

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (refundición)»

[COM(2016) 767 final — 2016/0382 (COD)]

(2017/C 246/09)

Ponente: **Lutz RIBBE**

Coponente: **Stefan BACK**

Consulta	Parlamento Europeo, 1.3.2017 Consejo Europeo, 6.3.2017
Fundamento jurídico	Artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transporte, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	11.4.2017
Aprobación en el pleno	26.4.2017
Pleno n.º	525
Resultado de la votación	108/1/2
(a favor/en contra/abstenciones)	

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la propuesta de revisión de la Directiva relativa al fomento de las energías renovables. El desarrollo de las fuentes de energía renovables, junto con las otras propuestas del denominado «paquete de invierno», desempeña un papel fundamental en la consecución de los objetivos de la Unión de la Energía, los objetivos de la acción por el clima de la UE, así como el objetivo de recuperar el liderazgo mundial de la Unión en materia de energías renovables. La cuota de las energías renovables en el consumo energético final debe alcanzar un 27 % de aquí al año 2030.

1.2. Para cumplir los objetivos de protección climática y reducir la dependencia de las importaciones, el objetivo del «27 %» tiene solo una fuerza limitada. Este objetivo debe considerarse en relación con otras medidas de reducción del CO₂ (por ejemplo, la mejora de la eficiencia energética) y, por lo tanto, podría ser de hecho suficiente, en particular si las normas en el ámbito de la gobernanza logran que los Estados miembros adoptaran medidas adicionales, de ser necesario. Si se examina el objetivo a la luz de la aspiración a ejercer el liderazgo mundial en el sector de las energías renovables y si se tiene en cuenta que, según afirma la Comisión, si no se revisa la Directiva, en 2030 podría alcanzarse una cuota del 24,7 % de energías renovables en el consumo final de energía, es legítimo preguntarse si el objetivo es lo suficientemente ambicioso.

1.3. Pese a las disposiciones sobre planificación y seguimiento del sistema de gobernanza previsto para la Unión de la Energía, el CESE lamenta una vez más la ausencia de objetivos nacionales vinculantes.

1.4. El CESE está de acuerdo en términos generales con el objetivo de que las energías renovables deban exponerse al mercado. Por múltiples razones, no es concebible que se subvencionen de manera permanente las fuentes de energía, independientemente de que se trate de combustibles fósiles, nucleares o renovables.

1.5. Sin embargo, la introducción de fuentes de energía renovables en los mercados de la electricidad solo puede funcionar si se crean unas condiciones de competencia equitativas para todas las fuentes de energía. El hecho de que hoy en día la energía renovable siga necesitando apoyo estatal se debe en gran medida a que la producción de energía convencional está fuertemente subvencionada. Por tanto, es esencial que las actuales distorsiones en detrimento de las energías renovables a través de una combinación de, por ejemplo, los impuestos sobre la energía y el régimen de comercio de derechos de

emisión, que cubren todos los costes externos se eliminarán (véase el dictamen del CESE «Revisión de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios», pendiente de publicación en el Diario Oficial). El CESE destaca que ello puede y debe realizarse con unos costes adicionales del nivel más bajo posible para los consumidores o las empresas.

1.6. La nueva política energética debería basarse en tres ejes principales (las denominadas «tres D»: descentralización, digitalización y democratización). En el ámbito de las energías renovables también debe realizarse un nuevo diseño del mercado que se adapte a la estructura descentralizada de la producción de electricidad a partir de fuentes de energía renovables.

1.7. El CESE apoya el desarrollo de estructuras de mercado descentralizadas e inteligentes previsto por la Comisión, pero pide que se persiga de manera mucho más eficaz la ambición formulada por la Comisión de situar a los consumidores y los ciudadanos en el centro de la política energética europea. El desarrollo de nuevas estructuras de mercado inteligentes podría movilizar el potencial «revolucionario» que, según la Comisión Europea, entraña la transición energética, de tal manera que se maximicen los beneficios para la sociedad y para las regiones.

1.8. El CESE acoge positivamente el reconocimiento de los «prosumidores» como agentes importantes del nuevo mercado de la energía, ya que ello constituye un paso adelante hacia la democracia energética gracias al empoderamiento de los consumidores grandes y pequeños. Las oportunidades que les brinda la propuesta suponen efectivamente un cierto grado de progreso respecto de la situación actual, pero no son en modo alguno suficientes, por ejemplo, en lo que respecta a la existencia de un derecho exigible a acceder a las redes de suministro y de electricidad públicas y a utilizarlas. Por este motivo, cabe considerar la propuesta como el primer tramo del largo camino que aún queda por recorrer hasta agotar plenamente el verdadero potencial social, económico y regional de los mercados orientados hacia los prosumidores.

1.9. El CESE subraya la importancia de que se implanten y desarrollen rápidamente redes inteligentes como medio para garantizar un abastecimiento estable y seguro, lograr la combinación de sectores mediante la integración en la red de la conversión de la energía eléctrica en calor o en gas y los sistemas «del vehículo a la red», también a microescala, y propiciar un comercio «entre particulares» eficiente, lo que permitiría a los prosumidores participar plenamente en el mercado de la electricidad en igualdad de condiciones.

1.10. La digitalización podría permitir que los prosumidores participaran no solo en la generación de electricidad a partir de fuentes renovables sino también en su comercio. Por tanto, el CESE recomienda encarecidamente que se formule un derecho positivo a tal efecto.

1.11. Aunque en los considerandos se menciona el potencial que tienen para las economías regionales las energías renovables, entre otras también las energías de origen biológico (incluidos los combustibles alternativos), no se tiene luego en cuenta en el texto legislativo propiamente dicho. Se echa de menos una estrategia específica que conecte las energías renovables y el desarrollo económico regional. Tampoco se reconoce la importancia de las ciudades, los municipios y las regiones, ni la de las pymes, como motores de la transición a las energías renovables.

1.12. La posibilidad de establecer un vínculo entre la nueva política energética y el desarrollo regional reviste una importancia evidente, y no solo desde el punto de vista de las regiones. La participación de las partes interesadas locales en proyectos energéticos descentralizados es importante también para su aceptación: el hecho de que un parque eólico pertenezca a un fondo de inversión privado internacional o a partes interesadas locales no supone ninguna diferencia a efectos de la protección del clima y la seguridad de la energía, pero es fundamental para la aceptación del parque eólico por parte de los ciudadanos.

1.13. La pobreza energética es un problema social que debe abordarse en el marco de la política social. A pesar de ello, el CESE llama la atención sobre el hasta ahora desaprovechado potencial que ofrece la producción combinada de calor y electricidad a partir de fuentes renovables, el ahorro de energía, la transferencia de la carga y el «prosumo» para hacer frente a este problema. Esto significa que deben encontrarse soluciones para financiar las inversiones iniciales, por ejemplo, mediante fondos sociales o instrumentos de inversión, y que deben superarse los obstáculos para el acceso al capital mediante un enfoque político sistemático. Todo ciudadano y consumidor de la Unión debe poder convertirse en prosumidor.

1.14. Pese a que en el título de la propuesta de Directiva se habla del «fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables», en el texto no se describe ningún instrumento de fomento específico. Por lo tanto, es fundamental elaborar normas claras a fin de garantizar la seguridad de las inversiones. Por ello, es necesario que exista un verdadero programa de apoyo, establecido en términos claros y precisos, para las sociedades energéticas participativas y los prosumidores. El CESE pide que se revisen las disposiciones de aplicación vigentes para las ayudas estatales a fin de garantizar la máxima seguridad jurídica para la movilización de las inversiones.

1.15. El CESE respalda el objetivo de promover las fuentes de energía biológica y los combustibles alternativos sostenibles, aunque lamenta el hecho de que las disposiciones de la propuesta al respecto no sean en parte lo suficientemente flexibles para permitir una utilización de las materias primas y los residuos adaptada a las circunstancias locales. En la eliminación gradual de los biocombustibles no sostenibles deberá evitarse que se produzca una pérdida de activos (*sunken assets*).

2. Observaciones generales sobre el fomento de las energías renovables

2.1. En opinión del CESE, las energías renovables pueden aportar cuatro ventajas fundamentales a la Unión Europea. En realidad, la Comisión, en su propuesta de Directiva, aborda solo dos de estas ventajas y además de una manera demasiado vaga.

a) *Acción por el Clima*

2.2. Las energías renovables son determinantes para el objetivo perseguido de una descarbonización más o menos completa del sistema energético europeo. Sin embargo, para lograrlo se requieren dos condiciones:

- Se han de hacer progresos significativos en cuanto a la eficiencia energética (véase el Dictamen del CESE sobre la «Revisión de la Directiva relativa a la eficiencia energética»).
- El sector del transporte y el sector de la calefacción y la refrigeración desempeñan un papel fundamental en la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. El uso de electricidad producida al 100 % a partir de fuentes renovables será un factor importante para que los sectores de la calefacción y el transporte emprendan su transformación y tiendan a ser más sostenibles. Las propuestas relativas a los sistemas «del vehículo a la red», la regulación del calor y el gas obtenidos de fuentes renovables y el desarrollo de redes inteligentes son igualmente importantes en este sentido ⁽¹⁾.

b) *Seguridad del abastecimiento*

2.3. Las energías renovables prestarán una contribución indispensable a la seguridad del abastecimiento y la reducción de la dependencia de la energía importada siempre y cuando se coordinen la producción, la utilización y la respuesta de la demanda. Sin embargo, para ello se requieren incentivos específicos. El CESE duda de que los sistemas de apoyo previstos en la propuesta objeto de examen y en las propuestas sobre el diseño del mercado de la electricidad sean suficientes. Con toda probabilidad, se necesitarán más medidas debido al «problema del coste marginal cero» de la producción de energías renovables.

c) *Hacer frente a la pobreza energética*

2.4. La curva de costes asociados a las energías renovables mantiene una trayectoria descendente, y estas energías son ahora más baratas que nunca y tan rentables que ya pueden aportar una contribución constructiva a mitigar el problema de la pobreza energética. En este sentido, el desarrollo de la energía participativa («el prosumo») es una opción especialmente eficaz. Por ejemplo, un estudio del Centro Común de Investigación (JRC Scientific and policy reports — Cost Maps for Unsubsidised Photovoltaic Electricity) pone de manifiesto que, ya en 2014, la electricidad autoproducida a partir de la energía solar resultaba más barata que la electricidad de la red para el 80 % de los europeos. Por lo que se ve, la Comisión Europea todavía no ha desarrollado una estrategia apropiada para mostrar a los ciudadanos esta opción (véase TEN/598).

2.5. Sin embargo, el acceso al capital es especialmente importante para los grupos de rentas más bajas, y se ha de proporcionar la ayuda adecuada. Este aspecto social no se aborda ni en esta Directiva ni en el conjunto del paquete de invierno, pese a su pertinencia para el objetivo de la Comisión Europea de situar a los ciudadanos en el centro de la política energética, de conformidad con los artículos 17 y 21 de la propuesta.

⁽¹⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 151.

2.6. En este contexto, el CESE considera oportuno examinar todas las opciones posibles para conceder a todos los ciudadanos, en la medida de lo posible, la oportunidad de participar activamente en la «economía de la energía» como agentes en igualdad de condiciones en el mercado. Esto también requiere poner la financiación del Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE) o cualquier otro instrumento de inversión a disposición, en particular, de las pequeñas instalaciones y las microinstalaciones. Si los consumidores de renta baja tuvieran acceso a capital para instalaciones descentralizadas de energías renovables, podrían convertirse en prosumidores. La medición neta, según se hace ya en algunos Estados miembros como Italia, los Países Bajos, Bélgica (Valonia), Polonia o Eslovenia, permite un alivio directo de la carga financiera que podría mitigar el problema de la pobreza energética.

d) Valor añadido regional

2.7. Las energías renovables son, por naturaleza, recursos regionales cuyo uso potencial ya es factible técnicamente para todos. Esto es especialmente importante en las regiones con debilidades estructurales, en las que es preciso desarrollar posibilidades de generar valor añadido, y la Comisión menciona con toda razón esta ventaja en varios de los considerandos.

2.8. No obstante, generar valor añadido regional significa asociar, consciente y estratégicamente, a las partes interesadas locales y regionales en procesos económicos, darles la oportunidad de configurarlos y, de este modo, de participar en el desarrollo económico. Un efecto secundario positivo no es solo la mayor aceptación de la construcción de las infraestructuras necesarias, sino también de su cofinanciación.

2.9. El CESE, no obstante, echa de menos una estrategia clara que vincule el desarrollo regional y el despliegue de las energías renovables. Los Estados miembros deberían haber elaborado las correspondientes estrategias cuando se aprobó la antigua Directiva sobre las energías renovables, pero no lo hicieron.

3. Observaciones generales sobre la propuesta de Directiva

3.1. El CESE ha celebrado sistemáticamente los esfuerzos de la Comisión para volver a posicionar a la UE como líder mundial en el ámbito de las energías renovables. De hecho, muchas de las sugerencias de la propuesta de Directiva van también en la dirección adecuada (por ejemplo, la previsibilidad de los sistemas de apoyo, incluida la exclusión de medidas con carácter retroactivo). Con todo, existe el riesgo de que las tres carencias fundamentales a las que se aludirá a continuación puedan seguir afectando el desarrollo de las energías renovables.

a) Idoneidad de los instrumentos de apoyo

3.2. La propuesta de Directiva se basa en los objetivos establecidos por el Consejo Europeo de octubre de 2014 e incluye una actualización del objetivo anterior del 20 % para 2020, que pasa a ser del 27 % del consumo total de energía para 2030, es decir, un aumento anual inferior a un punto porcentual. Sin la revisión de la Directiva, el porcentaje en la UE en 2030 sería de alrededor del 24,7 %, lo que implica que debe generarse un aumento adicional del 2,3 %.

3.3. Esta lenta progresión de la tasa de incremento podría significar, no obstante, que, entre 2030 y 2050, tendrá que registrarse un fuerte aumento exponencial de la utilización de las energías renovables, a fin de cumplir los objetivos de la Hoja de Ruta de la Energía para 2050 de la Comisión (COM(2011) 885 final). Las medidas necesarias a este efecto podrían entrañar costes económicos adicionales. En cualquier caso, el desarrollo de las energías renovables debería ser objeto de un estrecho seguimiento a fin de que puedan adoptarse medidas correctivas de la forma más rentable posible y con la suficiente antelación.

3.4. En la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de Directiva (SWD(2016) 418 final) se llega a la conclusión de que al menos hasta 2030 se necesitan sistemas de apoyo con un marco normativo estable. En consecuencia, el CESE considera que la propuesta de Directiva también debería esbozar sistemas de apoyo claros, que tendrían que aplicarse de forma rápida y eficaz. Sin embargo, la propuesta no lo hace.

3.5. La «aplicación» de los sistemas de apoyo es responsabilidad de los Estados miembros, que deben actuar en consonancia con las normas de la UE sobre ayudas estatales. No obstante, las normas sobre ayudas estatales de la UE vigentes en la actualidad establecen unos umbrales muy estrictos, y es preciso modificarlas con urgencia.

3.6. La razón es que estas normas han dado lugar, entre otras cosas, a recortes masivos en los instrumentos de apoyo que hasta la fecha habían demostrado su eficacia, como la prioridad de acceso a la red y las remuneraciones tarifarias, muy utilizados especialmente por los pequeños y los nuevos participantes del mercado. Los nuevos instrumentos, como las subastas, constituyen en cierta medida obstáculos casi insuperables para los prosumidores, la energía participativa y otros agentes del mercado de la energía.

3.7. Los sistemas de apoyo incluidos en la propuesta tienen que ver principalmente con la estructura de mercado y algunas disposiciones generales relativas a la necesidad de sistemas de apoyo estables que se ajusten a las normas sobre ayudas estatales. Esto no es suficiente. El CESE recuerda la necesidad de revisar urgentemente a) el Reglamento general de exención por categorías (Reglamento (CE) n.º 800/2008) y b) las actuales Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía para el período 2014-2020, a fin de garantizar su compatibilidad con los objetivos de la propuesta examinada, en especial por lo que se refiere a las necesidades de los prosumidores y las pymes.

3.8. Por ejemplo, debe ampliarse la exención para pequeños proyectos (puntos 125 y 127 de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía) e incluirse los valores respectivos en la Directiva de energías renovables, a fin de garantizar una claridad absoluta.

3.9. El CESE alberga dudas sobre la eficacia de introducir cuotas relativas a la apertura de los sistemas de apoyo a las instalaciones en otros Estados miembros, en particular teniendo en cuenta el objetivo de promover las energías renovables descentralizadas y el desarrollo económico regional.

b) Las distorsiones del mercado obstaculizan las energías renovables

3.10. El mensaje del paquete de invierno no puede ser más claro: la filosofía de la Comisión Europea es que, a partir de ahora, las energías renovables tendrán que exponerse al mercado. Este enfoque es esencialmente positivo, pero también presenta problemas mientras no se corrijan dos distorsiones fundamentales que siguen existiendo en el mercado. En primer lugar, cabe señalar que a) aún hay subvenciones estatales directas para las centrales eléctricas que funcionan con combustibles fósiles, y además b) la internalización de los costes externos sigue siendo totalmente inadecuada. Así pues, la electricidad generada por las centrales eléctricas y otras modalidades de energía que se producen a partir de combustibles fósiles gozan de una ventaja sistemática frente a las fuentes de energía renovables, que no generan ningún coste externo o generan únicamente un coste externo marginal. El Fondo Monetario Internacional (FMI) calcula unas subvenciones mundiales para la energía «sucía» de 5,3 billones USD al año; se calcula que la cifra en el caso de la UE es de 330 000 millones USD al año.

3.11. Aunque desde hace años se conocen estas grandes distorsiones del mercado que perjudican a las energías renovables y pese a las promesas de poner fin a esta desigualdad de condiciones, muy poco es lo que se ha hecho a este respecto; y este es solo un ejemplo de los inconvenientes que deben superar las energías renovables.

3.12. Por otra parte, es curioso que recientemente se hayan criticado las distorsiones en el mercado provocadas supuestamente por el apoyo a las fuentes de energía renovables. Esto es algo que no se ajusta a la realidad, ya que el hecho de que siga siendo necesario prestar apoyo a las energías renovables es en gran medida consecuencia de las subvenciones a la producción convencional de energía. En otras palabras, si se pusiera fin a las subvenciones a la producción de energía en las centrales eléctricas que funcionan con combustibles fósiles, se crearían también unas condiciones de competencia realmente equitativas y gran parte de las subvenciones para las energías renovables sería innecesaria. El CESE reitera su posición de que deben crearse condiciones de competencia equitativas, entre otras cosas mediante instrumentos orientados al mercado, que permitan eliminar las distorsiones del mercado y no seguir perjudicando a las energías renovables (véase el dictamen del CESE «Revisión de la Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios»).

c) El mercado actual de la electricidad no es apto para las energías renovables

3.13. El antiguo sector energético se caracterizaba por un número relativamente pequeño de unidades de producción, cada una de ellas con una gran capacidad. Por el contrario, un sistema energético basado en las energías renovables se caracteriza por capacidades de producción más pequeñas y más descentralizadas.

3.14. El CESE ya ha manifestado su parecer sobre los nuevos enfoques a los que podría recurrirse para organizar el comercio de electricidad en sistemas descentralizados, entre otros el «enfoque celular» ⁽²⁾. Estos se basan en el principio de que los pequeños participantes en el mercado también pueden comunicarse directamente entre sí y comerciar con la energía. Por tanto, no es solo cuestión de mejorar las posibilidades de producción sino también de participación en el comercio.

3.15. Estas transacciones «entre particulares» permitirían una participación de amplios sectores de la sociedad, que no se limitaría a la producción y el autoconsumo, sino que se ampliaría también a la gestión activa de las unidades energéticas más pequeñas y a escala regional. De este modo, se abrirían oportunidades totalmente nuevas para crear valor añadido, incluida la combinación de sectores, pues en muchos casos la calefacción y la energía utilizada para la movilidad son productos locales que se producen y consumen en pequeñas unidades.

3.16. El CESE señala que, debido a los obstáculos administrativos y a una reglamentación por lo general insuficiente, las transacciones «entre particulares» son actualmente imposibles en muchos Estados miembros. Aunque esta situación debería cambiar con la propuesta de Directiva objeto de examen y con la propuesta sobre el diseño del mercado de la electricidad, el CESE sigue viendo carencias significativas en ambos textos.

3.17. La apertura de los mercados de la electricidad a las transacciones «entre particulares» en toda la UE ayudaría a explotar el inmenso potencial social y económico de las fuentes de energía renovables. Al ignorar este punto y no tener en cuenta, por tanto, obstáculos de carácter eminentemente práctico como los límites al comercio de energía, la Comisión Europea está desperdiciando una excelente oportunidad para mejorar considerablemente la posición de los ciudadanos, los prosumidores grandes y pequeños y las pymes de la UE dentro del mercado de la electricidad, permitir a las grandes empresas exportar «soluciones energéticas» a los mercados no europeos y, en general, aumentar significativamente la aceptación social de la transición energética.

4. Observaciones específicas sobre el texto de la Directiva

a) Ausencia de objetivos nacionales vinculantes

4.1. El CESE reitera su crítica ⁽³⁾ de que, a diferencia de la Directiva de 2009, la nueva Directiva ya no estipula ningún objetivo nacional vinculante. Sigue manteniendo sus reservas sobre si el proceso de gobernanza previsto puede «motivar» en particular a los Estados miembros que se oponen a los objetivos nacionales vinculantes a ser más proactivos. En la propuesta no se establece ningún instrumento concreto que intervenga en caso de no lograrse el objetivo del 27 % (véase el dictamen del CESE «Gobernanza de la Unión de la Energía»). Al mismo tiempo, el CESE reconoce la responsabilidad colectiva definida en el artículo 3 de la propuesta, ya que, de conformidad con la propuesta de Reglamento de gobernanza, se prevén sanciones financieras si estos objetivos no se cumplen de manera colectiva en los planes nacionales de energía y clima. Con todo, la manera en que se aplicarán sigue siendo poco clara.

b) Ausencia de una estrategia de desarrollo regional

4.2. En opinión del CESE, la Comisión no reconoce la importancia de la participación activa de las partes interesadas regionales y locales, en lo que se refiere tanto a la aceptación de las políticas implantadas como a las consecuencias económicas para las regiones. El crecimiento previsto de la movilidad eléctrica abrirá por sí solo grandes oportunidades para la economía regional, siempre y cuando el desarrollo necesario de las infraestructuras de producción y distribución se centre sistemáticamente en unos modelos de explotación descentralizados ⁽⁴⁾.

4.3. Asimismo, ello contribuirá al objetivo de hacer que el uso de las fuentes de energía renovables sea lo más barato posible para los contribuyentes y los consumidores. Sin embargo, esto no se ha de basar únicamente en los precios de la electricidad sino también en una perspectiva económica global a escala nacional y regional. Por ejemplo, se debería tener en cuenta el aspecto de los nuevos empleos regionales (véase el considerando 49). El CESE destaca la tendencia que muestran algunos Estados miembros hasta la fecha a imponer una carga innecesaria e injustificada a la energía producida y consumida a escala local y a ignorar por completo los aspectos regionales.

4.4. Además, la mayor parte de la reglamentación de los Estados miembros no tiene en cuenta los costes de la red y del sistema. El CESE está convencido de que las soluciones descentralizadas reducen en última instancia los costes de la red y del sistema y, en este sentido, refrenda el punto de vista expuesto por la Comisión en el considerando 52.

⁽²⁾ DO C 82 de 3.3.2016, p. 13 y DO C 34 de 2.2.2017, p. 78.

⁽³⁾ DO C 291 de 4.9.2015, p. 8.

⁽⁴⁾ DO C 34 de 2.2.2017, p. 78.

4.5. Este considerando se ha tomado de la Directiva 2009/28/CE, pero sin que esta diera lugar a que en los últimos años los Estados miembros desarrollaran las estrategias regionales y específicas correspondientes. El CESE ha observado («Cambiar el futuro de la energía: la sociedad civil como agente principal de la generación de energía renovable» — Estudio del CESE sobre el papel de la sociedad civil en la aplicación de la Directiva sobre las fuentes de energía renovables de la UE) que la reglamentación y los programas de apoyo de muchos Estados miembros no toman en consideración los aspectos locales y regionales y que algunos gobiernos y administraciones nacionales incluso se remiten a la legislación europea para justificarlo. Así pues, se necesita una mayor concreción en este punto. Si bien se establecen las condiciones formales para la descentralización y el desarrollo regional, la propuesta no contiene ninguna obligación de aplicar una estrategia coherente a este respecto. A juicio del CESE, establecer una lista de principios sin el fundamento jurídico suficiente no es legislar con eficacia.

4.6. A fin de aclarar en mayor medida el considerando 49, la Comisión debería detallar en los artículos de la propuesta a qué se refiere exactamente cuando la Directiva establece que «la Comisión y los Estados miembros deben apoyar las medidas nacionales y regionales en materia de desarrollo en esas áreas, [...] y promover el uso de Fondos Estructurales en ese ámbito». Igualmente vago es el contenido exacto del considerando 50, donde la Directiva señala que «[...] hay que tomar en consideración las repercusiones positivas sobre el potencial de desarrollo regional y local, las perspectivas de exportación, la cohesión social y las oportunidades de empleo, especialmente por lo que se refiere a las pymes y a los productores de energía independientes». Por último, en relación con el considerando 52, donde se habla de «[...] facilitar el desarrollo de las tecnologías descentralizadas de producción de energía renovable en igualdad de condiciones y sin obstaculizar la financiación de las inversiones en infraestructuras», el CESE celebra que se tengan en cuenta los enfoques descentralizados, pero señala que se necesitan más aclaraciones y detalles concretos al respecto.

c) Necesidad de normas más claras sobre los derechos de los prosumidores y los consumidores

4.7. Es un avance positivo que los términos «sistema urbano de calefacción», «autoconsumidor de energías renovables», «pyme» y «comunidad de energía renovable» (artículo 21) se definan al menos parcialmente y, por tanto, se reconozcan como términos jurídicos relevantes a efectos de la política y la reglamentación sobre la energía. En el pasado, la falta de claridad en la terminología ha conducido a una inseguridad significativa en materia de inversiones. Ahora bien, surgen dos problemas. Por una parte, todavía falta una definición clara del prosumo, y las definiciones propuestas no siempre se aplican de manera coherente en el paquete de invierno. Por otra parte, el fondo jurídico de la Directiva no es adecuado para poner estos conceptos verdaderamente en práctica. La eficacia de estas normas depende de su adecuada transposición. El CESE lamenta que la Comisión Europea no proponga unas directrices claras para la transposición.

4.8. Autoconsumidores de energías renovables:

- El CESE acoge con satisfacción las disposiciones sobre los autoconsumidores contenidas en el artículo 21, apartados 1 a 3. Sin embargo, estas disposiciones podrían resultar ineficaces si el artículo no explica de manera comprensible qué debe entenderse cuando se afirma que los consumidores deberán estar «autorizados para autoconsumir y vender, en particular mediante acuerdos de compra de electricidad, su excedente de producción de electricidad renovable sin ser objeto de procedimientos y cargas desproporcionados que no reflejen los costes». La referencia a sus derechos en cuanto que consumidores se debería completar con una referencia al capítulo III de la propuesta de Directiva sobre normas comunes para el mercado interior, donde se establecen los derechos específicos que tienen los consumidores de energía que consuman su propia electricidad y el modo en que pueden ejercerlos, incluido el derecho a hacer uso de las transacciones entre particulares.
- La Comisión debe aclarar también que el autoconsumo de electricidad sin hacer uso de la infraestructura, a semejanza del consumo propio de calefacción, debería estar exento de derechos e impuestos.
- La disposición según la cual, en determinadas circunstancias, los autoconsumidores no deben recibir el mismo trato que los proveedores de energía convencional, va en la buena dirección, pero es preciso aclararla, ya que «autoconsumo» y «suministro» son, para empezar, cosas distintas. Los umbrales que se mencionan en la propuesta de Directiva son demasiado bajos. Si se parte de modelos de negocio reales —en relación con las disposiciones para los pequeños proyectos de los apartados 125 y 127 de las normas actuales en materia de ayudas estatales—, unos límites adecuados serían 20 MWh (6 000 MWh en el caso de la energía eólica) para los hogares y 1 000 MWh (36 000 MWh en el caso de la energía eólica) para las personas jurídicas.
- La disposición de que los autoconsumidores deben recibir una remuneración, que refleje el valor de mercado, por la electricidad que inyectan en la red exige la definición del término «valor de mercado». No es apropiado determinarlo sobre la base del precio en el mercado al por mayor mientras el mercado esté distorsionado por las subvenciones a la producción de energía basada en combustibles fósiles. Además, la remuneración debería tener en cuenta el estado del sistema en su conjunto (en lo que respecta, entre otras cosas, a la utilización de la red) a fin de animar a los autoconsumidores a almacenar energía o desplazar la carga de manera que sea de utilidad para el sistema.

El CESE celebra la propuesta recogida en el apartado 2 donde se regula el autoconsumo en edificios, ya que eliminaría la profunda injusticia que existe desde hace años.

4.9. En cuanto a los requisitos y los permisos administrativos, el CESE señala que la intención de los artículos 15 y 16 es en esencia correcta, pero hay varios problemas en el texto propuesto. En primer lugar, el término «equipos descentralizados» recogido en el artículo 15, apartado 1, letra d), es demasiado vago y ha de definirse. En segundo lugar, los Estados miembros fallan sistemáticamente a la hora de lograr el objetivo de situar el prosumo de energía en un plano de igualdad con respecto a los principales participantes del mercado; a menudo, esto se debe a su interpretación de las normas sobre ayudas estatales. Por tanto, este plano de igualdad no se logrará hasta que las normas relativas a los pequeños proyectos, el autoconsumo y el prosumo no se redacten de forma más clara. La Comisión debe actuar urgentemente en este sentido. En tercer lugar, las propuestas de los artículos 15 y 16 hacen referencia únicamente a la producción. A fin de que los pequeños agentes del mercado, como las comunidades de energía, consigan tener pleno acceso al mercado y, ante todo, puedan llevar a cabo transacciones entre particulares, necesitan unos procesos simplificados para el almacenamiento, el comercio y el autoconsumo de energía.

4.10. En relación con las garantías de origen, el artículo 19 de la propuesta no contempla en grado suficiente la deficiencia del mercado existente. Aunque la propuesta pretende que la elección del consumidor incentive el desarrollo de las capacidades de energías renovables, la legislación actual de la UE no prohíbe las ofertas engañosas bajo la denominación de «electricidad ecológica». Los proveedores están autorizados a usar las garantías de origen para construir una fachada ecológica mientras que siguen produciendo, comprando y vendiendo electricidad no renovable. La futura legislación de la UE debería encomendar a los reguladores nacionales el establecimiento de requisitos obligatorios para todos los participantes del mercado que ofrezcan tarifas de «electricidad ecológica». Los proveedores deberían demostrar el beneficio ambiental adicional de tales tarifas. Sin embargo, la propuesta de la Comisión podría aumentar la confusión entre los consumidores y podría generar una avalancha de garantías de origen. Además, las comunidades de prosumidores que venden su electricidad directamente deberían estar exentas de la obligación de identificar el origen de su electricidad, puesto que su origen es claramente identificable, tanto como prosumo o como energía procedente de ciudadanos.

d) Necesidad de objetivos más ambiciosos y de un mayor grado de flexibilidad para los combustibles biológicos y los combustibles alternativos

Biocombustibles

4.11. El CESE considera que el enfoque adoptado en la Directiva en relación con los biocombustibles es demasiado rígido. Respetar el objetivo de no afectar a la producción alimentaria es tan importante como permitir un uso óptimo de los recursos disponibles. Por ello, el CESE reitera su posición de que hay que seguir desarrollando los biocombustibles que no provienen de productos agrícolas o del uso de la tierra que afecte a la producción alimentaria, sino de otras fuentes como los productos residuales, los subproductos y los desechos, también de la silvicultura (véase el Dictamen del CESE «Descarbonización del transporte») ⁽⁵⁾. El CESE señala además que, en el caso de que se adopten medidas para su eliminación gradual, deberían evitarse en lo posible las pérdidas de activos.

4.12. En su Dictamen «Cambios indirectos en la utilización del suelo/Biocarburantes», ⁽⁶⁾ de 17 de abril de 2013, el CESE preguntó qué contribución cualitativa podían aportar los «biocombustibles avanzados» y a qué coste. Aún no se ha obtenido ninguna respuesta a esta pregunta.

4.13. Asimismo, el CESE señala que el aumento del cultivo y el uso de plantas oleaginosas como parte especialmente de los procedimientos de la agricultura sostenible (esto es, cultivos mixtos) podría dar lugar a algunos campos de aplicación muy aprovechables, por ejemplo el funcionamiento de la maquinaria agrícola y forestal. Sin embargo, este es otro ámbito en el que la Comisión no parece tener una verdadera estrategia aún; la propuesta de Directiva no resuelve el problema.

4.14. El CESE considera importante mantener la flexibilidad en relación con la reducción de los biocarburantes, los biolíquidos y los combustibles de biomasa producidos a partir de cultivos alimentarios o a partir de forrajes, siempre y cuando se cumplan los criterios de sostenibilidad dispuestos en el artículo 27 de la propuesta.

4.15. El CESE apoya firmemente los requisitos establecidos en el artículo 26.5 para garantizar la silvicultura sostenible. El CESE recomienda que la definición de «permiso de aprovechamiento» (artículo 2, j)) se reformule para incluir todas las formas de autorización jurídicamente válidas para aprovechar la biomasa forestal.

⁽⁵⁾ DO C 198 de 10.7.2013, p. 56.

⁽⁶⁾ DO C 198 de 10.7.2013, p. 56.

Electromovilidad

4.16. La cuota establecida en la Directiva para los combustibles alternativos no tiene debidamente en cuenta el gran potencial de crecimiento de la electromovilidad. Dado que la cuota de las energías renovables en la producción de electricidad aumenta rápidamente, la electromovilidad es también necesaria, ya que ofrece flexibilidad y, si se aplica correctamente desde el punto de vista estratégico, puede desempeñar un papel importante en el desarrollo de estructuras de prosumo.

4.17. Además de la cuota para combustibles alternativos, y sobre todo por razones de política industrial y regional y con vistas a poner fin a la dependencia energética de Europa, un posible objetivo para la cuota de electromovilidad que utilice electricidad producida a partir de fuentes renovables podría ser de 10 %-20 % de aquí a 2030. También es importante que los requisitos de sostenibilidad del artículo 27, relativo a la cuota máxima de energías renovables en el consumo final de energía, se apliquen también al sector del transporte, con el fin de evitar un exceso de restricciones sobre el uso de biocarburantes en este sector.

*e) Nuevos impulsos para las energías renovables en el sector de la calefacción y para la calefacción urbana**Gas y calefacción*

4.18. La propuesta del artículo 23 de aumentar la cuota de energías renovables en la producción de calefacción y refrigeración de cada Estado miembro en al menos un punto porcentual al año no es suficiente. Se han de fijar unas metas sustancialmente mayores si se pretenden lograr los objetivos en materia de clima.

4.19. El requisito contenido en el artículo 20, apartado 1, de evaluar la necesidad de ampliar la infraestructura existente de red de gas para facilitar la integración del gas procedente de fuentes de energía renovables tiene sentido, pero hay que tener presente que el gas es también una fuente de energía fósil limitada. En este sentido, nos remitimos al Dictamen «La seguridad del suministro de gas natural»⁽⁷⁾. Al determinar los criterios para la evaluación, hay que velar por que se contemple el aspecto de la combinación de sectores.

4.20. El CESE acoge con agrado la propuesta del artículo 20, apartado 3, y del artículo 24 de reforzar los enfoques relativos a la calefacción urbana, ya que ofrece importantes perspectivas para desarrollar la combinación de sectores, combatir la pobreza energética e impulsar la economía regional. Al mismo tiempo, señala que las soluciones basadas en la combinación de sectores en barrios y regiones a menudo fracasan debido a la reglamentación nacional.

Bruselas, 26 de abril de 2017.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS

⁽⁷⁾ DO C 487 de 28.12.2016, p. 70.