

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las medidas de salvaguarda de la seguridad del abastecimiento de electricidad y la inversión en infraestructura»

(COM(2003) 740 final — 2003/0301 (COD))

(2005/C 120/22)

El 23 de enero de 2004, de conformidad con el artículo 95 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta mencionada.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de octubre de 2004 (Ponente: **Sra. SIRKEINEN**).

En su 412º Pleno de los días 27 y 28 de octubre de 2004 (sesión del 28 de octubre de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 134 votos a favor, 7 votos en contra y 14 abstenciones el presente Dictamen.

1. Contexto

1.1 En los últimos años la política energética de la UE ha seguido tres líneas principales:

- crear mercados abiertos y eficaces para la electricidad y el gas,
- garantizar la seguridad del abastecimiento de energía, y
- cumplir objetivos medioambientales estrictos, en particular, los relativos a la lucha contra el cambio climático.

Entre la legislación clave adoptada en este ámbito están las directivas revisadas de los mercados de la electricidad y el gas, que abren los mercados para los consumidores no domésticos a mediados de 2004 y para todos los consumidores en 2007. En 2001 se publicó un Libro Verde sobre la seguridad del abastecimiento de electricidad, que puso de relieve las medidas del lado de la demanda como acción clave para garantizar el abastecimiento y luchar contra el cambio climático.

1.2 Un abastecimiento fiable de energía a precio razonable es una condición importante para el crecimiento económico y el bienestar de los ciudadanos europeos. Por consiguiente, el CESE ha apoyado en sus dictámenes los objetivos y el planteamiento de la Comisión.

1.3 Los mercados de energía de la UE todavía no funcionan para alcanzar los objetivos mencionados más arriba. Quizá se trata de algo que no pueda ni esperarse, toda vez que la legislación clave está únicamente aproximándose a su etapa de aplicación. A juicio de la Comisión, esta propuesta legislativa sirve para completar la legislación comunitaria en vigor y aspira a solventar sus deficiencias actuales o futuras.

1.4 Una razón de peso para presentar este paquete legislativo fue el apagón que se produjo en Italia en septiembre de 2003, así como otros incidentes en Europa y Estados Unidos.

El apagón fue causado por una serie de fallos operativos, tras la caída que se produjo en una línea extremadamente sobrecargada en Suiza. También se pusieron de manifiesto problemas de coordinación entre los gestores de redes de transporte. De este lamentable incidente cabe extraer conclusiones importantes. La apertura de los mercados aumentará la transmisión y potencialmente los problemas asociados a ella.

1.5 Es sorprendente que la Comisión mencione sólo de pasada la razón subyacente y más profunda de los apagones. Algunas zonas o países padecen problemas de falta de capacidad de generación de electricidad y necesitan importar constantemente grandes cantidades de energía eléctrica de las regiones vecinas e incluso de regiones más alejadas con exceso de capacidad. El comercio transfronterizo en el mercado común de la electricidad es beneficioso para gestionar eficazmente las variaciones de la oferta y la demanda y, por ello, refuerza la seguridad del suministro y fomenta la competencia. Pero no puede ni debe compensar las insuficiencias de la capacidad de generación en algunos segmentos del mercado.

1.6 A juicio de la Comisión, en un mercado que funciona correctamente, cuando la demanda crece pero la oferta no, los precios aumentan. En teoría, los consumidores reaccionan al aumento de los precios reduciendo el consumo, pero en los mercados de la electricidad se sabe que por diversos motivos los precios muestran poca elasticidad. Con un determinado nivel de precios, la inversión en más oferta es ventajosa y de este modo se frena el continuo aumento de los precios. Si no se hacen inversiones suficientes, los precios siguen aumentando y dan lugar, al menos a corto y medio plazo, a graves problemas para los consumidores y la competitividad de la industria y, con ello, para toda la economía. Un problema específico de las inversiones en generación de electricidad es que no existe la posibilidad de reaccionar con rapidez a las señales del mercado, dado que los proyectos de inversión, desde la fase de planificación hasta la de construcción, pasando por la de autorización, tardan mucho tiempo en realizarse. Aunque en algunos casos los mercados a plazo fijo y los mercados de futuro pueden mitigar este problema en cierta medida, se trata de prácticas demasiado recientes como para poder garantizar su viabilidad.

1.7 La UE ha decidido abrir sus mercados de la electricidad y el gas a la competencia. Sin embargo, existe la preocupación de si en un mercado abierto se van a realizar las inversiones suficientes, en particular en capacidad máxima. La Directiva sobre el mercado de la electricidad exige a los Estados miembros que establezcan un sistema para supervisar el equilibrio entre la oferta y la demanda y que pongan en marcha un procedimiento de licitación para aumentar la capacidad cuando se estime necesario. Los Estados miembros son responsables de la estructura general de su sistema de abastecimiento energético y de su elección de fuentes de energía, y el proyecto de Constitución no introduce ninguna modificación al respecto.

1.8 La falta de inversiones puede deberse a fallos del mercado (insuficiente consideración de las necesidades a largo plazo, de los factores medioambientales y de las circunstancias regionales y locales, etc.) y no únicamente a una competencia ineficiente, a la inexistencia de un marco regulador estable, a que los procedimientos de autorización son prohibitivos o a la oposición de la opinión pública o a una suma de estas razones. La obligación de que las redes funcionen como agentes económicos independientes (separación de actividades) las condena a una gestión sin ambiciones, ya que la innovación y la creación de valor están vinculadas a los servicios al cliente. De esta manera, las redes se encuentran bloqueadas entre los precios de peaje fijados por las autoridades y las contribuciones e inversiones impuestas por sus clientes operadores, mientras que no disponen de visibilidad alguna ni de posibilidades de influir en el desarrollo.

1.9 Hace tiempo que se reconoce que la eficiencia del uso final de la energía o el ahorro de energía son un elemento poderoso del mercado energético. Un menor consumo de energía ahorra dinero y contribuye directamente a asegurar el abastecimiento y, con frecuencia, a reducir los gases de efecto invernadero gracias a que se reduce la necesidad de generación y de inversiones en nueva producción y en transmisión. Las nuevas tecnologías pueden tener mucho que ofrecer a este respecto y será necesario adoptar medidas para fomentar su desarrollo y su introducción en el mercado.

1.10 La Comisión señala que no puede pasarse por alto la cuestión del equilibrio de la oferta y la demanda. Una causa subyacente de la creciente presión sobre las redes es el crecimiento de la demanda, que puede contrarrestarse en parte con medidas del lado de la demanda. Sin embargo, también son necesarios incentivos adecuados para fomentar la inversión en las redes y la generación de electricidad.

1.11 A juicio de la Comisión, el incremento futuro de la demanda de electricidad se gestionará mediante medidas dirigidas a la demanda. Sin embargo, se considera que serán necesarias algunas inversiones nuevas, aunque sólo sea para renovar las instalaciones que han llegado al final de su vida útil. La Comisión espera que una gran parte de la nueva generación se centre en las fuentes de energía renovables y en la generación combinada de electricidad y calor distribuida a pequeña escala

1.11.1 El Comité está en profundo desacuerdo con esta descripción de las tendencias y necesidades futuras del sector de la electricidad. En una Comunicación sobre inversiones en infraestructura cabe esperar encontrar datos mucho más exactos y realistas sobre las tendencias y los potenciales futuros. Sobre todo, cuando se dispone de información cuantificada y de hipótesis de mucha mejor calidad, incluido material producido por la propia Comisión. El abstenerse de difundir una información básica clara y realista, aunque sea impopular para muchas personas, no beneficia a nadie.

1.11.2 Un cálculo muy aproximado puede dar una idea de la magnitud del problema y de las opciones que existen para resolverlo: en la actualidad la demanda de electricidad en la UE aumenta cada año en un porcentaje del 1 % al 2 %. El objetivo de la UE para incrementar la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables supone un aumento anual inferior al 1 %. El objetivo propuesto de eficiencia del uso final de la energía reduciría el aumento anual en un 1 %. Por consiguiente, las fuentes de energía renovables y la eficiencia del uso final compensarían el crecimiento de la demanda y, además, es posible que sustituyeran la capacidad existente en menos del 1 % al año como mucho. Las instalaciones de generación de electricidad funcionan entre 30 y 50 años, lo que teóricamente significa que la sustitución debe realizarse a una tasa media anual del 3 %. La Agencia Internacional de la Energía (AIE) calcula que durante los próximos veinte años en la UE será necesario crear nuevas instalaciones de generación de electricidad que produzcan más de 200 000 MW.

2. Propuesta de la Comisión

2.1 El objetivo de la propuesta de Directiva es fomentar la inversión en el sector europeo de la energía con el fin de reforzar la competencia y contribuir a evitar que se repitan los apagones. Se hace hincapié en la necesidad de contar con un marco legislativo comunitario claro para el adecuado funcionamiento de un mercado interior de la electricidad competitivo, que salvaguarde la seguridad del abastecimiento de electricidad y garantice un nivel adecuado de interconexión entre los Estados miembros, mediante políticas generales, transparentes y no discriminatorias.

2.2 La propuesta de Directiva exige a los Estados miembros lo siguiente:

- que tengan una política claramente definida respecto al equilibrio entre la oferta y la demanda que permita la fijación de objetivos de capacidad de reserva o de medidas, incluyendo medidas en lo que respecta a la demanda, y
- que definan unas normas que han de cumplirse en materia de seguridad de las redes de transporte y distribución.

2.3 Los gestores de redes de transporte deberán presentar una estrategia de inversión (pluri)anual ante el organismo regulador nacional. El organismo regulador nacional podrá añadir a la lista proyectos transfronterizos importantes.

2.4 Los organismos reguladores europeos deberán presentar a la Comisión un agregado de las estrategias de inversión para consulta con el Grupo de organismos reguladores europeos de la electricidad y el gas, que tenga en cuenta las redes transeuropeas de energía y los ejes prioritarios de interés europeo.

2.5 Se reconoce a las autoridades reguladoras nacionales el derecho de intervenir para acelerar la terminación de los proyectos y, si es necesario, convocar una licitación para determinados proyectos en caso de que el gestor de la red de transporte no pueda o no quiera concluir los proyectos en cuestión.

3. Observaciones generales

3.1 La Directiva sobre el mercado de la electricidad y el Reglamento sobre el comercio transfronterizo constituyen el marco para un mercado interior liberalizado de la electricidad. Su aplicación comienza el 1 de julio de 2004. A fin de dar a los inversores y a otros actores del mercado la estabilidad reguladora necesaria, fundamental para que exista un clima de inversión adecuado, cualquier cambio de este marco debería abordarse con suma prudencia.

3.2 La propia Comisión hace referencia, de forma más o menos clara, a las razones profundas que justifican la inquietud sobre la seguridad del suministro y la presentación de una propuesta de directiva. Sin embargo, la propuesta de Directiva no aborda directamente estas razones.

3.3 La primera razón es la falta de capacidad de generación que existe en algunas partes o en algunos Estados miembros de la Unión, debido a la orientación de su política energética. La Comisión describe este problema en relación con la capacidad de reserva, pero el problema tiene también que ver con la generación de la carga básica.

3.4 La segunda razón es la falta de competencia debido a la falta de voluntad política en algunos Estados miembros para actuar contra los monopolios del sector, las situaciones de oligopolio o las posiciones dominantes en el mercado. La Comisión toma nota de esta situación y hace referencia a las limitaciones de su capacidad para ponerle coto. La opción escogida es aumentar la competencia de los operadores de otros Estados miembros para tratar de garantizar una capacidad de interconexión suficiente.

3.5 La tercera razón es la renuencia o incapacidad de algunos gestores de redes de transporte (GRT) para aplicar las directrices existentes en los intercambios transfronterizos, pese a que estas directrices fueron aprobadas voluntariamente por los gestores de redes de transporte en el seno de sus propias organizaciones. La cuestión es si la razón que explica esta situa-

ción podría ser una diferenciación insuficiente entre las actividades de energía y las actividades de red.

3.6 El obstáculo más grave para las inversiones en redes de transmisión es la resistencia política y pública a este tipo de proyectos de transmisión. En algunos Estados miembros casi no se acepta ninguna forma de generación. El derecho de los ciudadanos a ser escuchados en proyectos que tengan influencia sobre ellos es un derecho básico importante. Pero los procesos de planificación y de toma de decisiones tienden a ser prolijos y prolongados, con lo que ponen en peligro los proyectos más necesarios y urgentes.

3.7 La cuestión fundamental que la Directiva aborda y que necesita una solución a nivel de la UE es la de garantizar de una forma u otra que haya suficiente inversión en interconectores, respetando los principios del mercado.

3.8 La propuesta de Directiva prevé el derecho de la autoridad reguladora a interferir para modificar el plan de inversión de los GRT, pedir que se efectúe una determinada inversión o iniciar finalmente un procedimiento de licitación. Esta propuesta va más lejos que la Directiva sobre el mercado de la electricidad, que prevé la supervisión del equilibrio entre la oferta y la demanda y un procedimiento de licitación para aumentar la capacidad cuando se considere necesario. A fin de evitar cambios demasiado frecuentes de las normas y una regulación excesiva, no debería modificarse la legislación sobre este punto antes de que se haya adquirido suficiente experiencia con el funcionamiento de las disposiciones actuales.

3.9 Parte de la propuesta de Directiva –como las disposiciones generales del artículo 3– consiste en una exposición de las características de una política energética nacional correcta, tal como se aplica en muchos lugares. El hecho de presentarlas como disposiciones en una directiva puede llevar a la confusión de responsabilidades.

3.10 Un asunto que podría haber merecido más atención por parte de la Comisión es la gestión de la demanda. Aumentar las posibilidades de los usuarios de la energía, en particular de los usuarios de medio tamaño, de reaccionar a la fluctuación de los precios al por mayor de la electricidad podría contribuir a la reducción de los picos de demanda.

4. Observaciones específicas

4.1 Artículo 4: El CESE está de acuerdo con estas disposiciones, habida cuenta de que el primer apartado implica que todos los gestores de redes de transporte (GRT) tienen que comprometerse con las directrices de la Asociación Europea de Gestores de Redes de Transmisión (ETSO).

4.2 Artículo 5: El CESE considera que el enfoque del artículo es en cierta medida confuso por lo que respecta a las competencias de la UE y de los Estados miembros. En principio, si no se tiene en cuenta el contexto, el CESE está de acuerdo con la mayor parte de las medidas mencionadas en el artículo como elementos de una buena política energética nacional.

4.3 No está claro qué significa «capacidad de reserva» en el segundo párrafo del apartado 1 del artículo 5. El artículo debería tratar únicamente de la reservas técnicas a corto plazo que son necesarias para la fiabilidad del sistema.

4.4 Artículo 6: Es difícil encontrar sentido al hecho de poner en relación las inversiones en redes con las medidas del lado de

la demanda, sobre todo en la forma en que se ponen en relación en el apartado 1 del artículo 6. Por lo que respecta al apartado 2 del artículo 6, esos requisitos se tomarían principalmente en cuenta, de ser posible, al aprobar el método de tarificación del acceso a la red. Por lo que se refiere al apartado 2 del artículo 6, son necesarias medidas para los interconectores, tal como se señala en el punto 3.7.

4.5 Artículo 7: El CESE no está a favor de las medidas propuestas en este artículo por las razones aducidas en el punto 3.8.

Bruselas, 28 de octubre de 2004.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Anne-Marie SIGMUND

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

El siguiente texto perteneciente al Dictamen de la Sección fue rechazado con arreglo a las enmiendas aprobadas por la Asamblea, pero obtuvo el apoyo de la cuarta parte de los votos emitidos:

Punto 1.8, última frase:

«Con frecuencia, la adopción de nueva legislación y, en particular, de legislación que permite la interferencia pública en los mercados no crea el marco regulador estable necesario, sino que por el contrario, aumenta el riesgo para los inversores, retrasa las inversiones y, por consiguiente, incrementa los precios.»

Resultado:

78 votos a favor de la supresión de la frase, 67 en contra y 9 abstenciones.
