

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al mercado interior de la electricidad (refundición);

[COM(2016) 861 final — 2016-379-COD]

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la preparación frente a los riesgos en el sector de la electricidad y por el que se deroga la Directiva 2005/89/CE;

[COM(2016) 862 final — 2016-377-COD]

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (refundición);

[COM(2016) 863 final — 2016-378-COD]

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (refundición)

[COM(2016) 864 final — 2016-380-COD]

(2017/C 288/13)

Ponente: **Alfred GAJDOSIK**

Consulta	Parlamento Europeo, 16.1.2017 Consejo de la Unión Europea, 19.1.2017
Fundamento jurídico	Artículo 194, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	16.5.2017
Aprobado en el pleno	31.5.2017
Pleno n.º	526
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	185/2/2

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción las propuestas de la Comisión relativas a un nuevo diseño del mercado, un reglamento sobre la preparación frente a los riesgos y la nueva organización de la cooperación de los reguladores de la energía, ya que representan un avance en el camino que conduce desde los mercados regulados nacionales hacia un enfoque de la electricidad en la UE orientado al mercado, que garantice la seguridad del suministro al menor coste posible y responda a los principales intereses de todos los consumidores de electricidad europeos, incluidos los de carácter industrial, comercial y residencial. No obstante, este objetivo solo se logrará si se avanza hacia una mayor electrificación de la economía, ya que ello constituye la forma más eficiente y flexible para hacerlo realidad.

1.2. En consonancia con sus dictámenes previos, el CESE destaca que el buen funcionamiento de los mercados de la electricidad es una condición indispensable para cumplir los objetivos de la Unión de la Energía ⁽¹⁾. El CESE comparte la opinión de la Comisión de que, para que el mercado funcione bien, es necesario introducir cambios importantes en el diseño del mercado, sobre todo en razón del creciente uso de electricidad variable procedente de fuentes renovables ⁽²⁾. La incorporación de las energías renovables en el mercado existente no contribuirá a ello, por lo que es necesario un nuevo

⁽¹⁾ DO C 383 de 17.11.2015, p. 84, DO C 264 de 20.7.2016, p. 117.

⁽²⁾ Véase también el Dictamen TEN/626 «Estado de la Unión de la Energía» de 2016 (véase la página 100 del presente Diario Oficial).

mercado. El Comité considera que el esquema general del conjunto de medidas sobre el diseño del mercado de la electricidad es una buena respuesta a la necesidad de introducir estos cambios, que abre el camino hacia una transición energética rentable y viable desde el punto de vista financiero.

1.3. El CESE valora positivamente el planteamiento general del paquete sobre el diseño del mercado, en particular los objetivos que consisten en poner a los consumidores en el centro del mercado de la energía, aumentar el suministro de electricidad y reforzar la cooperación regional. La correspondiente adaptación de las normas del mercado y del marco regulador supone un paso importante hacia un suministro estable de energía limpia a todos los consumidores europeos al precio más bajo posible. No obstante, todavía hay margen de mejora en determinados aspectos. En particular, es necesario elaborar más normas específicas⁽³⁾.

1.4. La descarbonización es uno de los objetivos estratégicos de la Unión de la Energía y, por tanto, cabe respaldar el propósito de promover la inversión en la descarbonización del mercado de la electricidad. No obstante, la mejor forma de lograr avances en este ámbito es que haya condiciones de mercado equitativas y justas, que aporten beneficios tanto a los consumidores como a la transición ecológica. La plena internalización de los costes externos de la producción tradicional de electricidad, incluidos los daños relacionados con el cambio climático y los daños para la salud humana, es esencial para una descarbonización eficiente y eficaz. Una fiscalidad adecuada es el mejor enfoque para orientar las inversiones hacia la electricidad verde.

1.5. El CESE apoya con firmeza que se estipule que todos los consumidores, incluidos la industria, las empresas comerciales y los hogares privados, tienen derecho a producir, almacenar y comerciar ellos mismos la energía y que las comunidades locales de energía tienen derecho a mantener, desarrollar o alquilar redes comunitarias. No obstante, para poder ejercer estos derechos y superar los obstáculos existentes (acceso a las redes, tarifas de red desleales y desproporcionadas, barreras jurídicas y administrativas), se necesitan normas más específicas.

1.6. Además, el objetivo deberá ser la plena participación de brindar a los consumidores de la UE la oportunidad de participar plenamente en la totalidad del mercado de la electricidad y, por consiguiente, también en el comercio o el suministro de electricidad. En las propuestas de la Comisión se echan en falta normas específicas que estipulen las condiciones necesarias para ello. Deben desarrollarse centros y estructuras de negociación descentralizados que abran posibilidades para comerciar directamente unidades de energía, incluso de pequeño tamaño. Si bien la descentralización del comercio y el suministro de energía eléctrica es un requisito previo para la plena integración de los consumidores en el mercado, la descentralización no equivale a fragmentación del sistema eléctrico europeo.

1.7. Aunque la Comisión se fija con toda razón el objetivo de reforzar los mercados a corto plazo, a largo plazo esto no será suficiente para basar las inversiones en electricidad renovable en los mecanismos del mercado. Para ello, deberá darse también la posibilidad de negociar la electricidad renovable por medio del comercio de contratos de futuros o a plazo en mercados descentralizados, que solo será posible si los productos de balance se negocian utilizando las opciones de flexibilidad.

1.8. Dado que el problema que se plantea hoy en día en numerosos países europeos no es la falta de capacidad de producción sino el exceso de capacidad, los mecanismos de capacidad para la producción tradicional de electricidad deberán utilizarse como solución a corto plazo solo cuando los productos de balance no puedan proporcionar la seguridad del suministro requerida, teniendo en cuenta la estabilidad de las inversiones para todos los participantes en el mercado.

1.9. El CESE recuerda que el problema de la pobreza energética deberá tenerse en cuenta en la futura política hacia una sociedad hipocarbónica. El prosumo puede ser una forma de hacer frente a este problema siempre y cuando se permita a los consumidores vulnerables acceder al capital necesario mediante préstamos públicos o la ayuda de los municipios, regiones u otras entidades como ONG.

1.10. El CESE hace hincapié en que, dado que habitualmente la producción de electricidad a partir de las energías renovables y la cogeneración en plantas de producción combinada de calor y electricidad es de menor escala, es cada vez más importante contar con redes de distribución inteligentes, modernas y que funcionen correctamente. La legislación nacional deberá permitir y fomentar a los gestores de las redes llevar a cabo las inversiones requeridas. Además, es necesario invertir en la mejora de la interconexión de las redes eléctricas nacionales. Ambos factores contribuirán a garantizar el suministro energético y crearán nuevos puestos de trabajo en Europa.

⁽³⁾ Véase también el Dictamen TEN/624 «Paquete sobre la energía limpia para todos los europeos» (pendiente de publicación en el DO).

1.11. El CESE destaca que el objetivo de garantizar elevados niveles de seguridad en el suministro de electricidad, en un entorno de mercado y en un marco en el que los consumidores desempeñen un papel central, requiere la utilización intensiva de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación), nuevos métodos de planificación y nuevas herramientas de explotación del sistema eléctrico, que, en su conjunto, permitan determinar en tiempo real las necesidades de los consumidores y las redes, lo que presupone una gran inversión en investigación, desarrollo e innovación (véase el punto 3.13).

1.12. Por lo que se refiere a la flexibilidad, la electromovilidad, el almacenamiento y otras opciones de balance, el CESE respalda la posición de la Comisión de conceder a agentes independientes del mercado la autorización para desarrollar estos importantes mercados antes de que se permita a los gestores de las redes desempeñar la función de gestores u operadores de las instalaciones respectivas.

2. Contenido de la Comunicación de la Comisión

2.1. En su paquete de propuestas, la Comisión señala que la consecución de los objetivos de la Unión de la Energía presupone una reforma profunda del mercado de la electricidad. La incorporación de las energías renovables en el mercado existente no contribuirá a ello, por lo que es necesario un nuevo mercado.

2.2. La Comisión Europea orienta su nueva política de mercado en torno a dos principios:

- deberán aplicarse nuevas reglas de mercado que reflejen las características principales de las energías renovables —descentralización y flexibilidad— y que contribuyan a aumentar la seguridad de suministro y la rentabilidad;
- los consumidores se situarán en el centro de este nuevo mercado energético.

2.3. La propuesta de la Comisión también se centra en la cuestión de cómo reforzar la seguridad del suministro mediante un enfoque de preparación frente a los riesgos.

2.4. Un cuarto aspecto es una reforma de la supervisión reguladora que redefina el papel y las competencias de la Agencia para la Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER, por sus siglas en inglés).

En este Dictamen sectorial se evaluarán principalmente los textos legislativos para determinar en qué medida se ajustan a los principios enunciados en el punto 2.2. Dado que, a juicio del CESE, este asunto se trata principalmente en los documentos sobre el mercado interior de la electricidad (COM(2016) 861 final y COM(2016) 864 final), el presente dictamen se centrará en particular en estos dos textos.

3. Observaciones generales sobre el diseño del mercado

3.1. Para una descarbonización de todo el sistema energético, incluidos los sectores de la calefacción y la movilidad, será preciso que las energías renovables tengan una cuota correspondientemente elevada en la producción de electricidad. En este contexto, el planteamiento de la Comisión es fundamentalmente correcto: el mercado europeo de la electricidad deberá desarrollarse de manera que sea compatible con la energía renovable. El CESE valora positivamente este enfoque claro como paso importante para conseguir un mercado europeo de la electricidad que contribuya a superar los obstáculos que persisten, por ejemplo las limitaciones físicas debidas a la falta de interconexiones y la diversidad reglamentaria y fiscal entre los Estados miembros.

3.2. En este sentido, una consideración importante que ha de hacerse en primer lugar es que las energías renovables variables son por su propia naturaleza descentralizadas, en otras palabras:

- las instalaciones de energía eólica terrestre y de energía fotovoltaica son, en promedio, considerablemente más pequeñas que las unidades de generación tradicionales;
- la energía procedente de instalaciones de energía eólica terrestre y de la radiación está disponible prácticamente en todos lados;
- puede planificarse para ajustarla al consumo si se establecen los incentivos de mercado correctos, y ello, pese a que no se dispone de control sobre las fuentes de energía renovables, aunque sea posible prever su disponibilidad con gran precisión.

A menudo, las mismas características son válidas en el caso de otras tecnologías como la cogeneración en plantas de producción combinada de calor y electricidad que, gracias a su elevada eficiencia, desempeñarán un importante papel como opciones de flexibilidad y de balance en los futuros mercados de la energía.

3.3. De todas estas características se derivan, por un lado, ventajas específicas que la Comisión menciona parcialmente en sus propuestas sobre el nuevo diseño de mercado. Sin embargo, la propuesta de la Comisión podría ser más coherente y concisa cuando se trata de configurar las reglas del mercado en torno a estas ventajas. En este contexto, se llama la atención sobre la posición que el CESE formuló en el Dictamen «Revisión de la Directiva sobre fuentes de energía renovables» (TEN/622)⁽⁴⁾. El hecho de que las energías renovables y otras tecnologías descentralizadas contribuyan a incrementar considerablemente la liquidez del mercado reviste una importancia fundamental para el diseño de mercado.

3.4. El nuevo mercado de la energía se caracterizará, como subraya acertadamente la Comisión, por muchas más unidades de producción si se compara con la estructura de generación tradicional, que se caracteriza por la presencia de muy pocas centrales eléctricas. Por consiguiente, la diversidad de los participantes en la producción de electricidad se multiplicará considerablemente. Lograr que los consumidores participen de manera más activa desempeña un papel fundamental a este respecto. La producción y la cogeneración de electricidad renovable permiten a los consumidores convertirse en productores, tal y como reconoce la Comisión en su propuesta.

3.5. Es importante señalar que la idea de «convertir a los consumidores en consumidores activos» deberá aplicarse a todas las categorías de consumidores, incluidos los consumidores de energía comerciales e industriales que pueden lograr importantes ahorros invirtiendo en tecnologías de producción descentralizada concebidas para el autoconsumo. Por consiguiente, la activación de los consumidores no solo dará lugar a mercados de la electricidad más líquidos sino que aportará impulsos económicos adicionales: las pequeñas y grandes empresas pueden obtener ventajas competitivas, se generará valor añadido local y se podrá impulsar la creación de empleo. Por otra parte, muchos hogares particulares no disponen de los recursos financieros necesarios para convertirse en consumidores-productores (prosumidores). Los préstamos ventajosos para los consumidores y la ayuda activa de los municipios y las regiones pueden ser útiles en este contexto.

3.6. No obstante, la activación de los consumidores se ve obstaculizada por tres elementos.

3.6.1 En primer lugar, prácticamente no se internaliza ningún coste externo de las centrales eléctricas alimentadas con carbón y de las centrales nucleares. Entre estos costes deben tenerse en cuenta en particular los daños para la salud humana y los daños relacionados con el cambio climático. La no internalización de estos costes sitúa a las energías renovables, que no tienen unos efectos externos comparables, en una situación de desventaja competitiva significativa. Dado que son sobre todo las energías renovables las que permiten una participación más activa de los consumidores, cabe concluir que la limitada participación de los consumidores debe ser políticamente deseable o al menos tolerada de buen grado. En todo el paquete de invierno no se hace ningún esfuerzo para eliminar esta distorsión del mercado. La distorsión es incluso mayor puesto que la no internalización de los costes externos de la producción tradicional de electricidad aumenta la necesidad de subvencionar a gran escala las energías renovables.

3.6.2 Hay otra razón por la que las tecnologías descentralizadas como las energías renovables y las plantas de producción combinada de calor y electricidad se ven sistemáticamente perjudicadas respecto de las centrales eléctricas tradicionales. El diseño actual de los mercados mayoristas favorece a las unidades de producción a gran escala. Como, por término medio, la producción de energía renovable y las plantas de producción combinada de calor y electricidad son de un tamaño considerablemente más pequeño y no tienen, por lo tanto, las economías de escala necesarias, sufren una desventaja competitiva.

3.6.3 Por otra parte, el acceso al mercado comercial energético está vedado a muchos pequeños agentes en virtud de restricciones legales, disposiciones administrativas, requisitos de licencias y cargas burocráticas. Esto afecta tanto a los hogares particulares como a los consumidores comerciales e incluso industriales.

3.7. Si hubiera voluntad política, estas tres deficiencias del actual mercado de la electricidad podrían solventarse de inmediato. Sin embargo, el CESE teme que las normas correspondientes propuestas por la Comisión no resulten lo suficientemente claras.

3.8. Para poner punto final a la distorsión del mercado descrita en el punto 3.6.1 en favor de la producción tradicional de electricidad, es al menos necesario establecer una imposición precisa a las emisiones de CO₂, algo que constituye uno de los problemas más difíciles de los costes externos mencionados supra. El CESE ha planteado esta exigencia en reiteradas ocasiones⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Pendiente de publicación en el DO.

⁽⁵⁾ DO C 82 de 3.3.2016, p. 13.

3.9. El mercado de la electricidad debería abrirse a estructuras más descentralizadas, en especial en lo que se refiere a la comercialización, para compensar las desventajas mencionadas en los puntos 3.6.2 y 3.6.3.

3.10. Descentralización no tiene por qué equivaler a fragmentación del sistema eléctrico europeo. La suposición de la Comisión de que «para ello se deja que la electricidad fluya libremente hacia donde sea más necesaria» es correcta en lo fundamental. Sin embargo, son necesarias grandes inversiones para mejorar las interconexiones de las redes nacionales y deberá elaborarse un modelo de refinanciación que no suponga una carga excesiva para los consumidores.

3.11. La producción de electricidad orientada a la demanda, incluso con la ayuda de opciones de flexibilidad y de balance —como el almacenamiento en baterías, la utilización de calor y del gas obtenidos de fuentes renovables y la tecnología vehículo-red— es el mejor enfoque para mantener al mínimo los costes de expansión de la red. Esto explica por qué el prosumo, las transacciones directas entre los productores de electricidad y los consumidores, y reforzar la responsabilidad del balance, tal y como propone la Comisión, son instrumentos importantes que ayudan a garantizar la seguridad de suministro.

3.12. La propuesta de la Comisión Europea refleja, por regla general, estos mecanismos. El CESE aprueba este planteamiento que tendrá un impacto positivo, especialmente en los mercados de la electricidad poco desarrollados que son objeto de una sobrerregulación en algunos Estados miembros.

3.13. En este orden de cosas, la propuesta de la Comisión, sin embargo, ignora en gran medida el potencial de la digitalización. La digitalización permite realizar un registro electrónico preciso de los datos de consumo y de producción, incluso de las unidades más insignificantes (a saber, los kilovatios individuales). El hecho de que se registren específicamente perfiles individuales de consumo mediante contadores inteligentes —y, en el futuro, también mediante la internet de las cosas—, unido a la diversidad de los participantes en la producción energética, ofrece literalmente a cada consumidor la oportunidad de gestionar su propio balance. Los programas de educación y formación son importantes para capacitar a tantos consumidores como sea posible a fin de que desempeñen esta función, y, de este modo, se elimine la desventaja estructural (es decir, la limitada liquidez del mercado) de las formas descentralizadas de comercio, como por ejemplo las transacciones «entre particulares».

3.14. Como primera medida, deberán adaptarse las normas sobre el balance de la electricidad [artículos 4 y 5 de la propuesta de Reglamento COM(2016) 861 final] de tal modo que puedan registrarse las unidades de medida de la energía con una elevada precisión temporal. Para el comercio de estas cantidades ínfimas de energía habrá que crear mercados a corto plazo específicos. Deberán adaptarse, en consecuencia, los artículos 6 y 7 de la propuesta de Reglamento COM(2016) 861 final.

3.15. Lamentablemente, la Comisión Europea no ha propuesto ninguna iniciativa a tal efecto. En cambio, el artículo 3 de la propuesta de Reglamento COM(2016) 861 final estipula que la participación de los consumidores y las pequeñas empresas deberá hacerse posible mediante la agregación de la generación. Los agregadores se justifican principalmente por los efectos de cartera y los costes de transacción. No obstante, estos se suprimirían si se descentralizara el comercio de la electricidad. Los consumidores de electricidad y las pequeñas empresas tendrían entonces la oportunidad de participar plenamente y de forma directa en el mercado de la electricidad, si desean desempeñar un papel activo y están en condiciones de hacerlo. Cabe destacar que en el artículo 3, apartado 1, letra i), cuando habla de participar «en igualdad en el mercado», la Comisión no menciona el comercio de la electricidad.

3.16. En este contexto, las transacciones directas entre productores y consumidores parecen ser especialmente prometedoras en términos económicos porque en una señal de precios pueden reflejarse múltiples componentes de precios que, a diferencia de lo que hoy sucede en muchos Estados miembros, se forman en su gran mayoría en el mercado. Así, por ejemplo, en la señal de precios de las transacciones directas puede reflejarse gran cantidad de información como, por ejemplo:

- una contribución global a la financiación de la infraestructura de la red;
- una contribución que se modifica dinámicamente, específica de cada transacción, que refleja la utilización de servicios auxiliares necesarios para la transacción específica en la red eléctrica;
- una prima por capacidad para financiar las instalaciones de producción, almacenamiento y conversión de electricidad, que podrá negociarse entre los participantes en la transacción.

3.17. No solo en algunos Estados miembros (como, por ejemplo, los Países Bajos y Estonia) se están desarrollando modelos de negocio para el comercio descentralizado de la electricidad; en realidad, ya existen modelos muy ambiciosos que se están aplicando en diversos mercados fuera de Europa, por ejemplo en los Estados Unidos y Australia. Es evidente que se trata de una tendencia mundial. Europa solo podrá aprovechar sus oportunidades de exportación en los mercados energéticos mundiales si las empresas europeas desarrollan modelos convincentes de descentralización y digitalización del comercio de la electricidad. No obstante, la Unión Europea también debería ofrecer a sus empresas la posibilidad de aplicar estos modelos primero en sus mercados nacionales.

4. Observaciones específicas sobre aspectos particulares de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final y de las propuestas de Reglamento COM(2016) 861 final, COM(2016) 862 final y COM(2016) 863 final

4.1. El CESE acoge con satisfacción el claro compromiso de la Comisión Europea con la descarbonización del mercado de la electricidad. No obstante, dadas las consideraciones expresadas en el punto 3.6, la restricción del despacho prioritario prevista en el artículo 11 de la propuesta de Reglamento COM(2016) 861 final hace más difícil alcanzar este objetivo, al menos hasta que no se internalicen completamente los costes externos de la producción tradicional de electricidad. Pese a que en principio es correcto establecer la neutralidad tecnológica como regla básica para gestionar el despacho, ello presupone unas condiciones de competencia equitativas. Debido a la no internalización de los costes externos de la producción tradicional de electricidad, no existe igualdad de condiciones. Antes de intentar restringir seriamente el despacho prioritario, como prevé la Comisión en su propuesta, deberá lograrse la plena internalización de los costes externos.

4.2. Por tanto, ha de preverse que por un período limitado el despacho prioritario se mantenga en todos los Estados miembros con una cuota de energías renovables inferior al 15 %. Los Estados miembros con cuotas mayores deberán presentar ante la Comisión el marco regulatorio para el despacho correspondiente para su examen. Este marco regulatorio para el despacho no deberá distorsionar el mecanismo de un mercado libre para las opciones de flexibilidad rentables e hipocarbónicas. La Comisión Europea deberá examinar este marco normativo y verificar su conveniencia para apoyar la descarbonización.

4.3. En cualquier caso, al objeto de aplicar una política coherente, los umbrales mínimos que se indican en el artículo 11, apartado 3, de la propuesta de Reglamento COM(2016) 861 final deberían sustituirse por los umbrales establecidos (notas marginales 125 y 127 de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía ⁽⁶⁾), a fin de permitir que los pequeños participantes en el mercado sigan teniendo la posibilidad competir en igualdad de condiciones.

4.4. Otro obstáculo para la consecución del objetivo de descarbonización son las disposiciones sobre el redespacho y la restricción que figuran en el artículo 12 de la propuesta de Reglamento COM(2016) 861 final. Dado que los costes de arranque y parada son relativamente elevados, en especial en las centrales eléctricas alimentadas con carbón, los gestores de estas centrales incluirán estos costes en los cálculos de sus ofertas de redespacho. Las instalaciones de energía eólica y solar no tienen estos costes. La consecuencia es que cada vez será más frecuente que las instalaciones de energía eólica y solar vayan siendo retiradas de la red, lo que hará retroceder a Europa en el proceso de descarbonización. Por tanto, el redespacho basado en el mercado debería limitarse a las energías no renovables.

4.5. El CESE apoya la posición expresada por la Comisión de que debe evitarse el falseamiento del mercado en interés de los consumidores. Anima a la Comisión Europea a que haga más esfuerzos para evitar las distorsiones de mercado actuales y futuras. Los mecanismos de capacidad para las centrales eléctricas tradicionales, tal como prevé el Reglamento COM(2016) 861 final, podrían provocar graves falseamientos adicionales en el mercado, como reconoce la propia Comisión. Los mecanismos de capacidad deben considerarse, por tanto, la última opción para garantizar la seguridad del suministro y una solución a corto plazo. Es necesario adoptar con carácter urgente normas mucho más específicas que regulen cuándo resultan aceptables los mecanismos de capacidad.

4.6. Cabe recordar que la electricidad renovable obtenida de fuentes fluctuantes (viento y radiación solar) no puede participar fácilmente, en las circunstancias actuales, en los mecanismos de capacidad y tampoco puede negociarse en mercados de futuros. Si bien es cierto que ha de reforzarse, por tanto, la negociación diaria e intradiaria, la estructura especial de costes de la electricidad solar y eólica (es decir, coste marginal cero) significa que esto no va a conducir a una refinanciación de las inversiones y las energías renovables. La electricidad procedente de fuentes de energía renovables deberá tener la oportunidad de llegar a ser negociable en los mercados de futuros. Y esto solo podrá conseguirse en un plazo previsible cuando las energías renovables estén vinculadas a opciones de flexibilidad y de balance. Además del almacenamiento en baterías, esto incluye principalmente opciones técnicas como el calor y el gas obtenidos de fuentes renovables («power-to-heat and power-to-gas») ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ DO C 200 de 28.6.2014, p. 1.

⁽⁷⁾ DO C 82 de 3.3.2016, p. 13.

4.7. Sin embargo, la realidad es que en los distintos Estados miembros existen obstáculos reglamentarios considerables, por lo que actualmente los productos de balance no encuentran su modelo de negocio. Los textos legislativos relativos al diseño de mercado no ofrecen una solución al respecto. Al menos habría que incluir en el artículo 3, apartado 1, letra f), de la propuesta de Reglamento COM(2016) 861 final una disposición relativa a la necesidad de que las normas del mercado y el marco relativo al despacho que deberán establecer los Estados miembros ofrezcan un incentivo para la utilización de opciones de flexibilidad. Esto también puede ayudar a resolver o prevenir congestiones.

4.8. Teniendo esto en cuenta, el CESE pide que se establezcan prioridades claras. Solo debería ser posible utilizar los mecanismos de capacidad de las centrales eléctricas tradicionales cuando los Estados miembros puedan demostrar que la congestión de capacidades no puede resolverse mediante el balance de la electricidad renovable con la ayuda de opciones de flexibilidad. Esta obligación deberá incluirse en el artículo 8 de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final y debería modificarse en consecuencia el artículo 14 de la propuesta de Reglamento COM(2016) 861 final.

4.9. Estos conceptos de balance presentan dos ventajas adicionales. Por hacer negociable la electricidad renovable en los mercados de futuros, constituyen, desde la óptica actual, la única opción que promete la posibilidad de que el mercado refinance las inversiones en sistemas de energías renovables. En segundo lugar, tienen una orientación local y aprovechan la disponibilidad prácticamente ubicua de las energías renovables (véase el punto 3.2) y, de este modo, aumentan el valor añadido local de la energía renovable.

4.10. La producción descentralizada de electricidad puede descargar la red si se dispone de incentivos basados en el mercado apropiados. Sin embargo, no es este el caso. Al menos, debería modificarse el cálculo de las tarifas de acceso a las redes [artículo 16 del COM(2016) 861 final] para proporcionar incentivos a la producción próxima al consumidor que reflejen el uso real. En general, los contadores inteligentes permiten registrar los costes de red específicos de cada transacción de producción y de consumo; el principio de reflejar el uso real hace pensar que estos deberían ser la base para calcular las tarifas de acceso a la red.

4.11. Una producción de electricidad ajustada en función del consumo también se ve facilitada por unas zonas de precios determinadas con exactitud. Por tanto, el CESE apoya las posiciones sobre este asunto expresadas en el Considerando 14 y en el artículo 13 de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final. Sin embargo, si no se da curso a la petición formulada en el punto 4.10, la mejora de eficiencia lograda gracias a una mayor precisión en la delimitación de las zonas de precios quedaría neutralizada y se perdería por no fijar las tarifas de acceso a las redes de tal manera que reflejen el uso real. Un valor de referencia europeo para la fiscalidad de la energía, que refuerce las señales de precios, constituiría una ayuda suplementaria.

4.12. Una delimitación más precisa de las zonas de precios no debe interpretarse erróneamente como la negación de la necesidad de una red eléctrica europea bien interconectada, que es la mejor manera de lograr un alto grado de seguridad de suministro de una manera rentable.

4.13. Tal como se señala en el punto 3.14, abrir el comercio de la electricidad para los consumidores y prosumidores es importante para su plena participación en el mercado de la energía. Por consiguiente, deberá aclararse el artículo 3 de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final. La participación de los consumidores, que en el artículo 3, apartado 1 se limita a la producción, el almacenamiento y la electromovilidad, deberá también incluir el comercio de electricidad. En el apartado 2 del artículo 3 deberán definirse con más precisión los obstáculos de acceso al mercado, entre los que se cuentan, según el punto 3.6.3 del presente Dictamen, las economías de escala y los obstáculos administrativos, en particular.

4.14. Estos pueden reducirse, por ejemplo, si los Estados miembros introducen estructuras comerciales especiales destinadas a pequeños productores, consumidores y prosumidores. La Agencia para la Cooperación de los Reguladores de Energía debería ser responsable del seguimiento de la aplicación de este requisito. Además, en el artículo 4 de la propuesta de Reglamento COM(2016) 861 final deberían introducirse normas de contabilidad simplificadas para las pequeñas cooperativas de consumidores y productores. Finalmente, en el artículo 15, apartado 1, letra a), de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final, el término «vender» deberá sustituirse por el término «comerciar».

4.15. Con respecto a la pobreza energética [Considerando 14 y artículo 5 de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final y artículos 28 y 29 de la propuesta de Reglamento COM(2016) 861 final], el CESE ya ha sido muy claro en distintas ocasiones y ha afirmado que es un problema que deberá resolverse y que las medidas políticas futuras para establecer una sociedad hipocarbónica deberán tener en cuenta esta cuestión. Por ello, el CESE apoya la posición que ya ha expresado en un dictamen anterior sobre este tema⁽⁸⁾. En este mismo sentido, el CESE también apoya la posición de la Comisión y sus propuestas concretas. No obstante, el CESE recuerda la posición expresada en dictámenes anteriores⁽⁹⁾, respecto a que las energías renovables y especialmente el prosumo constituyen en determinadas circunstancias un método sostenible para prevenir la pobreza energética a largo plazo si se prevén préstamos públicos y un mejor acceso al capital para los consumidores vulnerables, con la ayuda de los entes locales —ayuntamientos y regiones— o agentes privados como las ONG. La importancia de las disposiciones contenidas en los artículos 15 y 16 de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final relativas a los clientes activos y las comunidades locales de energía también deberá entenderse a la luz de estas circunstancias. En el artículo 5, apartado 2, de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final debería mencionarse de forma expresa el prosumo como posible herramienta para evitar la pobreza energética.

4.16. Con respecto a los derechos de los consumidores, el CESE acoge con satisfacción el capítulo especial dedicado al empoderamiento y la protección del consumidor en la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final. Otro derecho explícito que debería introducirse en el artículo 10 es la obligación de que los consumidores tengan la posibilidad tanto de expresar sus preferencias específicas referidas al suministro eléctrico como de garantizar que se respeten estas preferencias. En el artículo 15, apartado 1, letra b), debería añadirse una disposición en la que se estipule que las tarifas de acceso a las redes deberán ser específicas, de modo tal que efectivamente se cobre al consumidor solo los costes de red específicos que se hayan originado por su propia actividad, ya sea de producción, almacenamiento, consumo o comercio de electricidad. Asimismo, el sistema de tarifas de acceso a la red debería incentivar actividades «favorables a la red» como la transferencia de carga, el autoconsumo o el almacenamiento. Los Estados miembros deberán demostrar qué método se aplica para cuantificar estos costes de red según el principio del uso real. En este contexto, la previsibilidad es fundamental para que los consumidores puedan llevar a cabo las inversiones correspondientes.

4.17. El CESE acoge con satisfacción que el artículo 16 de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final defina las comunidades locales de energía y les otorgue los derechos que les corresponden. El propio CESE lo pidió en su Dictamen «Cooperativas de productores-consumidores (prosumidores) de energía»⁽¹⁰⁾. No obstante, las cargas mencionadas en el artículo 16, apartado 1, letra d), han de calcularse según el principio del uso real, es decir según el mismo principio descrito en el punto 4.16 de este Dictamen en relación con el artículo 15 de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final.

4.18. Aunque se aprueba que las comunidades de energía tengan derecho a gestionar sus propias redes, el CESE defiende que las comunidades de la energía también deberán tener derecho a operar como suministrador básico. En tal caso, tendrán que cumplir todas las obligaciones que les correspondan.

4.19. Cabe formular una advertencia tanto sobre el artículo 15 como sobre el artículo 16 de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final: la participación más activa de los consumidores y la creación de comunidades locales de energía requieren la utilización de energías renovables. Si no se solventan los problemas mencionados en el punto 3.6 y las deficiencias de la propuesta sobre las energías renovables⁽¹¹⁾, el proceso para mejorar la participación activa de los consumidores y las comunidades locales de energía quedará debilitado considerablemente e incluso se pondrá en peligro su propia existencia.

4.20. Por lo que atañe a los datos obtenidos con los contadores inteligentes, la digitalización representa una gran oportunidad tal como se describe en el punto 3.13 de este Dictamen. Por otra parte, en lo tocante a la protección y seguridad de datos, esto conlleva también ciertos riesgos. El CESE acoge con satisfacción que la Comisión trate estas cuestiones en los artículos 19 a 23 de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final.

4.21. El CESE se congratula de que la Comisión dé la importancia adecuada a una protección eficaz de los datos que generan los contadores inteligentes y de que las normas sobre protección de datos de la UE se apliquen también a los datos de consumo de electricidad. No obstante, no se abordan los aspectos relativos a la gestión de datos, la propiedad de los datos y los datos de libre acceso. Por tanto, el artículo 23 debería garantizar que, sin perjuicio de la protección de datos y la privacidad, todas las partes interesadas puedan acceder a ellos de forma anónima y lo suficientemente agregada. Para activar todo el potencial de la digitalización, se necesitan sistemas de educación y formación que aborden el analfabetismo digital y la exclusión de los consumidores.

⁽⁸⁾ DO C 341 de 21.11.2013, p. 21.

⁽⁹⁾ DO C 198 de 10.7.2013, p. 1; DO C 34 de 2.2.2017, p. 44; DO C 82 de 3.3.2016, p. 13.

⁽¹⁰⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 44.

⁽¹¹⁾ Véase también el Dictamen TEN/622 «Revisión de la Directiva sobre fuentes de energía renovables» (pendiente de publicación en el DO).

4.22. Por lo que respecta al papel de los gestores de red, la descentralización significa por lo general que las redes de distribución van a adquirir más importancia estratégica, al igual que la interconexión de las redes de electricidad nacionales. Es de vital importancia que los Estados miembros desarrollen un marco que brinde a los gestores de red incentivos eficaces y eficientes para invertir en la mejora de las redes europeas de electricidad. Esto también fomentará el crecimiento económico y generará nuevos puestos de trabajo. En este contexto, el CESE aprueba la propuesta de la Comisión de reforzar las competencias de la ACER, que debería supervisar las políticas nacionales en la materia.

4.23. Los artículos 32, 33 y 36 de la propuesta de Directiva COM(2016) 864 final otorgan a los gestores de redes de distribución derechos de carácter condicional relativos a la gestión de las opciones de flexibilidad y la gestión de puntos de recarga para vehículos eléctricos. Aunque el CESE acoge con satisfacción los rápidos progresos realizados en términos de flexibilidad, electromovilidad y penetración del mercado de las instalaciones de almacenamiento, es importante que las prerrogativas que la propuesta de la Comisión otorga a los agentes independientes del mercado tengan efectos reales y sean respetadas por los gestores de las redes de distribución y los reguladores nacionales. Lo mismo cabe decir sobre la gestión del almacenamiento por parte de gestores de redes de transporte [artículo 54 de la propuesta de Directiva COM (2016) 864 final].

4.24. La creación de una entidad de la UE de gestores de redes de distribución (GRD de la UE), prevista en el artículo 50 de la propuesta de Reglamento COM(2016) 861 final, no debería dar lugar a una autonomía en el establecimiento de los códigos de red, puesto que ello consolidará aún más el poder de mercado potencial de los gestores de redes de distribución. Habría que dar a la ACER competencias para desarrollar un marco adecuado y debería reforzarse a los reguladores nacionales con este propósito.

Bruselas, 31 de mayo de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
George DASSIS
