, estrechamente relacionados, buscaron soslayar este riesgo de suministro. Por una parte, la creación de la AIE y el Programa Internacional de Energía, reseñados antes; y, por otra, el establecimiento del sistema nacional de reservas de emergencia⁶⁸. Así, durante la Administración Carter, en 1975, se aprobó la *Energy Policy and Conservation Act* (EPCA) con el objetivo de desalentar la utilización del petróleo como arma política⁶⁹, crear un sistema de reservas estratégicas de petróleo (*Strategic Petroleum Reserve-SPR*) y otorgar competencias al Presidente para ordenar la liberación de dichas reservas.

El mandato del Congreso supuso asumir los compromisos internacionales previstos en el marco de la AIE, y por tanto el nivel de reservas, en sintonía con la PIE, se estableció en el equivalente a 90 días de suministro y un máximo de un billón de barriles de petróleo. A tales efectos, el Congreso autorizó la compra de 500 millones de barriles, que en mayo de 1978 incrementó a 750 millones, y en 2005 al billón de barriles, volumen que puede alcanzarse en 2018⁷⁰. Ahora bien, aunque la creación de la SPR supuso una adhesión al concepto y objetivos del PIE y la AIE, la EPCA también dejó claro que en el marco de las competencias que el Congreso tiene otorgadas por la Constitución⁷¹, aún le corresponde desempeñar un papel importante para garantizar la seguridad energética interna⁷². De ahí que, como veremos más abajo, la

68. KONOPLYANIK A., "Energy Security and the Development of International Energy Markets", en BARTON, B., *Ob. Cit.*, p. 72. Esto a pesar de que desde los años 40 del pasado siglo se había planteado la necesidad de crear un sistema de almacenamiento de reservas por las sucesivas Administraciones Estadounidenses. Al respecto, véase BAHGAT, G., "United States Oil Diplomacy in the Persian Gulf", en KAIM, M., *Great Powers and Regional Orders: The United States and the Persian Gulf*, Ashgate, 2008, p. 57.

69. BAMBERGER, R, *The Strategic Petroleum Reserve: History, Perspectives, and Issues*, CRS Report for Congress, 2009, p. 1.

70. No obstante, hasta el momento el pico de almacenamiento es de 727 millones de barriles alcanzado el 27 de diciembre de 2009. A febrero de 2015, se encuentra en 691 millones de barriles. Cfr. <http://www.spr.doe.gov/dir/dir.html>, fecha de consulta 10 de febrero de 2015. Un análisis detallado de las limitaciones y autorizaciones de adquisición de reservas del SPR, puede verse en U.S. Department of Energy, *Strategic Petroleum Reserve. Annual Report for Calendar Year 2012. Report to Congress*, Febrero, 2014, p. 18-22.

71. Cfr. Art. 1, §8 de la Constitución de Estados Unidos. Una aproximación a las competencias del Congreso de Estados Unidos para regular los recursos naturales y energéticos bajo la cláusula de comercio, puede verse en LAITOS, J. y TOMAIN, J., *Energy and natural Resources Law in a Nutshell*, West Publishing Co, St. Paul, 1992, pp. 54-61.

72. En este sentido, ZILLMAN, D. y BIGOS, M., "Security of Supply and Control of Terrorism: Energy Security in the United States in the Early Twenty-First Century", en BARTON, B., *Ob. Cit.*, p. 152.

liberación de reservas no sólo tiene como objetivo dar cumplimiento a las obligaciones internacionales previstas en el PIE, ni opera necesariamente bajo sus mismos criterios.

Por otra parte, es importante destacar que las reservas que constituyen el SPR son propiedad exclusiva del Gobierno Federal. Esto bien puede considerarse una excepción al compromiso implícito del sistema legal estado-unidense con el libre mercado, que se justifica en el papel que la seguridad energética representa para el bienestar de los ciudadanos y el funcionamiento general de la economía⁷³.

El SPR estableció sus instalaciones de almacenamiento en el Golfo de México por razones geológicas y estratégicas. Respecto a lo primero, el complejo comprende cuatro emplazamientos constituidos por cavernas subterráneas de sal, que representan -según el Departamento de Energía- la forma más económica y segura para almacenar grandes volúmenes de petróleo por períodos prolongados de tiempo⁷⁴. En cuanto a su emplazamiento, las instalaciones se encuentran estratégicamente ubicadas en los Estados de Texas y Louisiana, permitiendo el acceso a terminales marinos y oleoductos que garantizan el funcionamiento del ciclo de distribución y refinación⁷⁵. En caso de crisis, el SPR tiene capacidad de poner a disposición del mercado cuatro millones de barriles diarios en un período de quince días desde el momento en que el Presidente ordene su liberación⁷⁶.

Desde el punto de vista institucional y de funcionamiento, el SPR es gestionado por el Departamento de Energía del Gobierno Federal (DOE), aunque la decisión de liberar reservas corresponde al Presidente de Estados Unidos, como ya hemos señalado. Uno de los aspectos que diferencia el funcionamiento del SPR del sistema internacional son los criterios de liberación de reservas. Así, a pesar de que el SPR se articula en el sistema internacional de la AIE dando cumplimiento a las obligaciones suscritas por Estados Unidos en el marco del PIE, y por tanto es el instrumento de cooperación internacional para dar respuesta a situaciones de ruptura o crisis en el abastecimiento

73. Como ha señalado la doctrina, la seguridad energética justifica una mayor regulación del Gobierno que permite que, aunque la mayoría del sistema descansa sobre transacciones realizadas bajo libre mercado, en algunas ocasiones se desarrolle una mayor intervención para asegurar la provisión de los servicios energéticos esenciales o la seguridad energética. ZILLMAN, D. y BIGOS, M., *Ob. Cit.*, p. 145.

74. U.S. Department of Energy, Strategic Petroleum Reserve. Annual Report for Calendar Year 2012. Report to Congress, Febrero, 2014, p. 13.

75. En este sentido, ANDREWS, A. y PIROG, R., *The Strategic Petroleum Reserve: Authorization, Operation, and Drawdown Policy*, CRS Report for Congress, 2013, p. 4.

76. ZILLMAN, D. y BIGOS, M., *Ob. Cit.*, p. 153.

de petróleo, en el plano nacional su utilización no sólo responde a situaciones de emergencia.

En este sentido, la EPCA establece en su exposición de motivos que el objetivo de la SPR es reducir el impacto que puedan generar interrupciones severas en el abastecimiento de energía (Sec. 2.2). Bajo la Sección 161, Subsección (d)(2) del Acta, debe entenderse por tales interrupciones: (a) las situaciones de emergencia que pueda suponer una reducción significativa del suministro, por un período de tiempo y alcance considerable; (b) que suponga un incremento de los precios como consecuencia de dicha situación de crisis; y (c) que dicho incremento de precios, suponga un impacto negativo para la economía nacional. Por tanto, la reserva existe, en primer lugar, como un instrumento en manos del Presidente para responder a supuestos en que el país se vea sometida a interrupciones significativas en el abastecimiento, pero también es el instrumento para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales suscritas por Estados Unidos ante la AIE, y en concreto, para liberar volúmenes de reserva en caso de respuestas coordinadas.

En este sentido, haciendo uso de las prerrogativas presidenciales, el Gobierno norteamericano ha autorizado la liberación de reservas en caso de crisis internacionales y acciones coordinadas en las que existía riesgo de ruptura de suministro. Así, Estados Unidos ha participado en las tres ocasiones en que se ha activado el subsisten CERM liberando más de 60 millones de barriles de petróleo: en 1991, durante el conflicto ocasionado por la invasión iraquí de Kuwait, puso a disposición del mercado el equivalente a 17.3 millones de barriles⁷⁷; en 2005, durante la crisis ocasionada por el huracán Katrina, en que liberó 30 millones de barriles con el objetivo de compensar parte de la disminución de la producción y la inoperatividad de las instalaciones de refinación del Golfo de México; y, durante la crisis Libia de 2011, poniendo a disposición más de 30 millones de barriles, es decir, poco más de la mitad del total asumido por todos los países miembros de la AIE, con el objetivo de mitigar el impacto que supuso la disminución del suministro global⁷⁸.

No obstante, la liberación de reservas no se ha limitado únicamente a estos supuestos. Como consecuencia del derrame producido por el Exxon Valdez, en 1990 el Congreso modificó la EPCA⁷⁹ otorgando un importante margen de discrecionalidad al Presidente para valorar otras circunstancias

77. CUMO, C., "Strategic Petroleum Reserve", en LI, X. y MOLINA, M. (Edit.), *Oil: A Cultural and Geographic Encyclopedia of Black Gold, Vol. 1: Topics*, ABC-CLIO, Santa Barbara, 2014, p. 375.

78. Al respecto, véase ANDREWS, A. y PIROG, R., *Ob. Cit.*, pp. 11-13.

79. Energy Policy and Conservation Act Amendments of 1990, P.L. 101-383.

que aconsejen liberar al mercado parte de las reservas, sujeto a ciertas limitaciones⁸⁰. En concreto, la Sección 161, Subsección (h)(1) permite que en cualquier otra circunstancia que constituya o pueda constituir una interrupción en el suministro doméstico o internacional de alcance y duración significativa, y la adopción de medidas pueda directa y significativamente prevenirla o reducir su impacto, ordene la liberación de reservas estratégicas sin declarar la existencia de una interrupción severa en el suministro.

Esta previsión ha permitido que las reservas del SPR hayan sido utilizadas para contrarrestar el incremento de los precios del petróleo, o incluso para aumentar los ingresos estatales y reducir el déficit del gobierno federal⁸¹. Por otra parte, la EPCA otorga competencias al Departamento de Energía para realizar acuerdos de intercambio de petróleo con compañías privadas con el objetivo de adquirir volúmenes adicionales de crudo. Bajo este marco, en situaciones de emergencia de corta duración que afectaron el suministro habitual de instalaciones de refinación, el SPR ha suscrito contratos de préstamo de crudo con empresas petroleras a ser pagados en especie con un incremento en volúmenes a efectos de intereses. El SPR ha hecho uso de esta figura en once ocasiones, en algunos casos ante adversidades meteorológicas que han afectado el suministro o funcionamiento de las instalaciones del Golfo de México⁸², y en otros, por emergencias operacionales o logísticas⁸³.

80. A diferencia de los casos en que se declare una emergencia por interrupción severa del suministro de energía, el Presidente sólo está autorizado a liberar hasta 30 millones de barriles en un período máximo de 60 días, siempre y cuando el inventario de reservas exceda de 500 millones de barriles. ANDREWS, A. y PIROG, R., *Ob. Cit.*, p. 4.

81. Entre los años 1996 y 1997, el Congreso autorizó bajo las denominadas *Non-Emergency Sales* la venta de 28.1 millones de barriles de petróleo por razones presupuestarias. Al respecto, véase *Department of Energy, Strategic Petroleum Reserve Profile*, Diciembre de 2005.

82. Así, por ejemplo, en septiembre de 2004, a su paso por el Golfo de México, el huracán Iván obligó a suspender la producción y refinación de petróleo en la zona. El DOE autorizó la liberación de cerca de 5 millones de barriles mediante acuerdos de intercambio con diversas empresas petroleras para garantizar el suministro de derivados. Algo similar ocurrió con ocasión de los huracanes Lili en 2002, Ike y Gustav en 2008, e Isaac en 2012.

83. Entre otros, en 1996 con ocasión del bloqueo operacional del oleoducto de ARCO que dejó sin suministro parte de las refinerías norteamericanas, el Departamento de Energía acordó con algunas empresas el intercambio de un millón de barriles a ser devueltos con un precio diferencial en un período de seis meses. De manera similar, en el año 2000, con ocasión del bloqueo comercial del dique seco del Canal de Calcasieu, ruta principal de dos importantes refinerías del Estado de Louisiana, el DOE concertó el intercambio de un millón de barriles de petróleo, a ser devuelto también con un plus diferencial.

2. El sistema alemán: la EBV

Como ya señalamos anteriormente, las reservas alemanas representan una de las más importantes de los Estados miembros de la Unión Europea, pues su capacidad de almacenamiento de petróleo y productos petrolíferos alcanza los 414 millones de barriles almacenados en tanques y cavernas subterráneas de sal.

En los primeros, se almacena poco más de dos terceras partes del volumen total de reservas, principalmente de derivados. Su ubicación atiende al criterio de regionalización de las reservas, conforme al cual el territorio alemán se divide en cinco regiones de suministro, que deben garantizar, como mínimo, los derivados equivalentes a 15 días de consumo. De esta forma se pretende garantizar la eficacia del sistema y evitar los cuellos de botella que podrían ocasionar el almacenamiento centralizado de las reservas⁸⁴.

Por su parte, en las instalaciones subterráneas de sal se reserva el equivalente a 133.5 millones de barriles de petróleo⁸⁵, ubicados por razones estratégicas cerca del Puerto de Hamburgo en cuatro emplazamientos que comprenden 58 cavernas subterráneas propiedad de la Agencia Nacional de Almacenamiento de Petróleo (*Erdölbevorratungsverband-EBV*) destinadas exclusivamente al almacenamiento de crudo. Las instalaciones son gestionadas por *Nord-West Kavernengesellschaft*, subsidiaria propiedad en su totalidad de EBV, es decir, bajo el control del Gobierno Federal, aunque mantiene contratos de almacenamiento con empresas privadas, mediante acuerdos marco que se concretan posteriormente en contratos específicos con vigencia de entre uno y cinco años.

En cuanto a la gestión y mantenimiento de las reservas estratégicas, el sistema alemán tiene como elemento angular la EBV, entidad de Derecho público creada por mandato de la *Erdölbevorratungsgesetz (ErdölBevG)* de 25 de julio de 1975, que actúa bajo la supervisión del Ministerio de Economía y Energía (*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie-BMWi*). La EBV tiene asignadas competencias para garantizar el aprovisionamiento de los volúmenes de reserva necesarios para dar cumplimiento a las exigencias del PIE, y gestiona la totalidad de las reservas estratégicas alemanas. A tales efectos, de conformidad con la *ErdölBevG*, la EBV debe garantizar reservas que en volúmenes totales no disminuyan del equivalente a 90 días de importaciones

84. IEA, *Energy Supply Security. Emergency Responses of IEA Countries 2014*, p. 208.

85. *Idem*, p. 207

netas diarias⁸⁶, en plena sintonía con la exigencia de la AIE y la Unión Europea. Las empresas, por su parte, no tienen obligación alguna de almacenar reservas estratégicas desde la reforma operada en 2008⁸⁷, aunque la EBV está autorizada para asegurar hasta un 10 por ciento de sus reservas mediante delegaciones, es decir, contratos de almacenamiento con terceros que se comprometen a mantener a disposición de la entidad una cantidad acordada contractualmente cada año⁸⁸. Esta intensa intervención administrativa, en sintonía con el sistema norteamericano, encuentra justificación en la consideración que el Tribunal Constitucional alemán le ha dado a la energía como autentico bien de elevado interés general cuyo acceso vincula a la procura existencial y resulta imprescindible para salvaguardar la propia existencia y dignidad humana⁸⁹.

Respecto a la estructura institucional en caso de una interrupción del abastecimiento de incidencia internacional que exija la activación del sistema de reparto o el CERM, la competencia para adoptar las decisiones está en manos del BMWi, a quien corresponde en términos generales aprobar planes de contingencia y medidas en situaciones de emergencia, y de manera concreta, adoptar decisiones de liberación de reservas en caso de acciones coordinadas en el marco de la AIE. A tales efectos, debe dictar una orden ministerial, a ser ejecutada por la EBV fijando el tiempo y volumen de reservas a liberar⁹⁰, previa consulta a la AIE y la UE. Por su parte, la Dirección General de Política Energética, adscrita al BMWi, actúa como órgano delegado del Gobierno federal ante la AIE, y es la encargada de realizar los estudios previos

86. §3(1) *Gesetz über die Bevorratung mit Erdöl und Erdölerzeugnissen -Erdölbevorratungsgesetz*.

87. Aunque constitucionalmente no existía prohibición en este sentido, tal como estableció el Tribunal Constitucional alemán con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de almacenamiento de volúmenes mínimos de productos petrolíferos. En su recurso, las partes recurrentes argumentaban que la imposición de obligaciones de almacenamiento vulneraban la libertad de empresa, así como el principio de igualdad, debido a que como importadores o productores privados de petróleo eran requeridos a cumplir con obligaciones de almacenamiento por las que no recibían ninguna compensación. El Tribunal Constitucional concluyó, no obstante, que la naturaleza vital de la energía servía como límite de los derechos fundamentales de acuerdo con la Constitución Federal. Al respecto véase PIELOW, C. y KOOPMAN, H-M., "Energy Law in Germany" en ROGGENKAMP, M. *et al.*, (Edit.), *Energy Law in Europe. National, EU and International Regulation*, segunda edición, Oxford University Press, Nueva York, 2007, p.505.

88. Siempre que se considere económicamente viable y no pueda darse cumplimiento a las obligaciones de almacenamiento por otros medios. Cfr. §6(2) *ErdölBevG*.

89. PIELOW, C. y KOOPMAN, H-M., *Ob. Cit.*, p.505; KUHNE, G., "Energy Security and Conflict with Other Values: the Case of Germany", en BARTON, B., *Ob. Cit.*, pp. 338-339.

90. §12 *ErdölBevG*.

e informar al Ministerio, con el objetivo de adoptar las decisiones de liberación en un plazo máximo de 24 horas⁹¹.

Una vez que el BMWi decreta la liberación de reservas, debe activar la organización nacional de emergencia (NESO), a la que debe consultar acerca de la implementación de las medidas de liberación. La NESO se estructura sobre una estrecha coordinación entre el Gobierno, la EBV y la industria. Por parte del Gobierno, participan además del BMWi, la Oficina Federal de Asuntos Económicos y Control de las Exportaciones (*Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle-BAFA*), la industria a través de dos comités (el Consejo de Crisis de Abastecimiento, *Krisenversorgungsrat*, y el Grupo de Coordinación del Abastecimiento, *Koordinierungsgruppe Versorgung*), correspondiendo el ejercicio de la Secretaría de la NESO a la EBV. El principal papel de la NESO es asistir en la implementación de las medidas aprobadas en el marco de las acciones coordinadas de la AIE, tanto respecto a las obligaciones alemanas de liberación de reservas con miras al mercado internacional, como garantizar el abastecimiento a los consumidores, mediante la promoción de la cooperación voluntaria con la industria petrolera.

3. El Sistema español de almacenamiento de almacenamiento y gestión de reservas

En España, el monopolio de Petróleo se mantuvo desde 1927 hasta que se inicia el proceso de reforma y liberalización con miras a la incorporación en la Unión Europea⁹². La liberalización del sector, conllevó la adopción de un nuevo sistema que sirviese para dar cumplimiento a las obligaciones asumidas por España ante la AIE, así como las que asumiría con su incorporación a la Comunidad Económica Europea. A tales efectos, en 1994, se constituye la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES)⁹³, a la que se confieren competencias para constituir, gestionar y supervisar las existencias mínimas del mercado español. El sistema establecido, aún

91. IEA, *Energy Supply Security. Emergency Responses of IEA Countries 2014*, p. 207.

92. Sobre la regulación del sector durante el monopolio y su proceso de liberalización, véase GARCÍA DE COCA, J.A., *Sector Petrolero Español: Análisis de la Despublicatio de un Servicio Público*, Tecnos, Madrid, 1996; SALA ARQUER, J.M., *La liberalización del monopolio de petróleo en España*, Marcial Pons, Madrid, 1995.

93. Mediante el Real Decreto 2487/1994, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto regulador de las actividades de distribución al por mayor y de distribución al por menor mediante suministros directos a instalaciones fijas, de carburantes y combustibles petrolíferos.

vigente, se basa en un modelo mixto de agencia, conforme al cuál la obligación de mantenimiento de las reservas corresponde tanto a la Administración pública, como a determinadas empresas que participan en el sector.

Actualmente, CORES ha sido designada Entidad Central de Almacenamiento⁹⁴ siguiendo la recomendación de la Directiva 2009/119/CE⁹⁵. Sin embargo, no es la única institución que participa en el entramado institucional de respuesta ante crisis de abastecimiento en el ámbito español. Además de la gestión propiamente dicha y la adopción de las decisiones concretas en el marco de acciones coordinadas en el seno de la AIE, se requiere el establecimiento del marco normativo general que le brinde soporte, un cierto grado de planificación y el desarrollo de funciones de inspección y control que garanticen que el sistema tiene capacidad de responder en cuanto los riesgos se manifiesten. Esto exige, pues, la participación de otros entes y órganos administrativos. Corresponde, por tanto, hacer una descripción del reparto competencial en este ámbito, que por no ser el objeto principal de este trabajo se desarrollará de manera instrumental, para luego pasar a analizar el marco regulatorio de CORES, las características principales del sistema español y su incardinación en las estructuras administrativas e instrumentales de emergencia.

A. Distribución de competencias en relación al sistema de reservas

La Ley del Sector de Hidrocarburos delimita las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto al sistema español de almacenamiento de reservas estratégicas⁹⁶.

Así, corresponde al Gobierno establecer la regulación básica y el ejercicio de las facultades de planificación en materia de hidrocarburos (art. 3.1.a y 3.1.b LSH), y se deja en manos de la Administración General del Estado la competencia para verificar e inspeccionar el mantenimiento de las reservas mínimas de seguridad asignadas a los operadores al mayor (art. 3.2.h LSH). La titularidad de esta competencia corresponde al Ministerio de Industria, Energía y Turismo (Art. 50.5 LSH y art. 4.a Real Decreto 1716/2004⁹⁷), mientras

94. Art. 52.1 LSH, de conformidad con la modificación de la LSH operada por la Disposición Final Primera del Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial "Administrador de Infraestructuras Ferroviarias" (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico.

95. Art. 7 de la Directiva 2009/119/CE.

96. Sobre el reparto de las competencias en esta materia se ha ocupado la doctrina. Al respecto, véase, entre otros, CALANCHA MARZANA, F., "Artículo 3", en AA.VV., *Manual del Sector de Hidrocarburos*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008, pp. 57-69.

97. Real Decreto 1716/2004, de 23 de julio, por el que se regula la obligación de mantenimiento

CORES, por otra parte, tiene competencia para controlar y verificar su disponibilidad, así como la accesibilidad física de dichas reservas para garantizar la seguridad de abastecimiento nacional (art. 50.3 LSH).

Por su parte, el ejercicio de la potestad sancionadora en caso de incumplimiento de estas obligaciones se compartimenta, correspondiendo su resolución al Consejo de Ministros (art. 109.1.m y 116 LSH), el acuerdo de iniciación y tramitación a la Comisión Nacional de Mercados y Competencia, y a CORES proponer la iniciación de los expedientes e informar cuando sea requerida por la AGE, recabando información y realizando las inspecciones que resulten necesarias (art. 52.4 LSH).

Finalmente, compete a las Comunidades Autónomas la inspección del cumplimiento de la obligación de mantenimiento de las existencias mínimas, cuando se trate de distribuidores al por menor, comercializadores o se exija a consumidores (art. 50.5 LSH y art. 4.a Real Decreto 1716/2004), pudiendo, a tales efectos, establecer convenios administrativos con CORES (art. 4.d RD 1716/2004).

No obstante, como hemos señalado, el elemento medular del sistema español lo constituye CORES, como entidad centralizada de almacenamiento, por lo que debemos pasar a analizar y, en buena medida, sistematizar su regulación actual, para examinar en los apartados siguientes las características del sistema español de reservas, así como los mecanismos de respuesta y su incardinación en la estructura de emergencia y seguridad nacional.

B. La entidad centralizada de almacenamiento: marco regulador de CORES

La Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos se constituyó como una corporación de Derecho público, con personalidad jurídica propia, sometida en todas sus actuaciones a régimen de Derecho privado bajo la tutela del Ministerio de Industria, Energía y Turismo⁹⁸. Se trata, además, de una corporación sin ánimo de lucro carente de capital social, que depende de las aportaciones de los sujetos obligados y de los recursos captados en los mercados financieros para la realización de sus fines⁹⁹.

de existencias mínimas de seguridad, la diversificación de abastecimiento de gas natural y la incorporación de reservas estratégicas de productos petrolíferos.

98. Se trata, por tanto, de una corporación de Derecho público que podríamos calificar -como mínimo- de *sui generis*, ya que no encaja en las líneas tradicionalmente admitidas para esta institución. Por tanto, exige una revisión y análisis independiente que dejemos para una futura oportunidad. No obstante, sobre este aspecto puede verse a SALA ARQUER, J.M., *Ob. Cit.*, pp. 110-115.
99. Exenta, además, del Impuesto de Sociedades, de conformidad con el art. 52.5 LSH.

Su organización se estructura de forma tal que incorpora tanto a representantes gubernamentales como a miembros de la industria. Así, por mandato legal, son miembros de CORES, por adscripción obligatoria, todos los operadores al por mayor de productos petrolíferos y gases licuados del petróleo (GLP), así como los comercializadores de gas natural, que adquieren tal condición una vez hayan realizado la declaración responsable de inicio de actividad ante el Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

El gobierno de la entidad está a cargo de dos órganos: la Asamblea General y la Junta Directiva. La Asamblea General está constituida por representantes de todos los miembros de CORES, cuyo su voto se gradúa en función de la cuantía de su aportación financiera anual¹⁰⁰. Sus principales funciones son de carácter presupuestario, esto es, aprobar las cuentas anuales de la Corporación, así como controlar y censurar la actuación de los órganos de administración¹⁰¹. Sus acuerdos se adoptan por mayoría de las tres cuartas partes de los votos presentes, aunque el Gobierno puede imponer su veto a través del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, siempre que se contravenga la LSH o su normativa de desarrollo¹⁰².

Por su parte, la Junta Directiva está conformada por el Presidente, nombrado por el Ministro de Industria, Energía y Turismo, y once vocales. De estos, corresponde al Ministerio nombrar cuatro vocales, uno a propuesta de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia, elegidos de entre empleados públicos con experiencia en el sector energético¹⁰³, mientras que los restantes son elegidos por la Asamblea de entre los representantes de la industria.

A la Junta Directiva corresponde principalmente determinar la política general de actuación de la Corporación, controlar su actividad, formular las cuentas anuales y proponer las cuotas que deben satisfacer sus miembros. Sus decisiones se adoptan por mayoría, aunque al igual que respecto a la Asamblea, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo puede ejercer un

100. Art. 10 de los Estatutos de la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos, aprobados por el Real Decreto 1716/2004.

101. ART. 9.3 y 9.6, Estatutos de CORES.

102. ART. 9.5, Estatutos de CORES.

103. De conformidad con la redacción del art. 52 LSH operada por la Disposición Final Primera del Real Decreto-ley 15/2013, de 13 de diciembre, sobre reestructuración de la entidad pública empresarial "Administrador de Infraestructuras Ferroviarias" (ADIF) y otras medidas urgentes en el orden económico. No obstante, a fecha de redacción de este artículo, el mandato previsto respecto a la condición del Presidente aun no se ha cumplido.

derecho de veto sobre cualquier decisión que valore contraria a los intereses públicos¹⁰⁴.

La estructura institucional se cierra con la participación de dos grupos de trabajo consultivos: el Grupo Financiero y el Grupo Técnico. Ambos, con personal especializado, tienen como función evaluar aspectos concretos relacionados con la actividad de la Corporación.

Respecto a las competencias de CORES, además de su función medular de adquisición, constitución, mantenimiento y gestión de las reservas prevista en el art. 52.1 LSH, la regulación la apodera de otras de diversa naturaleza que podemos agrupar en funciones de inspección, verificación y control, funciones consultivas y técnicas, funciones informativas, y funciones sancionadoras.

En cuanto a las primeras, le corresponde identificar, contabilizar y controlar las reservas estratégicas y comerciales, así como fijar los niveles mensuales de reservas almacenadas por los sujetos obligados y los operadores económicos (art. 52.a LSH). Igualmente, controla y ejerce la potestad inspectora sobre los distintos agentes de la industria para garantizar el cumplimiento de la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad, las asumidas en los contratos de arrendamiento y almacenamiento de existencias, o en los convenios de colaboración que hubiere suscrito con las administraciones autonómicas.

A efectos de cumplir con estas funciones, puede recabar cuanta información resulte necesaria y realizar inspecciones físicas o documentales que resulten precisas. La obligación de soportar dichos requerimientos e inspecciones, no sólo alcanza a los sujetos obligados, sino también a sus almacenistas, depositarios y personas con las que tengan suscritos contratos de almacenamiento o arrendamiento de reservas¹⁰⁵.

En cuanto a las funciones consultivas y técnicas, corresponde a CORES proponer al Ministro de Industria, Energía y Turismo las actuaciones necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones suscritas en el marco del PIE (art. 52.3 LSH), así como prestar apoyo técnico en esta materia, tanto al Ministerio como a las distintas Administraciones Públicas. Además, presta apoyo técnico al Ministerio, a efectos de desarrollar y elaborar informes estadísticos

104. Cfr. art. 12, Estatutos de CORES.

105. Art. 37.5 LSH. Sobre el procedimiento de inspección véase además del art. 38 del Real Decreto 1716/2004, la Orden ITC/3283/2005, de 11 de octubre, por la que se aprueban normas relativas a los deberes de información de los sujetos obligados al mantenimiento de existencias mínimas de seguridad de productos petrolíferos, incluidos los gases licuados del petróleo, y de gas natural, así como a las facultades de inspección de la corporación de reservas estratégicas de productos petrolíferos.

en cumplimiento de las obligaciones internacionales, y lo asiste brindando asesoría en foros y reuniones en el marco de la AIE y la Unión Europea¹⁰⁶.

Respecto a las funciones informativas, la Corporación elabora los informes estadísticos relativos al sector de hidrocarburos (art. 52.e LSH), y de manera más específica informa mensualmente al Ministerio de Industria, Energía y Turismo sobre los niveles de reserva almacenados por los sujetos obligados y los operadores económicos (art. 52.a LSH), y realiza un informe anual recogiendo la cobertura de las reservas, origen de los suministros, consumos, y otros datos que pudieran resultar relevantes para el adecuado conocimiento del sector. Así mismo, de conformidad con el Real Decreto 1658/2012 que aprueba el Plan Estadístico Nacional 2013-2016, interviene en la elaboración de la estadística nacional sobre productos energéticos y el mercado de productos petrolíferos¹⁰⁷.

Finalmente, en cuanto a la potestad sancionadora está facultada para proponer la iniciación de los expedientes e informar cuando sea requerida por la AGE (art. 52.4 LSH), tal como se ha señalado anteriormente.

Un aspecto que merece cierta atención sobre el régimen jurídico de CORES es el relativo a su financiación operativa. A tales efectos, la Corporación obtiene sus fondos, principalmente, de las cuotas ordinarias¹⁰⁸ o extraordinarias¹⁰⁹ que satisfacen sus miembros y sujetos obligados; de la liquidez procedente de su endeudamiento o empréstitos; de los ingresos generados por su actividad, y, en su caso, de los beneficios obtenidos de la venta o permuta del exceso de existencias¹¹⁰.

Por otra parte, la carga económica más importante que ha de soportar es la financiación de las reservas estratégicas. A tales efectos, y con el fin de dar cumplimiento al mandato impuesto por la LSH, la Corporación está autorizada para acudir a los mercados financieros, lo que ha hecho, en buena medida, mediante la emisión de obligaciones¹¹¹.

106. Al respecto, véase CORES, Memoria de Actividades 2013, julio, 2014, pp. 34-36.

107. Cfr. Anexo 2, operaciones 6111 y 6113.

108. Las cuotas unitarias, calculadas en términos de euros por tonelada métrica o metro cúbico vendido o consumido por día, se establecen de conformidad con el artículo 25 del R.D. 1716/2004. Se proponen anualmente por CORES, acompañada del Presupuesto de ingresos y gastos (art. 26 RD 1716/2004), al Ministro de Industria, Energía y Turismo.

109. Estas cuotas pueden establecerse, por Orden del Ministerio de Industria, Energía y Turismo, a propuesta de CORES, cuando sean necesarias para garantizar el correcto cumplimiento de los fines de la Corporación o garantizar su solvencia financiera de la Corporación (Art. 25.3 R.D. 1716/2004).

110. Art. 13 Estatutos de CORES.

111. A la fecha ha hecho uso de estos instrumentos en cuatro ocasiones: en 2003, por un importe de 350 millones de euros; en 2008, por 800 millones; en 2013, por un monto de

C. Características y estructura del sistema español de reservas

Como ya hemos mencionado, el sistema español confía la gestión y aseguramiento de las reservas a CORES, agencia designada como entidad centralizada de almacenamiento de acuerdo con la normativa comunitaria. Sin embargo, a diferencia del modelo alemán, en España se adoptó un sistema mixto¹¹² distribuyendo las obligaciones de almacenamiento y su financiación entre CORES y la industria.

Por tanto, para comprender la estructura del sistema español debemos diferenciar, así sea someramente, entre el régimen al que se someten las reservas de la industria, por una parte, y por otra, las existencias estratégicas bajo propiedad y gestión de CORES.

a. Existencias estratégicas: las reservas en manos de CORES

Como ya hemos señalado, la obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad asciende actualmente a 92 días, de los que corresponden a CORES el equivalente a 42 días bajo régimen de propiedad y calificación de existencias estratégicas. A tales efectos, almacena y gestiona actualmente 6.799.688 metros cúbicos de existencias, que a su vez representan el 45,72% del total nacional de *Stocks* y el equivalente a 56,8 días de venta o consumo¹¹³. Estas existencias están compuestas principalmente por productos petrolíferos (gasolinas, destilados medios y fuelóleos), aunque una parte importante se mantiene en forma de crudo, almacenado mayoritariamente en instalaciones de compañías logísticas y refinerías mediante contratos de arrendamiento.

350 millones de euros; y en 2014, por 250 millones. Al respecto, véanse los datos publicados en CORES, Cuentas Anuales y Ejercicio de Gestión 2013, p. 24, así como la información sobre hechos relevantes de CORES publicada por la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

112. A este sistema se le asocian algunas ventajas. En primer lugar, permite reducir los costes de gestión dado que las agencias nacionales suelen contar con mejores condiciones de financiación debido a los elevados ratings que les otorgan las instituciones de calificación. Por otra parte, la gestión mixta facilita la liberación y puesta a disposición de las reservas, ya que la agencia no sólo dispone de los productos almacenados bajo su propiedad y control, sino también de las existencias de seguridad que mantienen las empresas, usualmente ubicadas más cerca de los centros de consumo. Esto le permite arbitrar el uso de ambas según aconseje las circunstancias concretas, y responder de manera más eficaz al menor coste posible. Sobre las ventajas de este sistema, véase Comisión Europea, *Consultation Document on the Revision of the Emergency Oil Stocks Regime in the EU. Towards a Modern and Effective System of Oil Stocks in Europe*, p. 12.

113. A fecha 31 de diciembre de 2013. Véase: <http://www.cores.es/es/seguridad-suministro/productos-petroliferos/reservas-cores>. Fecha de consulta: 15 de febrero de 2015.

A efectos de la constitución y mantenimiento de dichas existencias, CORES está autorizada para adquirir crudo y productos petrolíferos mediante compra y permuta en condiciones de mercado, o bien acudir al arrendamiento, siempre que lo haga en condiciones de mercado y no exceda del 50 por ciento de la totalidad de las existencias. Estas adquisiciones, así como su almacenamiento, y en su caso venta, se realizan mediante concursos de adquisición y capacidad, a efectos de dar cumplimiento a los principios de transparencia y eficacia operativa de los costes, establecida por la Corporación¹¹⁴.

b. Reservas de la industria: las existencias mínimas de seguridad y las reservas de emergencia

De la obligación global de mantenimiento de reservas, corresponde la industria el equivalente a 50 días, designadas como existencias mínimas de seguridad y que desde el punto de vista de su naturaleza jurídica pueden calificarse como prestaciones patrimoniales no tributarias¹¹⁵. Estas reservas tienen, además, la consideración de reservas de emergencia, por tanto sujetas a intervención pública a efectos de dar cumplimiento a las obligaciones internacionales en caso de una acción coordinada en el marco de la AIE.

La obligación de mantener existencias mínimas de seguridad recae sobre todos los miembros de CORES ya señalados, así como en los distribuidores al por menor de productos petrolíferos y GLP, y grandes consumidores¹¹⁶.

Pueden mantenerse tanto en propiedad como en régimen de arrendamiento, siempre que estén a plena disposición y se destinen a consumo nacional (art. 10 RD 1716/2004), y el Ministerio de Industria, Energía y Turismo puede autorizar su almacenamiento en otro Estado miembro de la Unión Europea, siempre que exista un acuerdo intergubernamental que garantice las condiciones de competencia, su disponibilidad y no suponga un riesgo para la seguridad del abastecimiento (art. 11 Real Decreto 1716/2004)¹¹⁷.

114. CORES memoria de actividades 2013, julio, 2014, pp. 26-27.

115. En este sentido, SALA ARQUER, J.M., *Ob. Cit.* pp. 106-109. En general sobre las prestaciones patrimonial de naturaleza no tributaria, puede verse GÓMEZ-FERRER RINCÓN, R., "Las prestaciones patrimoniales públicas de naturaleza no tributaria", y en el ámbito energético, pero referido concretamente al sector eléctrico LAVILLA RUBIRA, J. J., "Prestaciones patrimoniales públicas no tributarias impuestas a las empresas que operan en el sector eléctrico", ponencias presentadas en el X Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, Madrid 6 y 7 de febrero de 2015.

116. Art. 7 y 8 RD 1716/2004.

117. Actualmente están en vigor los convenios con Francia, de fecha 4 de octubre de 2000 (BOE 252 de 20/10/2000); Italia, de fecha 10 de enero de 2001 (BOE 28 de 1/2/2001); Portugal, de fecha 8 de marzo de 2007 (BOE 171 de 16/7/2008); Irlanda, de fecha 12 de diciembre de

Por otra parte, y de conformidad con el principio de distribución geográfica establecido en el art. 33 del Real Decreto 1716/2004, las existencias mínimas de seguridad se encuentran distribuidas a lo largo de la geografía nacional, en bloques que permiten garantizar el acceso a los centros consumo por un período de 30 días continuos¹¹⁸. Actualmente, alcanzan los 8.186 miles de toneladas, representando el 54,27% del total de reservas españolas¹¹⁹, equivalentes a 65,2 días de productos petrolíferos y 52,7 días de GLP¹²⁰, localizadas mayoritariamente en territorio nacional¹²¹.

D. Los mecanismos de respuesta ante crisis de desabastecimiento en el ámbito español

España, como buena parte de los socios de la AIE, ha participado en las tres acciones conjuntas desarrolladas en el marco del subsistema CERM¹²². En estas ocasiones, la liberación de reservas – al menos desde el punto de vista formal- se enmarcó en la estructura española de emergencia, que cumple las funciones de NESO y canaliza la respuesta y los mecanismos nacionales ante crisis de desabastecimiento. Debemos, por tanto, prestar atención a la organización y funcionamiento de dicha estructura de emergencia, teniendo en consideración su proceso de reforma e incardinación en la nueva estructura de seguridad nacional, actualmente en configuración.

-
- 2012 (BOE 37 de 12/2/2013) y Malta, de fecha 18 de junio de 2013 (BOE 184 de 2/8/2013).
118. A fecha 31 de diciembre de 2013, último dato publicado por CORES, la distribución geográfica de reservas es la siguiente: las existencias de crudo se encuentran distribuidas en un 58,7% en Levante; un 26,6 % en la Zona Sur; 7,6% en la Zona Norte; 5,6% la Zona Centro; y 1,6% en Canarias. Por su parte, los productos petrolíferos atienden al reparto siguiente: Levante 44,1%; Zona Centro 22,2%; Zona Sur 16,7%; Zona Norte 11,3%; y Canarias 5,7%. Informe Estadístico Anual CORES 2013, p. 58.
119. Cálculos propios a partir de información publicada por CORES en su informe estadístico anual 2013.
120. Memoria de actividades CORES 2013, p. 21.
121. Fuera de nuestras fronteras, en países con acuerdos bilaterales, únicamente se almacena el equivalente al 2 por ciento del total.
122. En 1991, durante la Guerra del Golfo, liberando el equivalente a 62.000 barriles diarios por un período de quince días; en 2005, como consecuencia de los Huracanes Katrina y Rita, poniendo a disposición del mercado 70.000 barriles diarios durante 30 días, según Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de septiembre de 2005; y durante el conflicto libio, en 2011, liberando igual cantidad de reservas, de conformidad con la Resolución de 24 de junio de 2011, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 24 de junio de 2011, por el que se liberan existencias mínimas de seguridad de productos petrolíferos en el marco de una acción coordinada de la Agencia Internacional de la Energía.

a. La estructura española de emergencia: organización y funcionamiento

La estructura institucional y los mecanismos de respuesta ante interrupciones del suministro, exige la presencia de un entramado institucional interno, así como la regulación de procedimientos, distribución de competencias y adopción de decisiones.

En este sentido, de conformidad con la LSH, corresponde al Consejo de Ministros adoptar mediante acuerdo las medidas que resulten necesarias en caso de escasez de suministro, con la duración y excepciones que considere apropiadas (art. 52.2 LSH). A tales efectos, cuenta con amplias facultades para adoptar diversas limitaciones y restricciones¹²³, y es competente para implementar en el ámbito interno las decisiones adoptadas en el marco de una acción coordinada de la AIE, en cuyo caso puede ordenar el sometimiento de las existencias mínimas de seguridad a régimen de intervención pública bajo control directo de CORES¹²⁴.

Por tanto, la respuesta española ante una crisis de desabastecimiento de petróleo depende fundamentalmente del Consejo de Ministros. Sin embargo, esta decisión se adopta con la participación del complejo entramado institucional que constituye la estructura española de emergencia, y en la que se incardina el NESO español como mecanismo de apoyo, asesoramiento y garantía de operatividad.

Pues bien, hasta el proceso de reforma iniciado en 2013, la estructura española de emergencia tenía como elemento neurálgico a la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis (CDGSC)¹²⁵, con competencia para establecer y gestionar el sistema nacional de conducción de situaciones

123. Así, está facultado para restringir o limitar la circulación de cualquier clase de vehículos, la navegación de buques y aeronaves, o los horarios y días de apertura de los centros e instalaciones de suministro de combustibles. También para limitar el consumo, y en su caso establecer un sistema de asignación, de productos petrolíferos, imponer a los titulares de concesiones de exploración de hidrocarburos obligaciones de suministro con el fin de satisfacer el consumo y la demanda interna, suspender las exportaciones de productos energético e intervenir los precios de venta al público de derivados de petróleo, sin perjuicio de aquellas otras medidas de limitación o intervención que sean recomendadas en el marco de las obligaciones internacionales asumidas por España (art. 49.2 LSH y 39 RD 1716/2004).

124. Art. 49.2.f LSH y 39.1 RD 1716/2004.

125. Creada por Real Decreto 2639/1986, de 30 de diciembre, modificada por el Real Decreto 1161/1995. Sobre el origen y evolución del primigenio sistema nacional véase SOTERAS ESCARTÍN, F., "Génesis y desarrollo del sistema español" en AA.VV., *Situación de crisis en la UE. Conducción de crisis y reforma del sector de la seguridad*, Documentos de Seguridad y Defensa 57, 2013, pp. 25 y ss.

de crisis¹²⁶, entre las que se incluían las interrupciones y tensiones en el abastecimiento de petróleo.

La CDGSS contaba con la Comisión de Apoyo (CA)¹²⁷, como instrumento de apoyo técnico y de asesoramiento, así como con dos órganos adicionales, el Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia (CNPCE)¹²⁸ y la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis (DISSC)¹²⁹, posteriormente Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis.

Al DISSC, como órgano de la Presidencia del Gobierno y bajo dependencia del Director de Gabinete, le correspondía asegurar la adecuada reacción y operatividad de la acción gubernamental ante las situaciones de crisis, transmitiendo sus decisiones a los entes implicados y desempeñando una labor de seguimiento, información y control. A tales efectos, además de contar con el apoyo de tres unidades especializadas¹³⁰, era sede del Centro Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis (CNCSC), elemento nodal de toda la red de respuesta y verdadera infraestructura crítica de la estructura española de emergencia¹³¹.

Por su parte, al CNPCE, como órgano interministerial de apoyo a la DISSC, correspondía la planificación, elaboración de planes civiles de emergencia y aportación de recursos necesarios ante situaciones de crisis o emergencias. A tales efectos, dentro de su estructura se incorporaron nueve comités de trabajo sectoriales, incluyendo el Comité de Energía y Recursos Minerales, del que forma parte CORES, y que constituía la base operativa del NESO español.

126. De conformidad con el art. 2 del Real Decreto 2639/1986, corresponde a la CDGSC, entre otras funciones, establecer el sistema nacional de conducción de situaciones de crisis nacionales e internacionales que pudieran afectar la vida, seguridad o bienestar de los ciudadanos; aprobar planes y programas para garantizar la acción del Gobierno; y, coordinar las actuaciones necesarias para dar respuesta a dichas situaciones.

127. Creada por Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, de 28 de enero de 1987, y redefinida por Acuerdo dicha Comisión, de fecha 26 de marzo de 1990.

128. Creado por Acuerdo del Consejo de Ministros, de fecha 15 de enero de 1988.

129. Aprobada por el Real Decreto 163/1987, de 6 de febrero, por el que se crea la Dirección de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis, como órgano de la Presidencia del Gobierno con nivel orgánico de Dirección General.

130. Unidad de alerta y seguimiento, unidad de infraestructura y unidad de protección, todas con rango orgánico de Subdirección General, de conformidad con el Real Decreto 163/1987.

131. La composición, estructura, ubicación y funcionamiento del Centro Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis, también conocido como el *Bunker de la Moncloa*, está clasificada como secreto de Estado, según Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de noviembre de 1988.

Ahora bien, esta organización está siendo sustituida por la estructura de seguridad nacional, con el objetivo de adaptar el sistema nacional a las cada vez más complejas crisis globales. No obstante, hasta tanto que se complete el proceso de reforma coexiste parte de la estructura española de emergencia, que entendemos se incardina, y hasta cierta medida solapa, con la nueva estructura de seguridad nacional.

b. La nueva estructura de seguridad nacional y la incardinación del sistema español de respuesta ante crisis de desabastecimiento

Como ya hemos mencionado, la naturaleza compleja, multidimensional, interdependiente y globalizada de las crisis a las que deben hacer frente los Gobiernos, exige una actualización profunda de la estructura institucional de respuesta a situaciones de crisis, que en el caso español data de mediados de los años 80.

Con este objetivo, en 2013 se inició un proceso de revisión de la política de seguridad nacional, en el que se incluye la seguridad energética y los mecanismos de respuesta ante situaciones de desabastecimiento, que ha dado paso a un proceso de reestructuración y reorganización institucional progresiva de toda la estructura de seguridad nacional.

Esta modificación institucional y orgánica, se inició con la aprobación del Real Decreto 1119/2012¹³² que creó el Departamento de Seguridad Nacional (DSN), bajo dependencia orgánica y funcional del Director Adjunto del Gabinete. El DSN, como nuevo órgano permanente de asesoramiento y apoyo técnico en materia de Seguridad Nacional a la Presidencia del Gobierno, supuso la supresión del DISSC y sus unidades dependientes, cuyas competencias de dirección y coordinación de las actuaciones de gestión de crisis, incluyendo mantener y garantizar el adecuado funcionamiento de la CNCSC, asume.

A la creación del DSN siguió, con fecha 31 de mayo de 2013, la aprobación en Consejo de Ministros de la Estrategia de Seguridad Nacional 2013¹³³, que incluye a la seguridad energética dentro del concepto de seguridad nacional,

132. Real Decreto 1119/2012, de 20 de julio, de modificación del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. Éste, a su vez fue modificado por el Real Decreto 571/2013, de 26 de julio, de modificación del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno.

133. La Estrategia de Seguridad Nacional 2013 tiene como objetivo preservar la seguridad nacional mediante el funcionamiento óptimo, integrado y flexible de todos los recursos disponibles, y la coordinación de los diversos instrumentos vinculados con la seguridad tanto de la Administración General del Estado como de las demás Administraciones Públicas.

y a la vulnerabilidad energética dentro de los riesgos y amenazas que exigen medidas de acción estratégica para asegurar su aprovisionamiento. A tales efectos, la estrategia establece como objetivo garantizar el abastecimiento y la sostenibilidad energética, incluyendo dentro de las líneas estratégicas de actuación la actualización del sistema de gestión de las reservas petrolíferas. Este loable objetivo, no obstante, a fecha de hoy no se ha iniciado, por lo que entendemos sigue vigente todo lo expuesto en los apartados anteriores.

En cuanto a la estructura del sistema de seguridad nacional, la estrategia 2013 establece un modelo más dinámico y ágil de preponderancia presidencialista, similar al norteamericano, en perjuicio del Consejo de Ministros. En este sentido, refuerza el papel del Presidente del Gobierno al que corresponde la dirección, liderazgo e impulso de la política nacional de seguridad nacional, contando para ello con el apoyo del Consejo de Seguridad Nacional y los Comités Especializados.

El Consejo de Seguridad Nacional¹³⁴, como órgano colegiado del Gobierno con naturaleza de Comisión Delegada, está compuesto por el Presidente del Gobierno, a quien corresponde presidirlo, y parte de los miembros del Consejo de Ministros y del Alto Mando Militar¹³⁵. Le corresponde asistir al Presidente del Gobierno en la dirección de la Política de Seguridad Nacional, y asume las competencias asignadas a la extinta CDGSC¹³⁶, entre las que se incluye el sistema nacional de conducción de situaciones de crisis.

Los Comités Especializados, por su parte, se crean a iniciativa del Consejo de Seguridad Nacional como órganos de apoyo en los doce ámbitos de actuación previstos en la Estrategia 2013 o cuando las circunstancias referidas a la gestión de una crisis lo exijan, fijándose normativamente su composición y funciones. Entre estos ámbitos se incluye la seguridad energética, cuyo comité, no obstante, aún no ha sido creado¹³⁷. Por tanto, parece pru-

134. Creado por el Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo, de modificación del Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno.

135. De manera concreta, por la vicepresidenta y Ministra de la Presidencia, los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Defensa, de Hacienda y Administraciones Públicas, del Interior, de Fomento, de Industria, Energía y Turismo y de Economía y Competitividad, así como el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, el Secretario de Estado de Seguridad y el Secretario de Estado-Director del Centro Nacional de Inteligencia.

136. Disposición adicional única del Real Decreto 571/2013, de 26 de julio, de modificación del Real Decreto 83/2012, de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno

137. A fecha de hoy sólo se han creado el Consejo Nacional de Seguridad Marítima y el Consejo Nacional de Ciberseguridad.

dente sostener que hasta tanto se de cumplimiento con la previsión de la Estrategia de Seguridad nacional, el Comité de Energía y Recursos Minerales del CNPCE, en el que participa CORES y ejerce de base operativa del NESO español en caso de crisis de desabastecimiento de petróleo, se mantiene operativo y en vigor.

Finalmente, el Consejo de Ministros, mediante el Real Decreto 571/2013, reforzó las competencias del Departamento de Seguridad Nacional¹³⁸, otorgándole además de funciones de órgano asesor del Presidente de Gobierno, un nuevo papel como Secretaría Técnica y órgano de trabajo permanente del Consejo de Seguridad Nacional. Este mismo Real Decreto suprimió el CNPCE¹³⁹, y encomendó sus competencias a un Comité especializado, el Comité de Situación, cuya creación, no obstante, tampoco se ha creado y se supeditó a la aprobación del anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Nacional, aún en tramitación. Por tanto, sus funciones como órgano interministerial de apoyo se encuentran en situación de orfandad, por lo que entendemos en buena lógica que deben ser asumidas por el DSN en su condición de órgano de trabajo permanente del Consejo de Seguridad Nacional.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Como hemos visto, para los países occidentales, la energía es un bien público imbuido en las interrelaciones e interdependencias de un mercado

138. Son competencias del DSN: a) como órgano de asesoramiento al Presidente del Gobierno: elaborar estudios e informes sobre Seguridad Nacional, sin perjuicio de las funciones que correspondan a otros órganos; realizar la alerta temprana y el seguimiento de los riesgos, amenazas y situaciones de crisis en coordinación con los órganos y autoridades competentes; asistir al Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno en su condición de Secretario del Consejo de Seguridad Nacional así como representar al Gabinete de la Presidencia del Gobierno en el ámbito de la Seguridad Nacional; analizar la evolución de los riesgos y amenazas y de sus potenciadores; Contribuir a la elaboración de propuestas normativas sobre Seguridad Nacional; y, b) En el ámbito de la gestión de situaciones de crisis: proporcionar el apoyo y la coordinación adecuada en la gestión de situaciones de crisis; mantener y asegurar el adecuado funcionamiento del Centro Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis y las comunicaciones especiales de la Presidencia del Gobierno, así como proteger su documentación; dirigir y coordinar la realización de los ejercicios de gestión de crisis planificados por el Departamento, así como aquéllos cuya dirección le sea requerida; contribuir a la elaboración, el mantenimiento y la actualización de los planes de contingencia y analizar los escenarios de crisis en coordinación con los órganos competentes. Art. 4 del Real Decreto 83/2012, según la redacción aprobada por el Real Decreto 571/2013, de 26 de julio.

139. Disposición adicional única del Real Decreto 571/2013, de 26 de julio.

global, que no puede ser gestionado sobre la base de políticas nacionales¹⁴⁰. Es necesario cierto grado de coordinación y cooperación internacional, que exige transferir competencias a organismos supranacionales, aunque sus decisiones, estructuras administrativas y regulatorias, posteriormente se encadenen y adapten al contexto político, económico y social, así como a las políticas y preferencias públicas de cada Estado. De ahí que nos encontremos finalmente con una importante pluralidad de actores y una compartimentación -quizás excesiva- de las políticas energéticas.

Sin embargo, el sistema de respuesta internacional, comunitario y nacional configurado a partir del PIE y la AIE, ha resultado ser un instrumento efectivo para conjurar los riesgos de desabastecimiento y limitar los impactos negativos sobre las economías occidentales. Como señala BHAGAT respecto al modelo norteamericano pero extensible al resto de países, el sistema de reservas goza, en términos generales, de aceptación por parte de los gestores políticos, institucionales y analistas económicos¹⁴¹.

Ha promovido la aceptación del principio que sustenta el funcionamiento de la industria y el diálogo entre países productores y consumidores, esto es, la confianza en los mercados abiertos como garantía de abastecimiento, a la vez que juega un importante papel para reducir la utilización del petróleo como arma política eficaz en la arena internacional. Así demuestra que es posible avanzar en la construcción de un mercado energético global sobre la base de intereses compartidos¹⁴², equilibrando los intereses de todos los actores implicados de manera efectiva y eficiente¹⁴³.

140. En otras palabras, el sector energético requiere de un cierto grado de gobernanza global, debido a que los Estados no pueden controlar enteramente la prestación de un bien o servicio obtenido transnacionalmente y cuyas externalidades difieren entre fronteras estatales. Al respecto, CIAMBRA, A., "International regimes as knowledge syndicates? Energy and trends of global governance", *EUGOV Working Paper*, N° 29, 2011, Bellaterra, p. 6.

141. BAGHTA, G., *Energy Security: An Interdisciplinary Approach*, Wiley, 2011.

142. De hecho, y contrario a la percepción generalizada, todos los actores del sector energético comparten intereses comunes. La seguridad en el abastecimiento que persiguen los consumidores, es compartida por el interés de los productores por asegurarse la demanda. Igualmente, el interés de los nuevos consumidores por garantizarse el abastecimiento encuentra un equilibrio en el interés de los consumidores establecidos por garantizar la participación de aquellos de la manera menos conflictiva y costosa posible. Al respecto, GOLDTHAU, A., HOXTELL, W. y WITTE, J.M., "Global Energy Governance. The Way Forward", en GOLDTHAU, A. y WITTE, J.M. (Edit.), *Ob. Cit.*, pp. 355-356. De manera similar, BARTON, B., "Introduction", en BARTON, B., *et al.*, (Edit), *Ob. Cit.*, p.4

143. Mediante un paradigma que equilibra cooperación y competencia. En este sentido, véase STANISLAW, J., "Energy Competition or Cooperation: Shifting the Paradigm", *Economic Perspectives*, Vol. 9, N° 2, 2004, pp. 17-20.

Es cierto que el sistema es mejorable en ciertos aspectos, y además exige una revisión de elementos medulares, tales como la utilización de las reservas con la finalidad de reducir o controlar los incrementos de precios en los mercados internacionales, especialmente como respuesta a los elementos especulativos que reducen el juego del libro mercado, la excesiva fragmentación de criterios a nivel nacional o los problemas de transparencia asociados al almacenamiento y financiación de las reservas, especialmente en los sistemas mixtos como el español.

Sin embargo, la discusión y revisión debe garantizar la persistencia de los principios de solidaridad y cooperación, irrenunciables para fundamentar las relaciones entre países productores y consumidores. Se trata de alcanzar un difícil equilibrio entre contar con instrumentos y mecanismos que permitan calmar a los mercados demostrando que existen aprovisionamientos para reducir las restricciones y tensiones, evitar un juego de suma cero que politice el sector e introduzca mayores rigideces, y calibrar las interferencias públicas o gubernamentales a efectos de que los precios reflejen el equilibrio entre oferta y demanda, así como el verdadero valor de un bien escaso y no renovable.

Finalmente, el funcionamiento del sistema de respuesta demuestra que la construcción de una política energética global puede construirse mediante una visión pragmática, que admite la diversidad institucional, de modelos y mecanismos, compatible con otros acuerdos e instrumentos supranacionales, generando un efecto centrípeto y aglutinante, con respeto del principio de subsidiariedad y un margen de actuación de los Estados. Es un modelo que puede servir de referencia para otros ámbitos del sector energético, como es el caso del intenso proceso de globalización del mercado de gas natural que afecta especialmente al continente europeo¹⁴⁴.

144. Sobre el mercado de gas natural y las estructuras europeas de respuesta ante crisis de abastecimiento, véase entre otros DE JONG, D., VAN DER LINDE, C. y SMEENK, T. "The Evolving Role of LNG in the Gas Market", en GOLDTHAU, A. y WITTE, J.M. (Edit.), *Ob. Cit.*, p. 221 y ss.

