

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de Eficiencia Energética 2011»

COM(2011) 109 final

(2011/C 318/26)

Ponente: **Ulla SIRKEINEN**

El 8 de marzo de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Plan de Eficiencia Energética 2011»

COM(2011) 109 final.

La Sección Especializada de Transporte, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 14 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 A modo de conclusión, el CESE:

- reitera su firme apoyo al objetivo de una mejor eficiencia energética como elemento central de la Estrategia Europa 2020,
- señala que la eficiencia y el ahorro energéticos dependen principalmente de la actuación y el cambio de comportamiento de ciudadanos, empresas y trabajadores,
- desea hacer mayor hincapié en los efectos sostenibles a largo plazo, en lugar de presionar para lograr resultados a corto plazo,
- resalta que el ahorro energético debe promover el desarrollo económico, el bienestar social y la calidad de vida,
- hace hincapié en la responsabilidad de los Estados miembros y en que la UE cree un marco común,
- subraya la importancia de escoger los instrumentos adecuados y cree que los acuerdos voluntarios son útiles, aunque las medidas obligatorias son necesarias cuando los incentivos positivos no funcionan,
- subraya la importancia de la cogeneración como sistema de producción de energía altamente eficiente,
- no apoya el establecimiento de un objetivo general de carácter vinculante en materia de eficiencia energética, pero recomienda que los esfuerzos se centren en alcanzar resultados reales, y
- destaca la necesidad de asegurar el apoyo financiero y la inversión necesarios para explotar el gran potencial que entrañan los Estados miembros.

1.2 El CESE recomienda:

- a la Comisión, acerca del Plan de acción para la eficiencia energética:
 - que aclare la cuestión relativa a la medición de los resultados de las medidas de eficiencia energética,
 - que explique mejor las bases del cálculo de uso energético en 2020,
 - que dé un carácter más estratégico a los Planes Nacionales de Acción para la Eficiencia Energética y que lleve a cabo consultas públicas durante el proceso de elaboración y de evaluación,
 - que clarifique los requisitos al sector público para redoblar el ritmo de renovación de los edificios,
 - que elabore y publique un estudio exhaustivo de «certificados blancos»,
 - que recurra a medidas específicas para abordar casos concretos en los que no se aprovecha el enorme potencial de eficiencia energética y garantice también la disponibilidad de ayudas públicas en casos particulares, y
 - que exija un acceso garantizado a la red para la electricidad producida por cogeneración a fin de aumentar la cuota de la cogeneración en la producción de calor y electricidad.
- por lo que respecta a las medidas para promover el cambio de comportamiento:
 - que se asigne un papel central al usuario de la energía,
 - que fomente el papel del sector público en la mejora de la eficiencia energética a fin de que las empresas y familias sigan su ejemplo,

- que se estudien los comportamientos de las personas y adapten las medidas de información y sensibilización a los distintos colectivos de usuarios,
- que se garantice que los usuarios se benefician de las acciones,
- que se ofrezcan, cuando sea necesario, incentivos eficaces y cuidadosamente diseñados; hasta los incentivos más modestos pueden proporcionar resultados,
- que los constructores y los gobiernos velen por que las inversiones adicionales en los edificios se vean reflejadas en su valor,
- que aumente y adapte la educación y la formación en el sector de la construcción,
- que se fomente la formación de las administraciones públicas sobre eficiencia energética, incluida la aplicación de criterios ecológicos en la adjudicación de contratos públicos,
- que la Comisión examine los problemas y, si resulta necesario, que revise las disposiciones relativas a los certificados de rendimiento energético en los edificios y el nuevo sistema de etiquetado ecológico para los equipos,
- que la Comisión evalúe los efectos que, para los usuarios energéticos, tendrá el despliegue de contadores inteligentes, y que proponga medidas suplementarias para lograr beneficios reales,
- que se sigan desarrollando buenos sistemas nacionales de acuerdos voluntarios a largo plazo, y se apliquen también al sector público, y
- que se involucre verdaderamente a todas las partes interesadas: ciudadanos, empresas y trabajadores.

2. Introducción

2.1 La eficiencia energética es un elemento central de la Estrategia Europa 2020. **Contribuye a los tres objetivos fundamentales de la política energética:** seguridad de abastecimiento, competitividad y medio ambiente/lucha contra el cambio climático. El CESE ha apoyado en todo momento el objetivo de mejorar la eficiencia energética y ha expuesto en numerosos dictámenes sus posiciones acerca de diversas medidas en este ámbito.

2.2 **El presente dictamen abarca dos iniciativas.** El CESE decidió elaborar en 2011 un dictamen de iniciativa sobre la eficiencia energética, centrado en los cambios de conducta y en los métodos orientados a la consecución de resultados. Cuando la Comisión presentó en marzo de 2011 su nuevo Plan de Eficiencia Energética 2011, se decidió exponer en ese mismo dictamen los puntos de vista del Comité al respecto.

2.2.1 Ello explica las conclusiones y recomendaciones de este dictamen, así como sus apartados 2 (Introducción) y 4. Las observaciones generales en materia de eficiencia energética son comunes a ambas partes. Los apartados 3 «Síntesis de la Comunicación sobre el Plan de Eficiencia Energética 2011» y 5 «Observaciones específicas» hacen referencia a la Comunicación sobre el Plan de Eficiencia Energética, mientras que el apartado

6 «Ejemplos de medidas que funcionan correctamente para promover el cambio de comportamientos» se refiere a la iniciativa propia del Comité. Este último apartado se basa principalmente en las conclusiones de una audiencia organizada el 18 de mayo de 2011.

2.3 El **consumo interior bruto de energía** –sin incluir el uso no energético– se situó en 2007 en 1 842 Mtep, con lo que se cumplió el objetivo de ahorrar 368 Mtep. Los cálculos más recientes arrojan para 2020 una previsión de consumo de 1 678 Mtep. Las últimas estadísticas de 2008 muestran que el consumo interior bruto de energía en la UE se sitúa en los 1 685 Mtep.

2.4 En 2008, el consumo energético final alcanzó los 1 169 Mtep. El 25 % de este consumo energético correspondió al sector residencial, y el 12 % al de servicios. En los hogares, un 67 % del consumo energético se destina a la calefacción de locales, el 15 % a iluminación y aparatos, el 14 % a calentar el agua y el 4 % a tareas de cocina. El transporte contribuye al 32 % del consumo energético, la industria consume el 27 %, y el 4 % restante se destina a otros usos.

3. Síntesis de la Comunicación sobre el Plan de Eficiencia Energética 2011

3.1 **El anterior Plan de acción para la eficiencia energética** de 2006 –así como sus posteriores medidas, tanto jurídicas como de otra índole– han logrado impulsar con éxito la mejora de la eficiencia energética. Sin embargo, no fueron diseñadas para alcanzar el objetivo, establecido más tarde, de ahorrar un 20 % del consumo de energía primaria en la UE para 2020. De acuerdo con las estimaciones, la UE va camino de cumplir la mitad de este objetivo.

3.2 El nuevo plan forma parte de la **iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos»** de la Estrategia Europa 2020. El objetivo estriba en lograr un ahorro del 20 % en 2020. El plan expone los objetivos de la Comisión, que se llevarán a cabo a través de propuestas jurídicas y de otro tipo a lo largo de 2011, en primer lugar por medio de una revisión de las directivas relativas a los servicios energéticos y el fomento de la cogeneración ⁽¹⁾.

3.3 En opinión de la Comisión, **la plena aplicación** de las medidas –actuales y futuras– puede llegar a suponer un ahorro por encima de los 1 000 EUR anuales por hogar, creará hasta dos millones de empleos y reducirá las emisiones de gases de efecto invernadero en 740 millones de toneladas, a la vez que mejorará la competitividad industrial de Europa.

3.4 Son los edificios los que presentan el mayor **potencial de ahorro**. Se está haciendo hincapié en acelerar la renovación de los edificios públicos y privados y en mejorar el rendimiento de componentes y aparatos:

- un objetivo vinculante para duplicar el índice de renovación de edificios públicos, a fin de mejorar en un 10 % la eficiencia energética, por lo que a partir de 2019 todos los edificios nuevos deberán alcanzar un nivel de consumo de energía casi nulo;
- el fomento de los contratos de rendimiento energético y el Pacto de los Alcaldes.

⁽¹⁾ DO L 114 de 27.4.2006, p. 64; DO L 52 de 21.2.2004, p. 50.

3.5 Para reducir el consumo energético **en los hogares** se deberá:

- promover el uso de los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración;
- establecer disposiciones legales para abordar el problema de la «división de incentivos» (propietarios/inquilinos);
- Respalda una formación que dé respuesta a la creciente necesidad de mano de obra cualificada en los trabajos de renovación, y
- ofrecer apoyo a la hora de superar los obstáculos que encuentran las empresas de servicios energéticos en su acceso a los mercados.

3.6 A fin de potenciar la eficiencia energética en la **industria productora de energía** (30 % del uso energético primario):

- un requisito vinculante para dotar de niveles BAT de eficiencia energética a las nuevas instalaciones y a aquellas que deban renovar sus permisos;
- unos sistemas obligatorios de producción combinada de calor y electricidad (PCCE) en las nuevas centrales de energía térmica –allí donde exista una demanda potencial suficiente de calefacción y refrigeración–, así como acceso prioritario a los sistemas de distribución de electricidad procedente de la PCCE;
- unos reguladores de las redes nacionales que tomen mejor en consideración la eficiencia energética en sus decisiones y en el seguimiento de la gestión;
- todos los Estados miembros deberán establecer un sistema nacional de obligaciones de ahorro energético (¿certificados blancos?).

3.7 Nuevas medidas para la **industria manufacturera**:

- animar a los Estados miembros para que proporcionen a las pymes la información y los incentivos adecuados (fiscales, de financiación, etc.);
- realizar periódicamente auditorías energéticas de carácter obligatorio en las grandes empresas e incentivos para introducir sistemas de gestión de la energía;
- establecer requisitos de diseño ecológico a los equipos industriales estándar, como motores, bombas, aire comprimido, secado, fusión, fundición, destilación y hornos;
- favorecer los acuerdos voluntarios sobre la base de unos objetivos, métodos y sistemas de medición y control claros.

3.8 La Comisión seguirá impulsando el desarrollo, los ensayos y el despliegue de nuevas **tecnologías** eficientes desde el punto de vista energético

3.9 La **financiación** encaminada a potenciar la eficiencia energética y, de ese modo, resolver las deficiencias reguladoras y de mercado es principalmente una responsabilidad nacional. A título suplementario, la UE apoya la eficiencia energética a través de los programas de la Política de Cohesión, el Programa «Energía inteligente – Europa», la financiación a través de intermediarios, el Plan Europeo de Recuperación Económica y el programa marco de I+D+I: La Comisión analizará otras opciones cuando prepare el próximo marco financiero.

3.10 **Por lo que respecta a los consumidores**, la Comisión estudiará y someterá a consulta las mejores soluciones para generar un cambio de comportamiento, además de:

- normas de consumo energético más rigurosas para diversos aparatos domésticos;
- facilitar la adopción por el mercado de componentes de construcción más eficientes, como la aplicación a las ventanas de los requisitos de diseño ecológico o de etiquetado, así como el diseño ecológico y el etiquetado de sistemas completos;
- mejor información sobre el consumo energético, por ejemplo a través de los recibos, el despliegue obligatorio de los contadores inteligentes por lo menos al 80 % de los consumidores de aquí a 2020 (siempre y cuando la medida esté respaldada por un análisis coste-beneficio favorable a nivel nacional) y la creación de nuevos sistemas inteligentes de ahorro energético (respetando los datos privados), y
- un etiquetado energético y unos estándares que reflejen la adaptación de los aparatos y los edificios a las redes inteligentes.

3.11 A la espera del inminente Libro blanco sobre el Transporte (publicado en abril de 2011), este plan no aborda el **transporte**, aun cuando este sector es responsable del uso energético que ha crecido con mayor rapidez.

3.12 Los **Planes Nacionales de Acción para la Eficiencia Energética** (PNAEE) deberán ampliarse para que abarquen toda la cadena energética. Se incluirán también la elaboración de informes y el seguimiento en la coordinación *ex ante* de las políticas de la Estrategia Europa 2020 (el «Semestre Europeo»).

3.13 La Comisión no propone todavía unos **objetivos nacionales vinculantes**. Someterá a evaluación su creación en 2013 y, si considera improbable que se alcancen los objetivos del 20 %, propondrá unos objetivos nacionales de carácter vinculante. Por lo que respecta a los objetivos sectoriales, el plan ya incluye algunos, tal como se ha mencionado anteriormente.

4. Observaciones generales sobre eficiencia energética

4.1 El CESE valora positivamente la propuesta de la Comisión acerca de un nuevo Plan de Eficiencia Energética, presentado finalmente tras una larga espera. Si bien el Comité apoya los objetivos de la Comunicación, también aprovecha el presente dictamen para formular comentarios y solicitar diversas aclaraciones. El CESE espera poder ofrecer sus puntos de vista detallados acerca de las propuestas –legislativas y de otro tipo– que lleva a la práctica este plan. La eficiencia y el ahorro energéticos dependen principalmente de la actuación de ciudadanos, empresas y trabajadores, lo cual otorga un papel de excepcional importancia a una consulta y estrecha participación de la sociedad civil.

4.2 En las **actuales circunstancias económicas** –con unas finanzas públicas limitadas, elevados índices de desempleo y una falta generalizada de la confianza necesaria para llevar a cabo las inversiones–, no se trata de una tarea fácil, aun cuando pudiera generar beneficios ya en un plazo relativamente corto. Lo más importante es garantizar un desarrollo profundo, sostenible y a largo plazo hacia una eficiencia energética mucho mejor. Podría darse que las presiones para obtener resultados a corto plazo no se tradujeran en resultados sostenibles.

4.3 La **selección de medidas** es fundamental para lograr resultados reales. El CESE considera, como señaló en su Dictamen sobre la eficiencia energética en 2008 ⁽²⁾, que los acuerdos voluntarios con los operadores nacionales son útiles, pero que los convenios que se consideran idóneos han de precisar claramente que se aplicará una normativa vinculante en caso de no conseguirse los objetivos. Si bien, como es natural, la regulación es necesaria en numerosos casos, únicamente es así cuando los incentivos positivos no funcionan. Siempre que sea posible hay que recurrir al diálogo social y civil y evitar las cargas administrativas adicionales para todos y, en particular, para las pymes.

4.4 La situación es especialmente paradójica en los **Estados miembros más recientes**, donde si bien son mayores sus posibilidades para mejorar la eficiencia energética, también poseen menores recursos económicos. Así, por ejemplo, se necesita urgentemente reparar las fugas de los sistemas urbanos de calefacción y garantizar una elevada calidad en edificios y equipos. Los gobiernos deben actuar en defensa del interés general y a largo plazo. Además, se debe hacer un mejor uso de los Fondos Estructurales.

4.5 Cuando se trata de **eficiencia y ahorro energéticos**, es útil tener en cuenta determinados aspectos básicos.

4.5.1 Una **mejor eficiencia energética** implica una menor contribución de energía por unidad de producción. Este objetivo se alcanza principalmente gracias a una mejor tecnología. La inversión en nuevas soluciones tecnológicas aporta efectos duraderos durante toda su vida útil. No sólo es crucial el desarrollo tecnológico, sino también su despliegue.

4.5.2 A pesar de la mejora de la eficiencia energética, el **consumo de energía puede seguir creciendo** incluso en épocas de restricciones económicas como consecuencia del aumento de los ingresos, el mayor número de hogares con unos niveles más elevados de comodidad y más aparatos domésticos, el aumento de los desplazamientos, etcétera.

4.5.3 Por otro lado, **ahorrar** energía significa reducir el uso energético, principalmente mediante un cambio en los comportamientos. Éste debe ser uno de los objetivos principales de toda acción. Para obtener resultados reales el cambio ha de ser permanente, y es fácil que el «efecto rebote» prevalezca sobre este objetivo. El CESE hace hincapié en la necesidad de prestar más atención a las motivaciones y los modelos de comportamiento humano. ¿Qué tipo de incentivos son los que verdaderamente influyen en la gente para que cambien su comportamiento? (véase también el capítulo 6).

4.5.4 El ahorro energético puede ser también el resultado de una **menor actividad económica**, algo de lo que hemos podido ser testigos recientemente durante las crisis financieras. El fomento del ahorro energético debería promover el desarrollo económico, el bienestar social y la calidad de vida. El objetivo que se persigue es desconectar el crecimiento económico del incremento del uso energético.

4.5.5 Por otra parte, es necesario evaluar y atenuar el modo en que los **costes** de las medidas de eficiencia energética repercuten en la factura que deben pagar los **consumidores**, a fin de no hacer más oneroso el acceso a la energía por parte de estos últimos ni agravar situaciones de exclusión energética. Es muy importante conseguir un mejor equilibrio entre los costes y los beneficios de la eficiencia energética, sin poner en cuestión la accesibilidad de la energía para los consumidores y su universalidad.

4.6 Un asunto espinoso lo constituye la **medición de los resultados** de las medidas de eficiencia energética. Resulta sorprendente que la Comisión no mencione este tema en absoluto, ni siquiera en la evaluación de impacto del Plan. En muchos casos, las medidas, y su teórico potencial, se registran como resultados *per se*. Los resultados agregados reales –en cuanto a cambios en el uso energético previsto– se hacen esperar un considerable lapso de tiempo. Y, además, debemos tener en cuenta el retraso de las estadísticas: las más recientes, hoy en día, ¡se remontan a 2008!

4.7 Además, no dejan de estar poco claras las **bases según las cuales se calcula** que la UE está a medio camino de alcanzar su objetivo de aquí al 2020. Resulta obvio que este dato se basa en distintas fuentes y cálculos que tienen presente la actual recesión económica. Pero, ¿estamos ante un resultado medio o ante la hipótesis más optimista o pesimista?

4.8 El CESE cree que la eficiencia y el ahorro de energéticos son predominantemente **responsabilidad de los Estados miembros** por el vasto potencial que entraña el nivel local, como consecuencia de las circunstancias y tradiciones en este ámbito. El Comité subraya enérgicamente la importancia que revisten unos PNAEE exhaustivos y ambiciosos. Hace hincapié en que estos planes deberían ser más estratégicos que en el pasado y en que las consultas públicas se deberían llevar a cabo durante el proceso de elaboración de evaluación. El Comité acoge con satisfacción el nuevo enfoque que se propone para la elaboración de informes y seguimientos. Los Estados miembros no deben desviarse de sus responsabilidades. La Comisión debería contribuir a reforzar el compromiso de los Estados miembros y a crear un marco común para estas actividades.

⁽²⁾ DO C 77, 31.3.2009, p. 54.

4.9 El Comité coincide con la Comisión en que, en este contexto, **el papel de la UE** se deriva del apartado 1 del artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Este papel se resume de la manera siguiente: evitar el falseamiento del mercado interno; dotar a los mecanismo de marcos comunes, aun permitiendo a los Estados miembros definir los niveles concretos que se deben alcanzar de manera coordinada con el nivel de la UE; crear una plataforma para el intercambio de mejores prácticas y el desarrollo de las capacidades; financiar a través de los instrumentos de la UE; y, por último, promover la UE a escala internacional.

4.10 Es evidente la necesidad de aprovechar todas las posibilidades para mejorar la eficiencia energética. Para lograr resultados tangibles en un plazo de tiempo razonable, sin costes elevados y motivando así a las partes interesadas, las medidas deberán ir encaminadas en primer lugar a aquellos ámbitos que presenten el mayor potencial y la **mejor relación coste-eficiencia**.

4.11 **Por lo que respecta a las medidas propuestas**, el Comité apoya el despliegue del diseño ecológico y los requisitos de etiquetado, aunque en primer lugar deberá evaluarse el funcionamiento del nuevo sistema de etiquetado (véase el punto 6.8). Igualmente, apoya las medidas destinadas a superar los obstáculos económicos directos para la renovación y remodelación de los edificios. El Comité también recomienda que se analicen aquellos sectores en los que puedan emplearse de manera eficaz los acuerdos voluntarios a largo plazo.

4.11.1 Todas las medidas deben ser cuidadosamente aplicadas teniendo en cuenta su relación coste-eficiencia y las distintas circunstancias. No se debe cargar de manera innecesaria a los hogares, las industrias, ni al sector público. En teoría, unos precios energéticos y unos costes afines más elevados conllevan un menor uso de la energía, pero, en la práctica, también acarrear un riesgo de pobreza energética, puesto que ya se sabe que la elasticidad de los precios es muy reducida para los hogares. Están en peligro además, la competitividad de la industria y el empleo. Aunque parezca evidente, parece necesario reiterar este punto habida cuenta de algunas de las propuestas de la Comisión que serán objeto de comentarios en el próximo apartado.

4.11.2 El Comité quisiera reiterar su preocupación por los efectos de algunas medidas en los costes y por su posible repercusión en los consumidores. Es esencial que la política se centre en la solución más a largo plazo y más sostenible para remediar la precariedad energética, a saber, una mejora radical de las normas de eficiencia energética de las viviendas, en particular las que se hallan ocupadas por familias con bajos ingresos y en situación vulnerable.

4.11.3 Como señala la Comisión, ya existen en numerosos Estados miembros distintos programas de gran eficacia, algunos de los cuales llevan en funcionamiento varios años e, incluso, décadas. En opinión del Comité, es claramente preferible proseguir y, si fuera necesario, reforzar estos sistemas, en lugar de tacharlos de obsoletos y ofrecer apoyo únicamente a las nuevas medidas.

5. Observaciones específicas

5.1 El Comité coincide en que se debe otorgar al **sector público** un papel de vanguardia y ejemplo para las empresas

y hogares. Sin embargo, la exigencia de duplicar el ritmo de renovación de edificios podría revelarse, a pesar de sus efectos positivos, una carga demasiado pesada. Asimismo, es necesario definir de manera más clara lo que se entiende por edificio del sector público.

5.2 Hay que apoyar aquellas medidas que potencien la eficiencia y el ahorro energético en **los hogares**. El CESE presentó en 2008 ⁽³⁾ recomendaciones detalladas sobre distintas medidas –en particular, incentivos fiscales– para impulsar la eficiencia energética en los edificios. En este contexto, el Comité reitera la importancia de comprender mejor los comportamientos humanos a la hora de diseñar unos mejores incentivos, que no tienen por qué ser necesariamente de carácter económico (véanse también los puntos 6.5 y 6.5.1).

5.3 El Comité respalda el objetivo de mejorar aún más la eficiencia en la **producción de energía eléctrica y térmica**, aunque algunas de las medidas propuestas podrían ser demasiado gravosas e ineficientes.

5.3.1 El negocio energético debería incluir, ya de por sí, los suficientes **incentivos económicos para que las empresas de servicios públicos** invirtieran en las tecnologías disponibles y aplicables más eficientes desde el punto de vista energético con el fin de evitar una intervención pública de carácter masivo. Hay que apoyar los nuevos avances tecnológicos, que no están todavía maduros y resultan muy costosos –es decir, que en realidad no están disponibles en el mercado– para asegurar su ulterior desarrollo antes de su adopción por parte de los usuarios.

5.3.2 El Comité destaca que la cogeneración desempeña un papel muy eficiente en materia de producción de calor y electricidad. La **cogeneración**, que reviste un gran interés si se aplica de manera generalizada en Europa, presenta posibilidades aún por explotar en términos de coste-eficiencia. La calefacción y la refrigeración urbanas entrañan todavía un gran potencial en Europa, pero es necesario imponer con prudencia las obligaciones puesto que estos sistemas representan costosas inversiones que no pueden quedar obsoletas tras unos pocos años. El acceso garantizado de la electricidad procedente de la cogeneración a las redes puede ser una medida útil para apoyar una expansión de sistemas de cogeneración centralizados y descentralizados rentable en términos de coste-eficiencia.

5.4 El Comité coincide con la Comisión en que la eficiencia energética constituye un **sector empresarial prometedor**. Sin embargo, su desarrollo debe enfocarse recurriendo a un impulso de la demanda, y no potenciando primordialmente la oferta. Es indudable que los proveedores de los servicios deben verse obligados a ofrecer mucha mejor información que en la actualidad, también en las facturas. Ya en su dictamen sobre la Directiva de los Servicios Energéticos ⁽⁴⁾ el Comité mostraba sus dudas acerca de la imposición de obligaciones de ahorro energético a dichos servicios, toda vez que esto contraviene la lógica empresarial.

5.4.1 En lo referente a los **certificados blancos**, el Comité propone que la Comisión emprenda un estudio exhaustivo sobre los sistemas ya existentes teniendo en cuenta los resultados donde se han aplicado y que analice de manera global su impacto y viabilidad en el mercado interior y en el resto de la legislación vigente.

⁽³⁾ DO C 162 de 25.6.2008, p. 62.

⁽⁴⁾ DO C 120 de 20.5.2005, p. 115.

5.5 La Comisión observa que los mayores avances en materia de eficiencia energética se han registrado en la **industria manufacturera**, un 30 % en 20 años. Además, las medidas a nivel de la UE, como el RCE, ya tienen como objetivos las industrias de uso energético intensivo. No queda claro qué entiende la Comisión por grandes industrias. ¿Se trata de grandes usuarios de energía como las industrias de uso energético intensivo, o se refiere a cualquier gran empresa? En cualquier caso, el Comité respalda enérgicamente las medidas propuestas por la Comisión para potenciar la eficiencia energética en las pymes.

5.5.1 Siempre hay margen de mejora y, para aprovecharlo, el Comité recomienda además el uso de los acuerdos voluntarios a largo plazo. Pueden haberse dado casos donde se haya aprovechado inusualmente poco el potencial de eficiencia. Si, por ejemplo, una pequeña parte de un sector no ha aprovechado eficazmente su potencial de eficiencia energética, ello no puede, no obstante, justificar la introducción de nuevas medidas obligatorias en sectores enteros. Hay que abordar de manera más directa y selectiva aquellos casos donde no se aprovecha el enorme potencial de eficiencia energética. Las auditorías energéticas y los sistemas de gestión son de uso generalizado y cada vez más frecuente y, por lo general, forman parte de las obligaciones recogidas en los acuerdos voluntarios. En este contexto, es importante que prevalezca la posibilidad de ofrecer ayudas estatales, mientras que la normativa de la UE prohíbe la concesión de ayudas a acciones de carácter obligatorio.

5.5.2 Merece la pena estudiar la posibilidad de **extender los requisitos de diseño ecológico** a los equipos industriales estándar, aunque no se debe obstaculizar el uso generalizado de soluciones a medida ni poner trabas a la innovación.

5.6 El Comité coincide con la Comisión en que existe un gran potencial desaprovechado en el **uso de las TIC** a efectos de ahorro energético, como los contadores inteligentes y las amplias aplicaciones relacionadas con ellos. Se trata de un área prometedora para la innovación europea que debe desarrollarse con audacia y en cooperación con las distintas partes interesadas.

5.7 El Comité ha mostrado anteriormente sus dudas acerca de los **objetivos globales de carácter vinculante** en materia de eficiencia energética, y ha recomendado estudiar la viabilidad de unos objetivos sectoriales caso por caso. El Comité valora positivamente que la Comisión haya optado, por el momento, por esta senda. Todos los esfuerzos deben encaminarse hacia aquellas medidas que obtengan resultados reales.

5.8 El Comité lamenta que la Comunicación no aborde la eficiencia energética en los **servicios** –al igual que en el comercio minorista, el ocio o los deportes–, salvedad hecha de la eficiencia en los edificios. Además, solamente menciona –sin desarrollarla– la cuestión de la **dimensión exterior** de la eficiencia energética. El Comité ha presentado en los últimos años dos dictámenes con recomendaciones sobre la política energética exterior de la UE, también en materia de eficiencia (Dictamen del CESE sobre los temas «La dimensión exterior de la política energética de la UE», DO C 182, de 4.8.2009, p. 8 y «Abastecimiento energético: ¿qué política de vecindad se necesita para garantizar la seguridad del abastecimiento en la UE?», (CESE 541/2011)).

6. Medidas para promover el cambio de comportamientos

6.1 El **aspecto del abastecimiento** ha sido objeto de numerosas medidas políticas para fomentar la eficiencia energética, más aún tras el nuevo plan de la Comisión para abordar la cadena energética en su conjunto. Se ha apoyado el desarrollo técnico y se han llevado a la práctica unas normas mínimas de rendimiento y unos requisitos de etiquetado y certificación, y se prevé adoptar aún más medidas a escala nacional y de la UE. Con todo y con eso, estas medidas no son suficientes por sí solas para lograr resultados reales, ya que se depende en enorme medida del comportamiento de los ciudadanos y las empresas. Así pues, por iniciativa propia, el Comité quiere dirigir la atención hacia **la demanda** y aboga por la experiencia práctica que arrojan las medidas encaminadas al cambio de comportamientos.

6.1.1 Con esta finalidad, el Comité organizó una **audiencia** el 18 de mayo de 2011, cuyo programa y presentaciones pueden consultarse en su sitio Web ⁽⁵⁾. El presente apartado se basa en las presentaciones y el debate de esta audiencia.

6.2 El ahorro energético presenta un **gran margen de mejora, incluso sin inversiones**. Así, por ejemplo, en los hogares basta con apagar las luces de las habitaciones vacías, bajar la temperatura ambiente, no dejar encendidos los aparatos en modo de espera, usar menos el coche y conducir de manera más económica, etc. En las empresas, las auditorías que se han llevado a cabo de manera voluntaria revelan numerosas medidas del mismo tipo.

6.2.1 El propio CESE representa un buen ejemplo de éxito de una acción voluntaria. Una reciente revisión EMAS de los edificios del CESE y del CDR muestra que su consumo de electricidad ha descendido entre 2008 y diciembre de 2010 en un 10,6 %, mientras que el consumo de gas lo ha hecho en un 30,3 %.

6.3 La **información y la sensibilización** son los primeros pasos para aplicar estas simples medidas, junto con otras que exigirán algún tipo de inversión. La experiencia de, entre otros, la empresa de servicios danesa SEAS-NVE muestra que, para ser eficientes, se debe adaptar la información a los valores, preferencias y necesidades de los distintos usuarios. Todo ello requiere una comprensión más profunda del comportamiento humano, y la psicología conductista representa un importante instrumento a tal fin.

6.3.1 Para navegar mejor en el océano de información, los usuarios de energía deben ayudar a **comparar** las características de los aparatos y las medidas. Un buen ejemplo de este esfuerzo lo constituye el sitio Web *Topten* de WWF, así como otras iniciativas disponibles en toda Europa.

6.3.2 «Desinterés, precontemplación, contemplación, preparación, acción y mantenimiento» son, según la experiencia del *Transition Town Movement*, las **fases que atraviesan los ciudadanos** ante el ahorro energético. Y, aunque no es suficiente por sí sola, esta acción exige sensibilización.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-energy-efficiency-changing-behaviour>.

6.3.3 De acuerdo con un **estudio reciente de la OCDE**, el menor precio de los aparatos es el principal incentivo para reducir el consumo energético en el hogar, mientras que aspectos como una información más práctica o la creencia en beneficios medioambientales se sitúan muy por debajo en la lista.

6.4 Así pues, los responsables políticos **no pueden confiarse únicamente a las medidas informativas y de sensibilización**, ni tampoco a los mensajes políticos de orden medioambiental, para alcanzar resultados en materia de eficiencia y ahorro energéticos. Tanto los consumidores como los demás usuarios de energía deben beneficiarse de estas acciones. Si es inmediato, un recibo de la luz puede aportar ese beneficio. Por lo demás, también se necesitan incentivos.

6.5 Estos **incentivos económicos** podrían consistir en deducciones del IVA, garantías, subsidios directos, etc. Si bien son necesarios, también es cierto que deben aplicarse con precaución, especialmente ante las limitaciones actualmente imperantes en las finanzas públicas. Por ejemplo, se debe apoyar más bien el desarrollo de las tecnologías más recientes y caras con vistas a reducir su precio, en lugar de incentivar a los usuarios para que inviertan en ellas.

6.5.1 Los **Fondos Estructurales** de la UE podrían contribuir en mayor medida y con mayor eficacia especialmente en los nuevos Estados miembros, países con un gran potencial y una necesidad acuciante de ayuda. La Comisión debería estudiar los motivos que explican el escaso uso de los recursos disponibles y, si fuera necesario, revisar las normas de financiación. Parece que, en numerosos casos, la proporción de financiación de la UE es demasiado reducida para actuar como incentivo.

6.6 Incluso los **incentivos más modestos** pueden ser efectivos. Puede bastar con una reacción positiva en forma de carta de reconocimiento, o un buen rendimiento en una competición local. La presión social en el barrio también consigue buenos resultados. En muchas ocasiones, lo que lleva a decidir es la recomendación de un amigo. Se podría recurrir a los medios sociales para reforzar este tipo de aspectos, y es necesario estudiar y desarrollar estos aspectos, también conocidos como *nudges* (estímulos).

6.7 En el **sector de la construcción**, la eficiencia energética de los nuevos edificios es una cuestión sometida a regulación. En este contexto, se debe resolver un problema como es el de la «división de incentivos» (propietario/inquilino).

6.7.1 Por lo que respecta a los **edificios antiguos**, las medidas para fomentar la eficiencia energética generan escepticismo por los efectos económicos de la inversión: los resultados se siguen viendo influidos por los comportamientos y no queda claro el valor de las inversiones en el mercado. Los constructores han de hacer frente a estas circunstancias recurriendo, por ejemplo, a garantías de correcta ejecución. Además de las medidas de sensibilización, los gobiernos deberán seguir una línea política estable y ofrecer incentivos económicos.

6.7.2 Las mejoras deberían ser gratuitas para **los hogares de renta baja** y no ser financiadas mediante préstamos, puesto que

muchos hogares de renta baja no quieren, o no pueden permitirse, contraer préstamos. A menudo es más rentable mejorar las viviendas calle por calle, zona por zona.

6.7.3 La **certificación del rendimiento energético de los edificios** es una medida positiva, en teoría. En la práctica, se han dado numerosos problemas, desde auditores poco cualificados hasta la presencia en el mercado de certificados sin valor real. Hay pruebas realizadas para el mismo edificio que han arrojado resultados muy distintos dependiendo del auditor. La Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios deja a los Estados miembros la opción de usar la demanda energética o el consumo energético, tal como sucede con la norma EN 15217. Se necesita un certificado de eficiencia energética para los edificios a escala europea basado en la demanda energética estimada y una revisión de la norma EN 15217. La Comisión debería examinar seriamente los requisitos del sistema de certificación y, cuando menos, introducir unos criterios comunes para las auditorías. Una buena solución sería un método de cálculo armonizado para el consumo energético de los edificios basado en edificios de referencia para las diferentes zonas climáticas.

6.7.4 Tanto por lo que respecta a los nuevos edificios como a la renovación de los antiguos, es esencial garantizar un **nivel cualificado** en la planificación y presentación de los proyectos y en la mano de obra, algo que ocasiona cuellos de botella. Asimismo, se necesitan urgentemente medidas eficaces para mejorar la educación y formación de todas las partes interesadas, desde el arquitecto y el planificador urbano hasta el obrero, adaptando los planes de estudio a las necesidades en materia de eficiencia energética.

6.8 En lo referente a los **aparatos domésticos**, el etiquetado ecológico constituye un importante instrumento de información al consumidor. Esté etiquetado ha logrado buenos resultados y seguirá haciéndolo en el futuro, aun cuando parece que ya se ha sobrepasado su potencial máximo. No obstante, la renovación del sistema también ha sido objeto de críticas. No resulta lo suficientemente claro y puede inducir a malas interpretaciones (por ejemplo, puede presentarse A+ como el nivel de máximo rendimiento). Además, su diseño no se ha sometido a pruebas exhaustivas por parte de los consumidores. La Comisión debería estudiar esta situación e introducir los ajustes necesarios.

6.9 La **medición inteligente/a distancia** del uso energético se está generalizando rápidamente, con arreglo a los requisitos de la UE, lo cual aumenta claramente la productividad de las empresas energéticas. No obstante, no queda claro su beneficio para los hogares, que son los que principalmente corren con sus gastos, ya sea directa o indirectamente. De por sí, los contadores no hacen mucho. Además, se debe facilitar el acceso y la visibilidad del uso energético, para lo cual el sector informático ya está desarrollando numerosas soluciones innovadoras. Asimismo, es necesario ofrecer un modo fácil de adaptar el uso energético de cada uno (por ejemplo, permitiendo a la compañía eléctrica interrumpir la distribución a determinadas horas, etc.). Por el momento, la Comisión debería analizar el uso de los contadores inteligentes en los Estados miembros y el efecto que éstos tienen en el comportamiento de los hogares, y, si fuera necesario, modificar las disposiciones actuales y proponer nuevas medidas, respetando los datos personales.

6.10 El uso de **acuerdos voluntarios a largo plazo** en el sector energético ha arrojado resultados positivos y convincentes en numerosos Estados miembros como, por ejemplo, Finlandia. Los incentivos se vinculan por lo general a estos sistemas. Según la experiencia finlandesa, donde los incentivos son muy modestos, un factor de motivación lo constituye el hecho de que los participantes comprendan que, en caso de fracaso, la alternativa pasa por la regulación. Los acuerdos voluntarios también podrían ser un instrumento eficaz en el sector público, como se ha demostrado recientemente en ese país nórdico. Si bien los acuerdos sectoriales en el ámbito de la UE han dado algunos resultados, su funcionamiento no siempre ha respondido a las expectativas. Todo ello no implica, sin embargo, una apreciación negativa de aquellos actuales acuerdos nacionales a largo plazo que funcionen correctamente.

6.11 En definitiva, los usuarios de la energía deberán modificar de manera fundamental y permanente su comportamiento. La clave reside en los ciudadanos, en cuanto consumidores, trabajadores y votantes. El éxito de los proyectos depende exclusivamente de **la plena participación de todas las partes interesadas**, no sólo las autoridades y las empresas, sino también de los sindicatos y los usuarios.

Bruselas, 14 de julio de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
