

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 — Intervenciones a corto plazo en el mercado de la energía y mejoras a largo plazo en la configuración del mercado de la electricidad. Línea de actuación

[COM(2022) 236 final]

(2023/C 75/27)

Ponente: **Alena MASTANTUONO**

Consulta	Comisión Europea, 28.6.2022
Base jurídica	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
Sección competente	Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información
Aprobado en sección	4.10.2022
Aprobado en el pleno	26.10.2022
Pleno n.º	573
Resultado de la votación	
(a favor/en contra/abstenciones)	179/3/1

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) está muy preocupado por la evolución de los mercados de la energía y, por lo tanto, acoge favorablemente que la Comunicación de la Comisión se plantee intervenciones a corto plazo en el mercado de la energía y mejoras a largo plazo en la configuración del mercado de la electricidad. Por consiguiente, el CESE subraya la conclusión de la Comisión de que «hay ámbitos en los que son necesarios ajustes en la configuración del mercado de la electricidad de la UE para tener en cuenta el futuro panorama energético y el mix energético, las nuevas tecnologías emergentes, la evolución geopolítica y las lecciones aprendidas de la crisis actual. Estos ajustes deben contribuir a optimizar el funcionamiento de la configuración del mercado de la electricidad y a adaptarlo mejor para impulsar una descarbonización rentable del sector eléctrico, ofrecer precios asequibles para los consumidores y aumentar su capacidad para resistir la volatilidad de los precios».

1.2 Dado que el buen funcionamiento de los mercados de la energía desempeña un papel fundamental en la consecución de todos los objetivos básicos de un sistema energético sostenible —seguridad del suministro, costes y precios razonables y neutralidad climática—, el CESE también considera importante facilitar y mantener las condiciones adecuadas para el futuro. Las posibles medidas futuras no deben socavar estos requisitos previos y deben contemplar los esfuerzos climáticos a medio y largo plazo.

1.3 Al mismo tiempo, sin embargo, el CESE señala que la actual crisis de los precios de la energía está afectando negativamente a los hogares y las empresas europeos. Los precios extremos de la energía están alimentando la inflación y contribuyendo a la incertidumbre económica. Por ello, el CESE apoya el enfoque de la Comisión de adoptar medidas a corto plazo para garantizar precios asequibles y reducir los costes para los ciudadanos y las empresas europeos, entre ellas el apoyo financiero directo a los consumidores vulnerables, así como a las pymes y a las industrias de gran consumo de energía que más sufren. No obstante, el CESE considera que las intervenciones temporales deben ir seguidas de un ajuste de la configuración del mercado en los ámbitos en los que son necesarios ajustes en la configuración del mercado de la electricidad de la UE, como afirma la Comisión.

En lugar de recurrir a una compensación continua, el CESE pide a los responsables políticos que animen, apoyen y capaciten a las personas a convertirse en prosumidores de energía y a crear comunidades energéticas locales, ayudándolas así a ser más independientes de los precios del mercado común. El CESE pide a los Estados miembros y a la Comisión Europea que, mediante programas específicos, ayuden a los consumidores vulnerables a convertirse en prosumidores.

1.4 En opinión del CESE, el problema principal es el elevado precio del gas natural, por lo que cualquier medida —tanto a nivel europeo como nacional— debe aspirar a eliminar esta causa fundamental del aumento de los precios de la electricidad y a facilitar el aumento de la producción y el uso de energías no fósiles en cantidad suficiente para satisfacer la demanda energética. Por consiguiente, el Comité acoge con satisfacción las medidas relativas a la demanda propuestas por la Comisión Europea el 14 de septiembre de 2022 y pide un esfuerzo conjunto de los hogares, el sector público y las empresas. Reducir la demanda es la forma más fácil de afrontar las facturas energéticas y disminuir las emisiones. El CESE también pide invertir más en una transición acelerada hacia un sistema energético no fósil y climáticamente neutro.

1.5 El CESE señala que cualquier acción que vaya más allá debe ir precedida de un debate riguroso y de un análisis de impacto. El CESE desea participar en este debate. La Comisión y los Estados miembros deben evitar propuestas a corto plazo que pongan en peligro los objetivos básicos de un sistema energético sostenible.

2. Observaciones generales

2.1 La Comunicación de la Comisión sobre las intervenciones a corto plazo en el mercado de la energía y las mejoras a largo plazo en la configuración del mercado de la electricidad se basa en varios documentos recientes que abordan el rápido aumento de los precios de la energía y la preocupación por la seguridad del suministro energético suscitada por la invasión rusa de Ucrania. También está intrínsecamente relacionada con las iniciativas relativas a la transición energética hacia la neutralidad climática. El CESE subraya que la Comunicación debe considerarse en este contexto general y se remite a sus dictámenes anteriores sobre estos temas ⁽¹⁾.

2.2 El buen funcionamiento de los mercados de la energía desempeña un papel fundamental en la consecución de todos los objetivos básicos de un sistema energético sostenible, a saber, seguridad del suministro, costes y precios asequibles y neutralidad climática. Teniendo en cuenta que todos estos objetivos están actualmente en juego, la UE debe centrarse en aquellas medidas que aporten beneficios (considerando los objetivos en su conjunto) y que tomen en consideración las necesidades del modelo económico y social europeo. Por consiguiente, el CESE considera importante «volver a los fundamentos» y centrarse en la creación de condiciones eficaces para la mejor integración de los mercados de la energía.

2.3 Los mercados de la energía están cada vez más interconectados a través de la integración sectorial, lo que ayuda a descarbonizar el sistema energético de manera eficiente en cuanto a costes y hacer frente al aumento de la volatilidad del sistema. La actual configuración del mercado pretende motivar a todos los agentes a lograr la descarbonización, necesaria para situar a Europa en la senda hacia la neutralidad climática. Por otra parte, la configuración actual del mercado, que fija los precios de la electricidad según el orden de mérito, está sujeta a grandes tensiones en estos momentos debido a los elevadísimos precios del gas.

2.4 El mercado interior es fundamental para que la UE garantice una asignación eficiente de los recursos, también en el caso de la energía. Al mismo tiempo, los mercados internacionales también tienen un impacto significativo en el sistema energético de la UE, especialmente a través de los mercados de combustibles. La evolución geopolítica ha puesto de relieve la necesidad de que la UE busque mejorar su autonomía estratégica en el ámbito de la energía y las materias primas relacionadas con la energía. La consecución del objetivo de reducir la dependencia de la UE de terceros países poco fiables requiere una cooperación más estrecha y pone de relieve la interdependencia entre los Estados miembros. Aunque es importante que la UE aproveche al máximo los recursos propios de que dispone y su capacidad existente, no resulta realista ni útil actuar de forma aislada de los mercados internacionales, sino que debe buscarse una cooperación valiosa con socios fiables.

2.5 El buen funcionamiento de los mercados solo puede lograrse si los elementos fundamentales son adecuados: el CESE subraya que una infraestructura energética adecuada es una base necesaria para cualquier sistema energético y contribuye al funcionamiento general de los mercados de la energía, incluidas la disponibilidad y asequibilidad de la energía. Por consiguiente, la eliminación de los obstáculos al flujo de energía es una medida clave para un mejor funcionamiento de los mercados. Unas normas de mercado adecuadas son otro elemento fundamental del funcionamiento del mercado, entre otras cosas porque fijan las reglas de competencia y de este modo aumentan la transparencia y crean y refuerzan unas condiciones de competencia equitativas.

2.6 La inversión en infraestructuras energéticas es imprescindible para que los sistemas y el mercado de la energía se desarrollen y respondan eficazmente a las tendencias actuales, como la electrificación, la localización, la digitalización y el aumento de la producción y el uso de energías renovables. Para facilitar estas inversiones, los responsables políticos y las autoridades competentes deben acelerar los procedimientos administrativos y de concesión de autorizaciones, garantizando al mismo tiempo las consultas adecuadas con las partes interesadas pertinentes. Además de las conexiones de transporte y distribución, unas infraestructuras modernas y preparadas para el futuro también deben incluir la capacidad de almacenamiento de electricidad, así como los sistemas digitales necesarios para que los sistemas energéticos sean «inteligentes». Al mismo tiempo, hay que evitar las dependencias que puedan dar lugar a activos obsoletos.

⁽¹⁾ DO C 275 de 18.7.2022, p. 80, DO C 323 de 26.8.2022, p. 123, DO C 443 de 22.11.2022, p. 140.

2.7 El CESE considera razonable distinguir entre medidas a corto y largo plazo a la hora de buscar soluciones y mejoras a la situación actual. Es necesario reconocer que muchas medidas, especialmente las grandes inversiones, tardan más tiempo en hacerse realidad. En el caso de algunas medidas, se necesita más tiempo para permitir su adecuada planificación, garantizar su viabilidad y su compatibilidad con los objetivos energéticos básicos y evitar medidas a corto plazo que puedan resultar contraproducentes a largo plazo.

2.8 La necesidad de un planteamiento a largo plazo también se da a la hora de garantizar la seguridad del suministro energético y la preparación ante situaciones excepcionales y perturbaciones en los mercados. Esto pone de relieve el papel de las actividades de prospectiva para identificar riesgos y allanar el camino para mejorar la resiliencia y hacer frente a los riesgos, también a través de planes de contingencia.

2.9 Además, el CESE considera que algunos mecanismos de capacidad pueden contribuir a garantizar la seguridad del suministro, especialmente en situaciones de consumo máximo, evitando al mismo tiempo distorsiones indebidas del mercado, en consonancia con los principios de diseño del Reglamento relativo al mercado interior de la electricidad.

2.10 Si bien el CESE pide a los responsables políticos que se atengan siempre y sistemáticamente a todos los objetivos básicos de un sistema energético sostenible, también pide que se preste atención a las causas profundas de los problemas. Sin este tipo de enfoque, existe un gran riesgo de afrontar los síntomas agudos con medidas ineficaces o, en el peor de los casos, contraproducentes para los objetivos básicos. En este caso, los responsables políticos deben fijar de manera firme los plazos temporales para este tipo de situaciones de emergencia.

2.11 El CESE hace hincapié en que cualquier medida, ya sea a nivel de los Estados miembros o de la UE, debe basarse en el rigor científico, datos fehacientes y evaluaciones de impacto exhaustivas. Por lo que se refiere a las políticas y medidas, debe llevarse a cabo una consulta en profundidad con las partes interesadas pertinentes, incluida la sociedad civil.

2.12 En general, el desarrollo de los mercados energéticos posteriores a la crisis debe basarse cada vez más en la innovación y la competencia y no en las subvenciones y las barreras comerciales. Además, es necesario reconocer que, en el caso del mercado de la energía de la UE, la intervención en cualquier lugar podría tener consecuencias para el resto del mercado. Por lo tanto, las medidas en los Estados miembros deben estar bien orientadas y ser temporales, con los menores efectos distorsionadores en el mercado de la UE.

3. Observaciones específicas

3.1 Cualquier posible intervención en los mercados de la energía debe evaluarse a la luz de los objetivos básicos para garantizar que la intervención no socave la integridad del mercado único y la igualdad de condiciones ni cause incertidumbres que debiliten el entorno de inversión. Además, las intervenciones no deben poner en peligro los esfuerzos de descarbonización y eficiencia energética.

3.2 Se trata de un requisito restrictivo, ya que cualquier intervención en el mercado de la energía podría tener consecuencias negativas. En muchos casos, estas podrían ser distorsiones del mercado, costes fiscales, interrupción del suministro o un impacto negativo en las inversiones o en el comportamiento de los consumidores. Por ello, el CESE hace hincapié en que cualquier intervención debe basarse en un análisis minucioso de sus consecuencias económicas, sociales y medioambientales.

3.3 El CESE considera que el apoyo financiero directo para mitigar el impacto del aumento de los precios de la energía entre quienes lo necesitan es sin duda la opción más realista como medida de emergencia en una situación de crisis. Sin embargo, las posibles medidas de apoyo destinadas a mitigar la crisis deben ser temporales y estar dirigidas a quienes más sufren las consecuencias, ya se trate de ciudadanos, pymes o industrias con gran consumo de energía.

3.4 En lugar de recurrir a una compensación continua, el CESE pide a los responsables políticos que animen, apoyen y capaciten a las personas a convertirse en prosumidores de energía y a crear comunidades energéticas locales, ayudándolas así a ser más independientes de los precios del mercado común. También deben dirigirse más esfuerzos a orientar y apoyar a los ciudadanos y a las pequeñas empresas en sus actividades de ahorro energético y eficiencia energética, así como a responder a la producción variable mediante una demanda flexible. Como ha analizado ampliamente el CESE, son especialmente los consumidores vulnerables que más sufren los elevados precios de la energía los que menos posibilidades tienen de convertirse en prosumidores, y en muchos casos no tienen ninguna posibilidad en absoluto. Tanto la Comisión Europea como los Estados miembros, a escala nacional, regional y local, deben ayudar a estos consumidores a superar los diversos obstáculos a los que se enfrentan poniendo en marcha programas destinados a tal efecto (por ejemplo, campañas de información y activación, recursos financieros, acceso al capital, acceso a suelo y a cubiertas para la instalación de instalaciones de energía solar y eólica, etc.).

3.5 En su Dictamen anterior ⁽²⁾, el CESE se mostró de acuerdo con las conclusiones del reciente informe de la ACER ⁽³⁾ que señalan que, durante las crisis, el mercado de la electricidad demostró que funcionaba bien, logrando evitar cortes de electricidad o incluso apagones totales en algunas zonas. La evaluación de la ACER también indica que la volatilidad de los precios habría sido mucho peor en cualquier país que hubiese actuado de forma aislada. Sin embargo, el Comité es plenamente consciente de que los precios del gas están haciendo que suban los precios de la energía, dada la configuración actual del mercado en el que el orden de mérito determina el precio. El CESE señala los valores comunes de la Unión por lo que respecta a los servicios de interés económico general en el sentido del artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), contemplados en el Protocolo n.º 26 sobre los servicios de interés general anejo al Tratado de la Unión Europea (TUE) ⁽⁴⁾.

3.6 En un plano más general, también hay que reconocer que en las últimas décadas se ha logrado mucho en la integración de los mercados energéticos de la UE. Ello ha generado beneficios notables en términos de disponibilidad y asequibilidad de la energía, que a menudo se dan por sentados. Sin la cooperación y la integración de los mercados, los costes de garantizar la seguridad del suministro energético y ecologizar el sistema energético serían mucho más elevados.

3.7 Esta evolución positiva de la integración del mercado de la energía debe continuar. El interés y los beneficios de conectar los mercados de la electricidad más allá de las fronteras nacionales cobran una relevancia cada vez mayor con el aumento del uso de energías renovables. El aumento de las conexiones internas y transfronterizas contribuye a la seguridad del suministro, pero también iguala los precios. A corto plazo puede ser un inconveniente para quienes disfrutaban de los precios más bajos dentro del abanico de tarifas, pero a largo plazo contribuye a reducir y estabilizar los precios.

3.8 Según la evaluación de la ACER, merece la pena mantener la configuración actual del mercado. Sin embargo, el CESE coincide con la Comisión en que existen ámbitos en los que son necesarios ajustes en la configuración del mercado de la electricidad de la UE para alcanzar los objetivos de descarbonización de la UE con un coste menor y garantizar la seguridad del suministro, especialmente debido al aumento de la producción y el uso de energías renovables, así como para garantizar la estabilidad y asequibilidad de los precios.

3.9 El CESE propone que se examine, por ejemplo, si la actual configuración del mercado —incluido su marco regulador— ofrece suficientes incentivos para invertir en opciones de flexibilidad (como el almacenamiento, la transferencia de carga y el hidrógeno verde). Sin cambiar el proceso de licitación —lo que entrañaría riesgos considerables— existen muchas posibilidades de incentivar las tecnologías favorables al sistema: una de estas posibilidades es un sistema de tarifas de red que recompense una generación y el consumo eléctricos que favorezcan una carga óptima de la red en todo momento.

3.10 Además, el CESE también considera necesario iniciar sin demora el debate político sobre la manera de garantizar, en una configuración del mercado futura, la inversión en capacidades de energías renovables —y la correspondiente refinanciación— en un futuro lejano en el que por regla general se cubra toda la demanda de electricidad con energías renovables y el precio de mercado pueda ser cero, o incluso negativo, de manera habitual.

3.11 En el debate sobre los elevados precios de la electricidad se ha expresado muy claramente que es necesario sustituir la actual fijación de precios basada en el precio marginal por un sistema diferente, ya que el precio marginal corresponde a menudo al del gas, que determina así el precio de toda la electricidad. En este contexto, el Comité se remite a la declaración de la presidenta del CESE y la presidenta de la Sección TEN del CESE, de 8 de septiembre de 2022, según la cual «[e]l CESE pide una acción europea conjunta para garantizar la estabilidad de los precios de la electricidad y para reformar con urgencia el mercado de la energía, al tiempo que insta a acelerar la realización del mercado único y la mejora de las infraestructuras».

3.12 Básicamente, las subidas de precios se han debido a factores externos inesperados —como la guerra— que, en combinación con el orden de mérito, han llevado a los precios de electricidad en el mercado a los niveles récord en que se encuentran. Teniendo en cuenta que la causa fundamental de los elevados precios actuales de la energía es el gas, la solución ideal al problema sería minimizar el uso del gas e incrementar la producción y el uso de energías no fósiles en cantidad suficiente para satisfacer la demanda energética.

3.13 La energía fósil también afecta a los precios de la electricidad a través de los derechos de emisión, cuyo precio ha aumentado considerablemente, aunque todavía tiene un impacto limitado en comparación con los precios del gas. Además, una parte elevada del precio de la electricidad para los consumidores sigue consistiendo en diversos impuestos.

⁽²⁾ DO C 443 de 22.11.2022, p. 140.

⁽³⁾ Evaluación final de la ACER sobre la configuración del mercado mayorista de la electricidad en la UE.

⁽⁴⁾ DO C 275 de 18.7.2022, p. 80.

3.14 Debe establecerse una distinción entre las perturbaciones de precios causadas por situaciones excepcionales, como la guerra, y las fluctuaciones de precios de carácter más regular. Las fluctuaciones dependen de muchos factores relacionados con la oferta y la demanda de energía. Debido al aumento masivo de la producción de electricidad renovable intermitente, es probable que la volatilidad de los precios en el sistema eléctrico vaya a más. Por lo tanto, el mercado debe enviar señales de precios adecuadas para responder a la necesidad de flexibilidad.

3.15 El CESE hace hincapié en que los topes de precios u otras intervenciones en los mercados mayoristas de la energía suelen ser necesarios en el actual mercado energético excesivamente tensado, pero pueden afectar a la seguridad del suministro, al entorno de inversión y al ahorro energético. En ese sentido, el CESE es consciente de que las señales de precios basadas en el mercado son necesarias para fomentar la inversión en la producción de energía, y de que el precio también es un incentivo para el ahorro de energía y la eficiencia energética. Sin embargo, para atenuar el efecto del repunte de los precios de la energía es necesaria una compensación temporal adecuadamente dirigida para quienes más sufren dichos precios, ya sean hogares o empresas.

3.16 El CESE acoge favorablemente la propuesta de estudiar la revisión del marco RITME con el fin de mitigar los riesgos de abuso de mercado mediante una mayor transparencia del mercado y una mayor calidad de los datos de mercado. A fin de evitar repercusiones negativas para las empresas, los hogares y la sociedad, el CESE también pide que se estudien medidas que aborden los efectos distorsionadores en el precio del gas derivados de posibles abusos de mercado y especulaciones.

3.17 El CESE señala que los planes nacionales de clima y energía deben revisarse ante las nuevas condiciones a fin de dar una respuesta coordinada a las necesidades de electricidad a largo plazo.

Bruselas, 26 de octubre de 2022.

La Presidenta
del Comité Económico y Social Europeo
Christa SCHWENG
