

**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 — Estado de la Unión de la Energía 2015»**

[COM(2015) 572 final]

(2016/C 264/16)

**Ponente: Sr. Stéphane BUFFETAUT**

El 18 de enero de 2016, de conformidad con el artículo 194, apartado 2, 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, al Comité de las Regiones y al Banco de Inversiones Europeo: Estado de la Unión de la Energía 2015»*

[COM(2015) 572 final].

La Sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de abril de 2016.

En su 516.º pleno de los días 27 y 28 de abril de 2016 (sesión del 28 de abril de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 137 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En febrero de 2015 se lanzó la Estrategia Marco para una Unión de la Energía, que empezará a tomar forma, por tanto, en 2016. Su origen estriba en las reflexiones emprendidas por varios círculos de reflexión o personalidades europeas en torno al concepto de Comunidad Europea de la Energía, un proyecto promovido, en particular, por el Instituto Jacques Delors y Jerzy Buzek. El Comité Económico y Social Europeo apoyó esta iniciativa desde el principio.

1.2. El concepto no obtuvo una acogida muy favorable por parte de numerosos Estados miembros por requerir una revisión de los Tratados, un procedimiento como poco arriesgado en estos tiempos de euroescepticismo. Con todo, la idea de una mejor coordinación de las políticas energéticas, las necesidades de una diplomacia energética eficaz, los imperativos de la lucha contra el cambio climático, la creciente dependencia energética de la Unión Europea, la necesidad de minimizar las presiones externas sobre el suministro, la consecución de la transición energética y el acompañamiento social de los sectores afectados abogaban a favor de una iniciativa de alcance europeo. Así nació la Unión de la Energía, liviana desde el punto de vista institucional, pero centrada en la eficacia mediante la consecución de convergencias concretas y el cumplimiento de compromisos a largo plazo.

1.3. Conviene recordar que el CESE apoyó desde sus albores la iniciativa a favor de una Unión Europea de la Energía o, como mínimo, una mejor coordinación de las políticas energéticas<sup>(1)</sup>, de la diplomacia en el ámbito de la energía y de la transición energética, subrayando al mismo tiempo la necesidad de una plena participación de la sociedad civil, directamente afectada no solo como consumidora, sino también como agente de la transición energética, que no podrá tener éxito sin la participación, incluso la movilización, de la sociedad civil la cual se convertirá cada vez más en una productora de energía descentralizada.

1.4. Mediante esta Comunicación, la Comisión se propone hacer un balance de los nueve primeros meses de Unión de la Energía. Es evidente que semejante balance de situación no puede ser sino parcial y poco significativo, dada la importancia de los retos y la magnitud de los cambios que han de acometerse. Conviene pues tomar con precaución las primeras indicaciones, que constituyen un mero esbozo de una política que deberá proseguirse con perseverancia a largo plazo, en cooperación con los Estados miembros.

<sup>(1)</sup> DO C 82 de 3.3.2016, p. 13, y DO C 82 de 3.3.2016, p. 22.

1.5. Es cierto que el contexto en el que se aplicará esta política es conocido: compromisos contraídos con ocasión de la COP21, gran inestabilidad geopolítica en materia de energía, objetivos europeos en materia de clima y energía, seguridad del suministro, eficiencia energética, descarbonación de las economías europeas, desarrollo de infraestructuras y culminación del mercado interior de la energía. Como se ve, los desafíos políticos son inmensos y no podrán superarse mediante una mera iniciativa legislativa y reglamentaria. Necesitamos una voluntad política firme y una visión fuerte, pero realista y compartida por los Estados miembros, que tengan en cuenta la situación económica y las oportunidades técnicas existentes, ya que los hechos se imponen frente a la voluntad política.

1.6. El CESE acoge favorablemente este primer informe sobre el estado de la Unión de la Energía para 2015, aunque lamenta algunas lagunas en el módulo de análisis de la ejecución de esta iniciativa. Si se corrigiesen, se reforzaría el enfoque que propone la Comisión y se facilitaría la adhesión de la sociedad civil a este proyecto, que implica una transición energética que puede suscitar preocupación.

1.7. El Comité considera que los puntos de evaluación significativos elegidos por la Comisión son pertinentes pero han de complementarse. En la versión actual del texto, son los siguientes:

- la descarbonación de la economía,
- la eficiencia energética como factor moderador de la demanda de energía,
- la consecución de un mercado interior de la energía,
- la seguridad energética, la solidaridad y la confianza,
- la investigación, la innovación y la competitividad,
- la consecución de la Unión de la Energía.

El CESE considera que no se hace suficiente hincapié en la dimensión social de la Unión de la Energía y que este aspecto debería formar parte de los criterios de apreciación de la Unión de la Energía. En efecto, esta Unión debería, por una parte, tener un impacto favorable en la creación de nuevos empleos y en el fomento de la competitividad y la innovación, pero, por otra parte, podría afectar a determinados sectores de actividad, lo que requeriría medidas de acompañamiento social y de formación. Para evitar pérdidas de empleo entre el personal afectado, es importante que estas medidas sean preventivas y que las formaciones organizadas se anticipen a la evolución del sector de la energía. Por tanto, convendría incluir en el próximo informe anual esta dimensión social en los criterios de evaluación. Asimismo, abordar las consecuencias económicas de las decisiones que implica la transición energética es imperativo, máxime dado que los impactos sociales están íntimamente ligados a las consecuencias económicas de las opciones elegidas.

1.8. En cuanto a la cuestión de la eficiencia energética, la Comisión Europea considera que constituye una fuente de energía por sí misma. El CESE recomienda encarecidamente no utilizar esta formulación, ya que podría crear confusión, además de ser incorrecta desde el punto de vista científico, pues ninguna fuente de energía primaria podrá nunca «sustituirse» por ahorros energéticos. Esta observación no desvirtúa en absoluto el hecho de que la eficiencia energética es una cuestión fundamental para el futuro del sistema energético europeo. Mejorar la eficiencia energética en todos los ámbitos de utilización de la energía puede ser un medio poderoso para reducir los costes para la economía europea.

1.9. El Comité desearía que, además de los interlocutores sociales, se hiciera participar también a la sociedad civil en el proceso de informe anual. Las asociaciones de consumidores, las asociaciones familiares representativas, los representantes del mundo económico, los agricultores, los grupos ecologistas, los científicos y los investigadores —es decir, la sociedad civil— están muy interesados en esta iniciativa europea. Por ello, el CESE aboga por entablar un diálogo europeo de la energía, que permita asociar mejor a la sociedad civil a la reflexión y a la formulación de la Política Europea de la Energía. Este diálogo podría estructurarse con motivo de la presentación del informe anual sobre el estado de la Unión de la Energía y versar sobre los puntos clave definidos para evaluar su aplicación.

1.10. Respecto de los datos estadísticos, el CESE observa que algunos de ellos son bastante antiguos o incluso inexistentes. Por consiguiente, hay que esforzarse en obtener de los Estados miembros datos más actualizados, pues, de lo contrario, será difícil de realizar el seguimiento de las consecuencias de la realización de la Unión de la Energía.

1.11. Por último, el CESE subraya que los procedimientos administrativos de seguimiento e información no bastan por sí solos para sintetizar la Unión de la Energía. Son una herramienta, útil y necesaria, al servicio de una política cuyos objetivos deben compartir los Estados miembros con el apoyo de la sociedad civil.

## 2. Contenido del documento y metodología de la Comisión Europea

2.1. El documento es, en primer lugar, un informe de situación cuyo objetivo consiste en evaluar el grado de la consecución de la Unión de la Energía, de manera que no se trata de un texto político. Pasa revista a los datos remitidos por los Estados miembros a la luz de los criterios políticos seguidos por la Comisión. Por consiguiente, la metodología de la Comisión se basa en el análisis y en la supervisión, mediante indicadores clave, de la consecución de la Unión de la Energía. Este seguimiento es por definición delicado, ya que las decisiones políticas en materia de energía dependen de la evolución de los mercados y de los acontecimientos geopolíticos, a lo cual los Estados miembros deben reaccionar con cierta rapidez. Así, los objetivos a largo plazo pueden verse contrariados por las necesidades a corto plazo, por lo que el seguimiento debe efectuarse sin rigidez.

2.2. Sea como fuere, la Comisión ha definido seis temas, seis perspectivas de análisis estratégicas, para evaluar el grado de cumplimiento concreto de los compromisos de los Estados respecto de la consecución de la Unión de la Energía:

- la descarbonación de la economía,
- la eficiencia energética como factor moderador de la demanda de energía,
- la consecución de un mercado interior de la energía plenamente integrado,
- la seguridad energética, la solidaridad y la confianza,
- una Unión de la Energía al servicio de la investigación, la innovación y la competitividad,
- la consecución de la Unión de la Energía.

2.3. A la luz de estas temáticas, la Comisión desea presentar, pues, una primera evaluación de la consecución de la Unión de la Energía.

## 3. Observaciones generales

3.1. En materia de descarbonación, la Comisión considera que la Unión Europea es la más eficiente entre las grandes potencias mundiales, basándose en el hecho de que, entre 1990 y 2014, el PIB combinado de la UE aumentó en un 46 % mientras que las emisiones de gases de efecto invernadero disminuyeron en un 23 %. También habría que medir los efectos de la crisis que ha afectado al mundo y muy en especial a Europa, de la persistente languidez económica y de la desindustrialización de la UE sobre esas cifras, que son menos halagüeñas de lo que parece.

3.2. La Comisión destaca, asimismo, que la Unión Europea genera más de la mitad de su electricidad sin producir gases de efecto invernadero. Recordemos que este resultado no sería posible sin la contribución de energías que son a veces controvertidas o abandonadas en algunos Estados miembros (la energía nuclear o la hidroeléctrica producida por las presas, por ejemplo).

3.3. El objetivo anunciado sigue siendo «dejar todavía más atrás la economía impulsada por combustibles fósiles». A este respecto, el descenso actual y la volatilidad del precio del petróleo no son elementos favorables, aun cuando el objetivo del 20 % de energías renovables en 2020 parezca posible de alcanzar. Pero una política energética no puede basarse en un planteamiento negativo y restrictivo. Por consiguiente, el CESE solicita que se evalúe, en la medida de lo posible, el papel que podrían desempeñar en el futuro recursos como la energía eólica, la energía marina, el hidrógeno, etc., y que su desarrollo esté apoyado por una política de investigación y desarrollo ambiciosa.

3.4. La Comisión señala que la transición hacia fuentes de energía hipocarbónicas requerirá inversiones considerables. En este sentido, el hundimiento continuo de los precios del petróleo agravaría aún más el coste comparativo de esas inversiones. Así, el cumplimiento concreto de los compromisos contraídos en París en el marco de la COP se examinará detalladamente.

3.5. El CESE destaca que los resultados de la COP21 sientan, por primera vez, las bases de una protección del clima coordinada a escala mundial y legitiman así los importantes esfuerzos realizados por Europa, los cuales habrían incidido poco en el cambio climático mundial si el resto del mundo no hubiera seguido el mismo camino. Podemos, pues, seguir la hoja de ruta europea con arreglo al espíritu del Acuerdo de París y lograr que cada Estado miembro pueda contribuir plenamente a la protección del clima en función de sus capacidades específicas.

3.6. La Comisión señala que ha implantado herramientas e instrumentos que consideran la eficiencia energética como una fuente por sí misma. El CESE recomienda encarecidamente no utilizar esta formulación ya que podría crear confusión, además de ser incorrecta desde el punto de vista científico, pues ninguna fuente de energía primaria puede sustituirse por ahorro energético. Ahorrar energía es, sin duda, una necesidad, pero no constituye una energía. No obstante, la eficiencia energética es un parámetro importante del futuro sistema energético europeo. Mejorar la eficiencia energética en todos los ámbitos de utilización de la energía puede convertirse en un medio poderoso para reducir los costes adicionales para la economía europea. En teoría, el aumento de la eficiencia energética proporcional al aumento de los costes de una energía determinada podría estabilizar los precios al nivel actual.

3.7. Pero un aumento significativo de la eficiencia energética requiere inevitablemente inversiones sustanciales por parte de los consumidores, las empresas y las organizaciones públicas (edificios, infraestructuras, automóviles, etc.). Por una parte, la limitación general de las inversiones determinará el ritmo de las mejoras. Por otra, algunos sectores de la sociedad europea podrán permitirse realizar grandes inversiones y beneficiarse de importantes ahorros, mientras que otros no estarán en condiciones de hacerlo. Ello podría abrir una brecha desde el punto de vista económico entre las distintas partes de la Unión Europea. Por consiguiente, el CESE considera necesario prever medidas de acompañamiento destinadas a garantizar que la eficiencia energética beneficie a todos.

3.8. La consecución del mercado interior de la energía requerirá nuevas infraestructuras de transporte de energía, líneas eléctricas o gasoductos. Es decir, inversiones costosas. La Comisión celebra, con razón, los progresos realizados en este ámbito, así como el lanzamiento del foro de Copenhague, ciertamente útil para identificar los problemas aunque no aporte soluciones por sí mismo. Algunos acuerdos de cooperación entre Estados miembros, como los celebrados entre Polonia y Lituania o entre Noruega y Suecia, ya están en vigor. No obstante, sabemos que han existido divergencias de opinión entre determinados Estados miembros sobre proyectos como el gasoducto Nord Stream, que suscitó críticas en Polonia, los países bálticos y Suecia. Conviene velar, pues, por que determinadas decisiones de inversión no pongan en entredicho el espíritu de la Unión de la Energía. Además, determinadas decisiones políticas pueden tener una trascendencia considerable para las inversiones, por lo que han de tomarse con cierto distanciamiento y sopesarse con prudencia científica y técnica.

3.9. Cabe destacar que la Comisión reconoce que los consumidores —tanto los hogares como las familias y la industria— reclaman una mayor transparencia de los precios y costes de la energía, que además deben apreciarse a la luz de la situación de nuestros principales competidores. El CESE apoya firmemente esta iniciativa de información transparente y sencilla, que ha reclamado con frecuencia. No obstante, en un momento en que aumenta la pobreza energética, conviene reafirmar la necesidad de disponer de un servicio universal de la energía y de indicadores específicos sobre la función que pueden desempeñar a este respecto los servicios de interés económico general. Nuestras sociedades viven de la energía, que condiciona nuestra calidad de vida, nuestros desplazamientos, nuestras comunicaciones y la vida de nuestras empresas. El CESE expresa su deseo de que la sociedad civil esté representada en las instancias donde se definen, a escala europea, las condiciones de funcionamiento de los servicios universales. Los consumidores deben poder participar plenamente en la definición de este servicio universal y disponer de medios para supervisar su prestación en la práctica.

3.10. El CESE es cada vez más consciente de la necesidad de volver a entablar, desde esta perspectiva, el debate sobre la liberalización del mercado de producción de energía iniciado a finales de los años noventa. Esta liberalización ha ido acompañada, de forma insidiosa y sobre la base de argumentos generalmente pertinentes, de instrumentos no conformes con el mercado, como subvenciones (para la producción sostenible de energía) y restricciones (por ejemplo, en materia de emisiones de CO<sub>2</sub>). La seguridad del marco jurídico para las inversiones es importante para las empresas y los trabajadores del sector, ya que están en juego sumas considerables y el plazo de rendimiento de la inversión es largo. La falta de seguridad que han generado las modificaciones constantes de la política energética no favorece la asunción de riesgos y obstaculiza, por tanto, una innovación tecnológica que contribuya al desarrollo sostenible en el sector energético europeo.

3.11. Para los ciudadanos, el éxito de la Unión de la Energía se evaluará también mediante elementos muy concretos, en especial el nivel de precios —que son resultado en primer lugar de los impuestos sobre la energía—, la accesibilidad a la redes, la seguridad del suministro (evitar cortes o averías generales) y la información a los consumidores sobre los materiales que utilizan, que ha de ser sencilla e inmediatamente comprensible (etiquetas energéticas para los equipos electrónicos y electrodomésticos, medición del consumo para los automóviles) <sup>(2)</sup>.

<sup>(2)</sup> DO C 82 de 3.3.2016, p. 6.

3.12. Conviene subrayar también que las decisiones en materia de política energética afectan plenamente a los trabajadores de las empresas. La transición energética conlleva transformaciones y cambios tecnológicos. Surgen nuevos oficios y otros desaparecerán, quizá por el cierre o la reducción de determinados tipos de explotaciones (minas de carbón o centrales nucleares). Otros oficios evolucionan o se transforman; por ejemplo, el techador que coloca tejas o pizarra deberá aprender a colocar paneles solares. Por consiguiente, a la hora de poner en práctica los distintos aspectos de la Unión de la Energía, conviene tener muy en cuenta la necesidad de emprender iniciativas de formación en favor de los trabajadores y los artesanos de los sectores directa o indirectamente afectados. Habrá que velar también por conservar competencias de alto nivel y muy valiosas para la competitividad económica (por ejemplo, en el ámbito de la energía nuclear). Pero es necesario también anticipar el apoyo y la reconversión profesional de los trabajadores que perderían su empleo como consecuencia de los cambios que implica la transición energética. Asimismo, convendría evaluar desde el principio las consecuencias económicas de las decisiones políticas que se adopten, a fin de considerar bien sus efectos, sobre todo en el contexto de una encarnizada competencia mundial.

3.13. Por lo que se refiere a las propias empresas, los objetivos de descarbonación, eficiencia energética y moderación de la demanda deberán tener plenamente en cuenta la competencia mundial, en especial por lo que respecta a las industrias con alta intensidad energética (siderurgia, aluminio, productores de neumáticos, química, etc.). El sector de los transportes plantea una dificultad particular en cuanto a los objetivos en materia de emisiones de carbono. Todos los modos de transporte deberán contribuir, en función de la intensidad de su consumo de combustibles fósiles, a la reducción de las emisiones. En efecto, las técnicas disponibles brindan una solución limpia viable para los trayectos cortos, es decir en la práctica, los trayectos urbanos. Los trayectos largos, exceptuando el transporte ferroviario eléctrico, dependen de los combustibles fósiles. La transferencia modal puede contribuir a la descarbonación, pero es difícil en Europa cumplir este objetivo. Para ello, las inversiones deben estar mejor enfocadas para integrar los diversos modos de transporte favoreciendo los menos contaminantes. La energía es también un arma geopolítica y la dependencia de ella en actividades estratégicas es peligrosa desde el punto de vista político para las naciones afectadas, pero también para sus ciudadanos, que son trabajadores, consumidores o empresarios. Conviene, pues, evitar las relocalizaciones, que conducirían a la pérdida simultánea de poder económico, competencias valiosas e independencia.

3.14. La seguridad energética, la solidaridad y la confianza entre los Estados miembros son elementos esenciales para el éxito de la Unión de la Energía en un mundo muy inestable en cuanto a la geopolítica energética. No podemos sino suscribir la idea de que más eficiencia energética, más energías renovables y más energías autóctonas contribuirán a reducir la dependencia y la vulnerabilidad de la Unión Europea. Esto es evidente, pero es preciso hacerlo en unas condiciones económicas sostenibles.

3.15. La necesaria estabilización de las relaciones diplomáticas de la UE con sus socios del Este, del Sur, de Oriente Próximo y del Oeste es un elemento de desarrollo e independencia para la Unión de la Energía. El CESE considera imperativo disponer de una diplomacia energética clara y unificada ante terceros países, guiada por los intereses bien entendidos de la Unión Europea.

3.16. Con toda la razón, la Comisión destaca que la investigación y la innovación son factores clave para acelerar la transición energética. En varias ocasiones, el CESE ha destacado la imperiosa necesidad de coordinar los esfuerzos de los Estados miembros en este ámbito y de lanzar proyectos comunes para reducir los costes y poner en común los resultados de la investigación. Ciertamente, los progresos logrados mediante la investigación y el desarrollo, así como la reglamentación, contribuirán a que alcancemos nuestros objetivos en materia de energía. A este respecto, uno de los objetivos de la Unión Europea de la Energía debería ser centrar los esfuerzos en proyectos comunes y evitar una dispersión de los medios contraria a la eficiencia científica, técnica y económica. Para ello es necesario, evidentemente, movilizar fondos, pero es poco probable que el régimen de comercio de derechos de emisión, que funciona hoy de manera insatisfactoria, resulte suficiente. Nuestro régimen de comercio de derechos de emisión tropieza, en efecto, con un precio demasiado bajo de los certificados de carbono —imputable a la oferta excedentaria de derechos disponibles—, que no permite en absoluto alcanzar el objetivo perseguido de reducción de las emisiones, y también con el efecto inducido de las subvenciones a determinadas energías verdes.

3.17. El CESE apoya el enfoque de la Comisión por lo que respecta a una estrecha implicación de los interlocutores sociales en el proceso de transición energética, que requerirá evidentemente esfuerzos de formación y adaptación a nuevas tecnologías y nuevos oficios. La transición energética no podrá realizarse con éxito sin la movilización de los agentes de la vida social y económica. Pero es necesario dotarlos de los medios para que sean agentes del cambio, y no solo lo sufran de forma pasiva o con resignación. Además, convendrá proponer la adquisición de nuevas cualificaciones profesionales a los trabajadores que puedan perder sus empleos en el sector de la energía.

3.18. Por último, la Comisión expone su visión de la consecución de la Unión de la Energía. Aboga por un proceso de gobernanza fiable y transparente. Añade, no obstante, que este proceso debe estar anclado en la legislación; ahora bien, el CESE considera que una política no puede reducirse a procedimientos legislativos o a una planificación administrativa. El éxito de una política energética solo podrá garantizarse mediante la acción política de los gobiernos afectados, la adhesión de los pueblos a objetivos claros y comprensibles, la consideración de las realidades económicas, el desarrollo de la innovación, el apoyo de la sociedad civil y el uso de los resortes de la economía de mercado. Si la idea de un informe anual de seguimiento es necesaria, no basta por sí sola. Un informe es siempre un documento formal que puede caer en la abstracción tecnocrática. Para evitar este escollo, el CESE considera que se debe llegar a entablar un auténtico diálogo europeo sobre la energía en el que puedan participar los ciudadanos, ya sean consumidores, representantes de organizaciones de protección del medio ambiente, trabajadores, empresarios, agricultores, ciudadanos, campesinos o jubilados, es decir <sup>(3)</sup>, la sociedad civil en su conjunto que se ve afectada a diario y de manera muy concreta por las cuestiones energéticas. Se trata de preparar el futuro y no de padecerlo; ahora bien, en ese futuro, habrá prosumidores, consumidores, productores y «ahorradores» de energía. Para que la Unión de la Energía sea un éxito, hay que superar los aspectos burocráticos y emprender resueltamente una acción política.

Bruselas, 28 de abril de 2016.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Georges DASSIS

---

<sup>(3)</sup> DO C 68 de 6.3.2012, p. 15; DO C 161 de 6.6.2013, p. 1; DO C 291 de 4.9.2015, p. 8; DO C 383 de 17.11.2015, p. 84.