

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 — Lanzamiento de un proceso de consulta pública sobre la nueva configuración del mercado de la energía»

[COM(2015) 340 final]

(2016/C 082/03)

Ponente: Lutz RIBBE

El 15 de julio de 2015, 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 — Lanzamiento de un proceso de consulta pública sobre la nueva configuración del mercado de la energía»

[COM(2015) 340 final].

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de enero de 2016.

En su 513.º pleno de los días 20 y 21 de enero de 2016 (sesión del 20 de enero), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 212 votos a favor, 4 votos en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción la Comunicación y apoya muchas de las propuestas que esta recoge, que son una consecuencia lógica de las reflexiones sobre la Unión de la Energía Europea.

1.2. Las mejoras presentadas de los mercados, incluido el mercado intradiario, la supresión de los controles que distorsionan la competencia, la gestión de la demanda y la creación de señales de precios adecuadas son, en principio, medidas correctas e importantes para la nueva configuración del mercado de la energía, que en el futuro se ajustará a las singularidades de las energías renovables variables producidas de forma descentralizada.

1.3. El suministro seguro y asequible de las empresas y los hogares con energía (limpia) es una base existencial para la economía y los ciudadanos en la sociedad moderna. Por consiguiente, el sistema energético es básicamente una cuestión de toda la sociedad cuya realización necesita de un equilibrio adecuado entre el mercado y la regulación. Hasta la fecha, este asunto no se había discutido políticamente lo suficiente, pero tampoco se hace en esta Comunicación.

1.4. Se puede llegar al objetivo de conseguir un suministro energético de baja emisión de carbono con un porcentaje elevado de fuentes de energía renovables a corto o medio plazo únicamente si todos los participantes en el mercado (incluidos los nuevos) tienen a su disposición opciones de flexibilidad tales como suficiente capacidad de almacenamiento, opciones de demanda flexibles y favorables a los consumidores como tecnologías de generación de electricidad flexibles (por ejemplo, la producción combinada de calor y electricidad), así como suficientes infraestructuras de distribución de electricidad consolidadas y conectadas, si los consumidores son informados de forma suficiente, oportuna y correcta, y se les da la posibilidad de buscar oportunidades de comercialización, y si las inversiones necesarias en tecnología e infraestructura son rentables. Esta situación todavía no se da.

1.5. Las señales de precios son importantes, ya que para la reestructuración del sistema actual se requieren inversiones elevadas. A los precios actuales de bolsa, de 30 o 40 EUR/MWh, las inversiones no pueden refinanciarse, independientemente de si se invierten en plantas de generación de energía o en tecnologías de almacenamiento. Tales precios solo pueden lograrse debido a que, entre otras cosas, en el mercado circula una gran cantidad de electricidad generada en centrales eléctricas ya amortizadas y a que se pagan subvenciones a las centrales eléctricas de carbón, centrales nucleares y energías renovables de energía adquirida. En otras palabras, los precios actuales ni siquiera reflejan la estructura de costes real. A causa de las subvenciones y la sobrerregulación, los precios en las bolsas de la electricidad ofrecen una visión distorsionada de los auténticos costes de la electricidad. Solo con precios realistas y transparentes se pueden obtener las señales adecuadas a la vista de las elevadas inversiones necesarias para transformar el sistema actual.

1.6. Por lo tanto, la fijación de precios necesita planteamientos totalmente nuevos a fin de crear una base económica para la nueva y deseada calidad de la red (que también incluye la gestión de la demanda y el almacenamiento de la energía). Un planteamiento sería orientar en mayor medida los elementos regulatorios hacia las novedades que se desea introducir y evaluar mejor la estabilidad del sistema.

1.7. En el futuro, los precios deberán reflejar el coste total real de la generación de energía eléctrica, su distribución y eliminación, incluidos también los efectos externos negativos (como las emisiones de CO₂). La fijación de los precios debe ser realista, lo que presupone, entre otras cosas, que la Comisión adapte su propio régimen de ayudas y que se eliminen los precios fijados por el Estado que siguen existiendo. Hasta la fecha, la Comisión sigue sin presentar un planteamiento coherente en este sentido.

1.8. El mayor desafío técnico del nuevo sistema energético radica en el hecho de que el flujo de energía eléctrica en el futuro no se controlará de forma centralizada desde grandes centrales eléctricas ubicadas a grandes distancias de los consumidores (de forma descendente), sino que surgirán nuevas «islas de producción y suministro», basadas en un gran número de fuentes de energía renovable descentralizadas y en parte variables, que deben conectarse en red entre sí (de forma descendente) y en las que la gestión de la demanda (incluido el almacenamiento) y la comercialización regional y local desempeñarán un papel destacado.

1.9. El CESE ha subrayado en repetidas ocasiones que estos nuevos sistemas de energía descentralizados ofrecen oportunidades, y no solo en lo que respecta a la aceptación pública de los cambios estructurales y las inversiones necesarias⁽¹⁾. Asimismo pueden surgir nuevas perspectivas para la economía regional y nuevas oportunidades de creación de valor fuera de las estructuras conocidas hasta el momento. Las nuevas tecnologías permiten volver a vincular el desarrollo regional con la política energética. Por otra parte, las islas de suministro en red constituyen una mejora de la situación de seguridad ante un posible ataque contra infraestructuras críticas.

1.10. Por lo tanto, la Comisión debe considerar el sistema comercial desde la infraestructura energética que se necesita y no debe intentar que los cambios necesarios en la infraestructura energética sean compatibles con el sistema comercial en vigor. Asimismo, debe examinar, junto con los operadores del mercado, qué cambios en las infraestructuras energéticas y el régimen de comercio crearían las condiciones apropiadas para conseguir un sistema de energía más diversificado, flexible, centrado en el consumidor y con una buena relación coste-eficacia.

1.11. El CESE no solo acoge con satisfacción las declaraciones de la Comisión sobre la nueva diversidad de actores, sino que considera esencial la participación activa de los consumidores (es decir, las empresas, los ciudadanos, las empresas de públicos, etc.) en la producción y comercialización directa, de carácter regional o local. Si las empresas privadas, los ciudadanos o las empresas de servicios públicos deciden utilizar el potencial energético local o regional disponible —por ejemplo, en forma de plantas de energía solar o eólica gestionadas de forma conjunta—, deberían poder aprovechar la energía generada directamente con más facilidad que en el pasado, sin la intermediación de los mercados de valores o distribuidores, y poder comercializar la energía de forma directa sin dificultades. También sobre estos aspectos el documento de la Comisión deja muchas cuestiones abiertas.

1.12. La Comisión ha señalado en numerosas ocasiones que siguen existiendo muchos obstáculos para las energías renovables que deberían eliminarse y que sería necesario promover las fuentes de energía renovables desde una perspectiva regional y conforme a las exigencias del mercado. El CESE también comparte esta opinión, pero observa que ampliar el mercado y reducir la normativa no darán lugar, por sí solos, a un incremento de la producción de energía renovable. Sin embargo, la Comunicación presentada no aporta ninguna indicación sobre las ideas concretas que la Comisión pueda tener al respecto.

2. Síntesis y contexto de la Comunicación de la Comisión

2.1. El desarrollo de una Unión de la Energía resistente a las crisis con una estrategia de protección medioambiental orientada al futuro forma parte de los objetivos estratégicos de las directrices políticas de la Comisión Juncker.

⁽¹⁾ Véase el estudio del CESE: «Cambiar el futuro de la energía: El papel de la sociedad civil en la aplicación de la Directiva sobre las fuentes de energía renovables de la UE» (EESC-2014-04780-00-04-TCD-TRA).

2.2. Este objetivo se reafirmó en el Programa de Trabajo de la Comisión para 2015 ⁽²⁾ y se desarrolló en el marco estratégico para una Unión de la Energía resistente a las crisis con una estrategia de protección medioambiental orientada al futuro ⁽³⁾: además de pretender un suministro energético fiable y asequible, se trata de conseguir un sistema energético sostenible y respetuoso con el medio ambiente en cuyo mercado existan intensa competencia e innovación. En el marco estratégico se recalca sobre todo la participación activa de los ciudadanos en la nueva configuración del sistema energético. La nueva configuración del mercado de la energía, en especial la del mercado de la electricidad, es un paso importante hacia el logro de estos objetivos.

2.3. El proceso de consulta pública iniciado con esta Comunicación de la Comisión debe contribuir a solucionar una serie de retos importantes que dificultan el desarrollo de un sistema energético orientado al futuro.

2.4. La Comisión Europea relaciona estos retos con el hecho de que «el concepto aún vigente de mercado procede de una época en la que imperaban centrales eléctricas centralizadas de gran tamaño, normalmente alimentadas con combustibles fósiles, y cuyo objetivo básico era abastecer cada hogar o empresa, dentro de una determinada área (normalmente la de un Estado miembro) de toda la electricidad que necesitara, y en la que los consumidores, los hogares, las empresas y la industria desempeñaban un papel pasivo». La Comisión aspira a una «transformación radical del sistema energético europeo», en el que la generación de energía descentralizada se base en fuentes de energía variables, donde participen muchos más actores que desempeñen distintas funciones en el mercado y donde la gestión de la demanda sea un desafío nuevo y centralizado.

2.5. La Comisión menciona los siguientes desafíos específicos:

- fijación de precios e incentivos para la inversión en los mercados fragmentados,
- persistencia de la regulación nacional de los precios y el acceso al mercado, así como mayores intervenciones en los mercados de los Estados miembros,
- falta de flexibilidad de los mercados desde el punto de vista de la oferta y la demanda teniendo en cuenta la expansión de las energías renovables y del principio «eficiencia energética en primer lugar»,
- oportunidades insuficientes para una participación activa de los ciudadanos en el futuro energético.

2.6. Para solucionar estos retos, la Comisión identifica una serie de medidas:

- establecer un mercado a corto plazo transfronterizo para el comercio de energía eléctrica (mercado intradiario),
- fijar señales de precios a largo plazo a través del mercado del carbono europeo,
- completar los eslabones de infraestructura,
- fomentar las energías renovables aptas para el mercado y a nivel regional,
- vincular los mercados al por mayor y al por menor con el fin de fortalecer las señales de precios para los consumidores,
- supresión de los controles de precios en los mercados al por menor y los obstáculos de acceso al mercado para agregadores y otros participantes en el mercado,
- coordinación regional en materia de política energética,
- coordinación europea y regional de los reguladores del mercado energético y los operadores de redes,

⁽²⁾ COM(2014) 910 final, de 16.12.2014.

⁽³⁾ COM(2015) 80 final, de 25.2.2015.

- armonización de la evaluación de la adecuación de los sistemas energéticos con respecto a la seguridad del abastecimiento energético nacional y europeo,
- marco para la apertura de mecanismos de capacidad transfronterizos.

3. Observaciones generales

3.1. Con el fin de alcanzar los objetivos de la Unión de la Energía Europea serán necesarios muchos cambios fundamentales, entre otros —tal como indica la Comisión— una reorientación fundamental de la configuración del mercado de la energía eléctrica.

3.2. Estos cambios solo encontrarán la suficiente aceptación social si: a) tiene lugar un proceso de consulta intenso y bien organizado entre las partes interesadas y la sociedad civil, y b) si estas son aceptadas no solo como socios para la consulta, sino también como socios que participan activamente.

3.3. El CESE, en un estudio ⁽⁴⁾ para evaluar a las «partes interesadas» del proceso de consulta de la Comisión Europea, ha descrito la manera en que podría desarrollarse este proceso y se remite además a su iniciativa sobre el diálogo europeo sobre la energía.

3.4. Las mejoras presentadas de los mercados, incluido el mercado intradiario, la supresión de los controles que distorsionan la competencia y crean obstáculos, la gestión de la demanda y la creación de señales de precios adecuadas son medidas correctas e importantes para la nueva configuración del mercado de la energía, que en el futuro se ajustará a las singularidades de las energías renovables variables. Solo de esta manera se pueden lograr los objetivos de la Unión de la Energía Europea que ha apoyado el CESE y garantizar un suministro eléctrico rentable, respetuoso con el medio ambiente, seguro y asequible para los hogares y las empresas.

3.5. El CESE destaca la importancia particular del mercado intradiario para organizar un intercambio comercial de energías renovables variables.

3.6. Acoge con satisfacción que en la Comunicación se describan, una vez más, los principios básicos del «nuevo sistema energético». Este los contempla como una verdadera señal para todos los participantes del mercado y la sociedad en su conjunto. Entre estos figuran:

- el principio «eficiencia energética en primer lugar»,
- la visión de un suministro energético sin combustibles fósiles ⁽⁵⁾,
- el reconocimiento de una producción eléctrica descentralizada de fuentes de energía variables,
- la importancia de la gestión de la demanda y el almacenamiento en los sistemas energéticos futuros,
- el reconocimiento del papel cambiante del consumidor y la tendencia tanto hacia un consumidor activo como hacia un productor y un prestador de servicios al sistema ⁽⁶⁾.

3.7. El suministro seguro y asequible de las empresas y los hogares con energía limpia es una base existencial para la economía y los ciudadanos en la sociedad moderna. Por consiguiente, el sistema energético es básicamente una cuestión de toda la sociedad cuya realización necesita de un equilibrio adecuado entre el mercado y la regulación. Hasta la fecha este asunto no se había discutido políticamente lo suficiente, pero tampoco se hace en esta Comunicación. Por ejemplo, aunque el asunto de la gestión de las redes de transmisión y distribución y la asignación de dicha gestión al sector público —como sucede con las autovías, el ferrocarril o el suministro de agua— no se decide en Bruselas, sí puede iniciarse un debate sobre el tema. La política energética incluye el establecimiento de condiciones marco claras y una supervisión de la reglamentación. Esto incluye también la protección de los consumidores y la protección de grupos sociales particularmente vulnerables.

⁽⁴⁾ DO C 383 de 17.11.2015, p. 57.

⁽⁵⁾ Véase COM(2011) 885 final.

⁽⁶⁾ Véase TEN/578, «Establecer un nuevo acuerdo para los consumidores de energía» (véase la página 22 del presente Diario Oficial).

3.8. El CESE desea abstenerse de realizar comentarios positivos sobre la cantidad de medidas correctas que ha presentado la Comisión, incluida su actitud crítica con respecto a las reservas de capacidad. Más bien, deben contrastarse algunas consideraciones que son demasiado cortas en la Comunicación o que la Comisión no ha valorado lo suficientemente.

4. Observaciones específicas

4.1. El CESE está totalmente de acuerdo con la Comisión en que son necesarios «cambios fundamentales en el sistema energético europeo». En la Comunicación, sin embargo, las soluciones plasmadas representan, desde el punto de vista del Comité, no tanto un «cambio fundamental», sino una adaptación o complemento del sistema actual.

4.2. El CESE desea advertir en concreto que un «cambio fundamental» no consiste solamente en conectar los sistemas nacionales y convertirlos en una agrupación europea, reformar los mercados y sistemas comerciales existentes o incrementar significativamente la contribución de las fuentes de energía renovables. Más bien, debería concebirse y ponerse en marcha un sistema energético totalmente nuevo con una diversidad de actores descentralizados mucho mayor. Esto implica no solo revalorizar las redes de transmisión y distribución existentes, sino también dotar a estas redes de una infraestructura nueva y más exigente desde el punto de vista técnico. Esta nueva red debería, por tanto, contar con estructuras de gestión, comercialización y conexión, en parte completamente nuevas y más versátiles. A las fuentes de energía tradicionales se les asignará una función de puente.

4.3. Se puede llegar al objetivo de conseguir un suministro energético de baja emisión de carbono con un porcentaje elevado de fuentes de energía renovables a corto o medio plazo únicamente si:

- a) todos los participantes en el mercado (incluidos los nuevos) tienen a su disposición opciones de flexibilidad tales como suficiente capacidad de almacenamiento, opciones de demanda flexibles y favorables a los consumidores como tecnologías de generación de electricidad flexibles (por ejemplo, la producción combinada de calor y electricidad),
- b) si los consumidores son informados de forma suficiente, oportuna y correcta,
- c) si se les da la posibilidad de buscar oportunidades de comercialización propias,
- d) si existe una infraestructura suficiente de distribución de electricidad consolidada y conectada,
- e) y si las inversiones necesarias en tecnología e infraestructura son rentables.

Nada de esto existe en la actualidad.

4.4. Señales de precios e incentivos para la inversión

4.4.1. La Comisión destaca la importancia de las señales de precios cuya previsión es que: a) animarán a los consumidores a desempeñar un papel activo en el mercado de la energía y b) crearán incentivos para la inversión en nuevas tecnologías energéticas de bajas emisiones para las empresas. Dichas señales de precios son importantes, ya que para la reestructuración del sistema actual se requieren inversiones elevadas. Al precio actual de las acciones, de 30 o 40 EUR/MWh, las inversiones son sin duda atractivas para el consumidor, pero no pueden refinanciarse con independencia de si se invierten en plantas de generación de energía o en tecnologías de almacenamiento. En la actualidad, tales cotizaciones de bolsa solo pueden lograrse debido a que, entre otras cosas, en el mercado fluye mucha energía de centrales eléctricas amortizadas y se pagan subvenciones elevadas a las centrales eléctricas de carbón, las centrales nucleares y las energías renovables de energía adquirida. Las cotizaciones actuales no reflejan la estructura de costes real. A causa de las subvenciones y la sobrerregulación, los precios en las bolsas de la electricidad ofrecen una visión distorsionada de los auténticos costes de la electricidad. Solo con precios realistas y transparentes se pueden obtener las señales adecuadas a la vista de las elevadas inversiones necesarias para transformar el sistema actual.

4.4.2. En la Comunicación de la Comisión no se aprecia demasiado qué implicaciones tiene la particular estructura de costes de las energías renovables: si el coste marginal es cero en las energías renovables y en el almacenamiento de electricidad, los mercados mayoristas no muestran señales de precios positivas. Esto tiene dos implicaciones. En primer lugar: cuando los precios al por mayor no muestran señales para la asignación de energía a corto plazo, estos deben establecerse a través de otras vías, como, por ejemplo, las subvenciones. En segundo lugar, los costes marginales cercanos a cero necesitan mecanismos de refinanciación totalmente nuevos para las energías renovables viables y el almacenamiento eléctrico.

4.4.3. Por lo tanto, la fijación de precios necesita planteamientos totalmente nuevos a fin de crear una base económica para la nueva y deseada calidad de la red (que también incluye la gestión de la demanda y el almacenamiento de la energía). Un planteamiento podría consistir en considerar una revisión de los elementos que regulan los precios al consumidor, en particular en lo relativo a los impuestos sobre la electricidad y los cánones de utilización de la red. Debe revisarse la reestructuración de la financiación de los gastos generales en el sistema energético.

4.4.4. Para que los precios reflejen de forma precisa todos los costes del suministro energético, el CESE aboga por que la Comisión, en el marco de una actuación armonizada a nivel de la UE, emprenda la creación de una clara transparencia de costes. Los costes determinados y comparables deben reflejar el coste total real de la generación de energía eléctrica, su distribución y eliminación. Estos presupuestos también deben incluir efectos externos negativos (como las emisiones de CO₂) y las subvenciones. El CESE se remite a dictámenes ⁽⁷⁾ y declaraciones anteriores y vuelve a instar a la Comisión a que cumpla su promesa de integrar la totalidad de los costes (incluidas las externalidades) en los precios, desde la producción hasta la eliminación, y no permita que tenga lugar una carrera en pos de las subvenciones directa o indirectamente entre las diferentes fuentes de energía.

4.4.5. Además de los costes reales, las condiciones marco deben diseñarse de forma que los precios también tengan en cuenta la prestación de servicios, así como la prevención de emisiones perjudiciales para el medio ambiente o la creación de puestos de trabajo necesarios de calidad. Los precios deben reflejar épocas en las que la oferta es elevada y la demanda reducida y aquellas en las que la demanda es mayor y la oferta más escasa. Solo cuando los precios reflejen toda la verdad sobre los costes y servicios, y las reducciones se repercutan al cliente en su totalidad, existirán los ajustes deseados por la Comisión, como la gestión de la demanda, centrales eléctricas más flexibles y almacenes.

4.4.6. El CESE coincide con la Comisión en que es preciso suprimir la regulación de precios. Es correcto que los precios se fijen libremente, tanto al alza como a la baja. Ello producirá las reacciones necesarias del mercado y respaldará las opciones de flexibilidad como la gestión de la carga y el almacenamiento. A juicio del CESE, la condición establecida en las Directrices sobre las ayudas de la UE, con arreglo a la cual no se pagará ninguna ayuda en épocas de precios negativos de la electricidad, constituye una intervención de gran magnitud en el mercado, que perjudica por un lado a las energías renovables y, por otro, beneficia a las tecnologías perjudiciales para el medio ambiente con costes marginales elevados. Las ayudas actuales constituyen una compensación por el mal funcionamiento de las señales de precios, en particular debido a la falta de internalización de los costes externos. La Comisión Europea puede subsanar esta situación si reforma sus Directrices sobre las ayudas. El CESE espera de la Comisión un plan que permita tanto luchar contra las causas de los precios negativos como hacer superfluas a largo plazo las ayudas.

4.4.7. El documento de la Comisión también aborda, entre otras cosas, la necesidad de mejorar el comercio de los derechos de emisión. El CESE ha emitido un dictamen específico al respecto ⁽⁸⁾. No obstante, subraya que incluso con una reforma rigurosa, solo parte de los costes externos de los combustibles fósiles repercuten en los precios. El Fondo Monetario Internacional estima que las subvenciones a los combustibles fósiles en la UE ascienden a 330.000 millones USD anuales y considera que son ineficientes, obstaculizan la innovación, perjudican a los hogares, son socialmente injustas y catastróficas para el medio ambiente ⁽⁹⁾.

4.4.8. Ningún nuevo diseño del mercado, por muy bueno que sea, puede equilibrar las señales de precios erróneas y los problemas desencadenados.

4.4.9. La Comisión señala en numerosas ocasiones que siguen existiendo muchos obstáculos para las energías renovables que deberían eliminarse y que sería necesario promover las fuentes de energía renovables desde una perspectiva regional y conforme a las exigencias del mercado. El CESE también comparte esta opinión. Sin embargo, la Comunicación presentada aporta muy pocas indicaciones sobre las ideas concretas que la Comisión pueda tener al respecto.

⁽⁷⁾ Por ejemplo, DO C 226 de 16.7.2014, p. 1.

⁽⁸⁾ Véase DO C 424 de 26.11.2014, p. 46.

⁽⁹⁾ Véase el documento de trabajo del FMI *How large are global energy subsidies?* (WP/15/105), mayo de 2015.

4.5. El mercado de la electricidad

4.5.1. El título de la Comunicación de la Comisión es «La nueva configuración del mercado de la energía». Sin embargo, en el documento se discuten casi exclusivamente aquellas modificaciones que se conciben y consideran como necesarias en el ámbito de las redes, los mercados y el comercio de la electricidad. El capítulo 5 trata de una «Comunicación consultiva sobre la configuración del mercado de la electricidad».

4.5.2. Esta evidente focalización en el sistema eléctrico y el mercado de la electricidad no se ajusta lo suficiente al verdadero y gran desafío al que se enfrenta Europa en materia de política energética. Los sectores de la calefacción y del transporte tienen que ocupar más espacio en las consideraciones, sobre todo porque se prevé que en el futuro habrá más vínculos decisivos entre estos dos sectores que hoy en día, lo que dará lugar a una reducción de las oportunidades y los problemas (conceptos clave: energía eólica para generar calor, energía para gas/hidrógeno, electromovilidad).

4.5.3. La convergencia entre el sector de la electricidad con el de la calefacción y el del transporte es mucho más sencilla en sistemas de energía organizados descentralizados que en un sistema centralizado. El sector de la calefacción y el del transporte están descentralizados en sí mismos para poder introducirse como opciones más flexibles para conseguir electricidad; por lo tanto, el sector de la electricidad también puede comercializarse de forma descentralizada y directa. Por este motivo, la tarea de la transformación del mercado energético está estrechamente relacionada con el desarrollo de opciones de comercialización de electricidad de energías renovables variables descentralizadas que también deben incluir el aprovechamiento de aplicaciones para calefacción y transporte.

4.5.4. En relación con el mercado de la electricidad, la Comisión hace muchas sugerencias con referencia a las nuevas estructuras en el sistema actual de comercio, sobre todo en la bolsa. Por supuesto, es deseable e importante que exista mayor diversidad en el comercio actual de la energía a nivel local, regional, nacional y europeo. Sin embargo, es preciso evitar que todos los trámites se lleven a cabo mediante bolsas y distribuidores. Sin embargo, la Comisión no aborda este aspecto.

4.5.5. Si las empresas privadas, los ciudadanos o las empresas de servicios públicos deciden utilizar el potencial energético local o regional disponible —por ejemplo, en forma de plantas de energía solar o eólica gestionadas de forma conjunta—, deberían poder aprovechar la energía generada directamente con más facilidad que en el pasado, sin la intermediación de los mercados de valores o distribuidores, y poder comercializar la energía de forma directa sin dificultades.

4.5.6. No obstante, del mismo modo que se deben apoyar las nuevas formas de aprovechamiento y comercialización directa local y descentralizada (*B to B*), no se encuentran propuestas y tampoco se abordan las formas de comercio locales y el intercambio de energías (almacenamiento).

4.6. Estructuras de mercado y producción descentralizada

4.6.1. En la Comunicación de la Comisión se habla unas veces de «integrar plenamente las energías renovables en el sistema eléctrico», otras de la necesidad de «adaptar la configuración del mercado a las energías renovables» y en otro apartado se alude a la implantación de un mercado orientado hacia las energías renovables. El CESE quisiera aclarar que, a su juicio, no se trata en primer lugar de una «integración» de las energías renovables en el sistema de suministro de energía eléctrica actual, aun cuando a largo plazo las energías renovables están llamadas a desempeñar el papel fundamental.

4.6.2. El mayor desafío técnico del nuevo sistema energético —que la Comisión debería transmitir de manera más resuelta durante el proceso de consulta— radica en el hecho de que el flujo de energía eléctrica en el futuro no se controlará de forma centralizada desde grandes centrales eléctricas ubicadas a grandes distancias de los consumidores (de forma descendente), sino que surgirán nuevas «islas de producción y suministro» basadas en un gran número de fuentes de energía renovable descentralizadas y en parte variables, que deben conectarse en red entre sí (de forma descendente) y en las que la gestión de la demanda (incluido el almacenamiento) desempeñará un papel destacado.

4.6.3. En conexión con la nueva diversidad de actores que se desea, esto significa que, junto con las (grandes) estructuras de comercialización ya establecidas, también deberán implantarse formas de comercialización y sistemas de gestión de la energía descentralizados en parte completamente nuevos.

4.6.4. Los impulsos a la innovación tanto en el sector de las nuevas tecnologías y la producción, así como en la tecnología de almacenamiento, los sistemas de distribución e incluso en la construcción, hacen que en la actualidad surjan las llamadas «islas de producción y suministro», que hace unos años parecían totalmente impensables. Los individuos, las empresas, las agrupaciones (como las comunidades de la energía) o los entes locales (servicios públicos municipales) han elaborado una serie de soluciones total o parcialmente autosuficientes que les hacen mucho menos dependientes de las ofertas y los flujos comerciales tradicionales (y más flexibles). Es importante ver este paralelismo entre los avances técnicos o tecnológicos y los desarrollos sociales y sociológicos. Ambos señalan en la misma dirección, es decir, hacia una mayor autonomía y unidades de red descentralizadas que se regulan de forma autónoma.

4.6.5. Comienza por lo más pequeño: actualmente se están desarrollando estructuras totalmente nuevas, como muestra el ejemplo de los sistemas fotovoltaicos. Hace unos cinco años el consumo propio de electricidad fotovoltaica no tenía ningún interés desde el punto de vista económico, ya que la corriente producida simplemente se incorporaba a la red. Entretanto, esta situación ha cambiado por completo. Por motivos económicos hoy en día no se instalan cubiertas fotovoltaicas en los tejados que no estén adaptadas para el aprovechamiento máximo de la energía generada, lo que está incrementando la demanda —y, por lo tanto, el desarrollo permanente— de tecnologías de almacenamiento. De este modo, las nuevas instalaciones fotovoltaicas contribuyen a la reducción o compensación de la carga de la red. En la actualidad se abre el abanico de posibilidades de utilización y generación de energía adicionales descentralizadas en relación con, por ejemplo, la electromovilidad previsible o la generación combinada de calor y de electricidad.

4.6.6. Los consumidores que producen y consumen su propia electricidad y deseen ceder el exceso de energía que producen a sus vecinos, ya no serán considerados tradicionales «participantes activos en el mercado». Desafortunadamente, el documento de la Comisión no describe cómo deben modificarse en concreto las condiciones marco para promover ese tipo de estructuras.

4.6.7. Tampoco se expone con el grado suficiente de precisión cuáles son los obstáculos a los que deben seguir haciendo frente las energías renovables.

4.6.8. El CESE ha subrayado en repetidas ocasiones que estos nuevos sistemas de energía descentralizados ofrecen oportunidades, y no solo en lo que respecta a la aceptación pública de los cambios estructurales y las inversiones necesarias. Asimismo pueden surgir nuevas perspectivas para la economía regional y nuevas oportunidades de creación de valor fuera de las estructuras conocidas hasta el momento. Con las nuevas tecnologías es posible volver a vincular el desarrollo regional con la política energética, así como mejorar notoriamente los requisitos cada vez más exigentes que se imponen a la seguridad de las infraestructuras críticas.

4.6.9. Cabe congratularse también del aumento de la producción local y la comercialización directa porque de este modo pueden reducirse las pérdidas de la red. La Agencia de la Red Federal alemana escribe al respecto ⁽¹⁰⁾: «Es obvio que la transformación del sistema de suministro energético tendrá más éxito si todas las partes involucradas trabajan conjuntamente. [...] Deben acogerse con satisfacción los enfoques que maximizan el consumo de energía en la fuente. Este ha sido siempre el principio del suministro de energía, ya que con ello se mantienen en el mínimo las pérdidas en la red».

4.6.10. Por lo tanto, la Comisión debe considerar el sistema comercial desde la infraestructura energética deseada y no debe intentar que los cambios necesarios en la infraestructura energética sean compatibles con el sistema comercial en vigor.

4.6.11. No obstante, deberían tenerse en cuenta también las experiencias de muchos países en que algunos actores del mercado, tales como inversores estratégicos, han privilegiado segmentos del sector de la producción de energía para maximizar sus beneficios, al tiempo que se niegan a invertir en la seguridad del abastecimiento, la innovación y el mantenimiento, cuyos costes transfieren a sus clientes.

⁽¹⁰⁾ «Smart grids, smart markets — Eckpunktepapier der Bundesnetzagentur zu den Aspekten des sich verändernden Energieversorgungssystems» [«Redes inteligentes, mercados inteligentes — Aspectos claves de la Agencia de la Red Federal alemana sobre el cambiante sistema de suministro de energía»], diciembre de 2011, p. 42.

4.7. Cooperación regional y conexión entre los reguladores y los operadores de redes

4.7.1. En la actualidad, el objetivo de conseguir una nueva política europea no puede ser autosuficiente en las áreas sin cobertura de red. Sin embargo, el objetivo debe estar completo con el fin de conseguir el mayor número de «islas de producción y suministro» efectivas, competitivas y cercanas a los consumidores e interconectarlas en una agrupación europea. Esto debe llevarse a cabo teniendo en cuenta que la tarea de la UE consiste en garantizar la seguridad energética, pero que la responsabilidad del suministro energético corresponde al ámbito municipal o regional.

4.7.2. Si las condiciones son las correctas y se establecen las señales de precios adecuadas, se formarán muchas unidades de red más pequeñas que optimizan la producción y el consumo de energía desde el punto de vista económico, pero que deben estar conectadas con otras redes adyacentes o superiores para poner a disposición de estas la energía de regulación positiva o negativa.

4.7.3. La gestión de la demanda desempeñará un papel de apoyo de mayor relevancia dentro de estos sistemas; el CESE considera que las tecnologías de almacenamiento son parte de ello. Los espacios de almacenamiento jugarán un papel importante en la red, ya que, desde el punto de vista técnico, serán considerados consumidores anticíclicos y productores.

4.7.4. Para generar y garantizar esta amplia diversidad de actores, la creación de condiciones de competencia equitativas y la coordinación de los sistemas corresponden a los operadores de redes nacionales, las autoridades reguladoras nacionales y las tareas importantes de la UE. Los futuros sistemas de suministro de energía requieren, en toda Europa, un sistema de gestión de la energía bien coordinado (comparable al sistema de transporte aéreo) con una visión global del estado de todas las «islas de producción y suministro» conectadas que registre las averías correspondientes. En casos excepcionales, se podrá así intervenir de forma automática o manual, para garantizar la estabilidad y la seguridad de la red.

4.7.5. Esta cooperación puede funcionar solamente con redes de transmisión y distribución bien instaladas y organizadas de forma óptima. Esto incluye también, sobre todo teniendo en cuenta los insuficientes incentivos para la inversión a través de los precios, que se empleen cada vez un mayor número de mecanismos públicos como «Conectar Europa» para crear redes eléctricas transfronterizas en lugar de concentrarse en infraestructuras de gas y petróleo.

4.7.6. El CESE está de acuerdo con la Comisión en que los operadores de redes «deben ser elementos que faciliten de forma neutra el funcionamiento del mercado, permitiendo el desarrollo de servicios al consumidor prestados por terceros». La Comisión debe establecer con mayor claridad lo que pretende cambiar para alcanzar dicho objetivo y definir de forma más detallada el papel y las tareas de los gestores de las redes de distribución, pero también los de las entidades reguladoras.

Bruselas, 20 de enero de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS
