



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 5.11.2013
C(2013) 7243 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

**Realizar el mercado interior de la electricidad y
sacar el máximo partido de la intervención pública**

{ SWD(2013) 438 final }

{ SWD(2013) 439 final }

{ SWD(2013) 440 final }

{ SWD(2013) 441 final }

{ SWD(2013) 442 final }

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Realizar el mercado interior de la electricidad y sacar el máximo partido de la intervención pública

I. INTRODUCCIÓN

Un mercado interior de la electricidad para Europa no es un fin en sí mismo. Se trata de algo urgentemente necesario para lograr los objetivos de la política energética de la Unión¹. Entre ellos está: un abastecimiento seguro y a precios competitivos, unos objetivos en materia de energías renovables y de cambio climático para 2020, y un aumento significativo de la eficiencia energética en toda la economía. Este mercado debe basarse en una competencia leal y abierta. Para alcanzar esos objetivos de interés público, existe un gran consenso en que es preciso algún tipo de intervención pública en los mercados de la electricidad.

Los Estados miembros han acordado completar el mercado interior de la electricidad de aquí a 2014². Para garantizar la realización de dicho mercado y su eficaz funcionamiento, así como para garantizar que los ciudadanos se benefician de la apertura de los mercados de la electricidad en toda la Unión, es importante definir el papel, el nivel y la naturaleza de la intervención pública, en consonancia con el principio de subsidiariedad, tanto a escala de la Unión, como regional, nacional o local. Cuando la intervención pública se defina a escala regional, nacional o local, la Comisión invita a las autoridades competentes a que apliquen enfoques coherentes en toda la Unión.

La intervención pública a escala regional, nacional o local puede adoptar diversas formas. Como ejemplos cabe citar las ayudas estatales a determinados sectores o empresas, en forma de subvenciones o exenciones de impuestos y tasas, la imposición de obligaciones de servicio público y la regulación a través de medidas generales. La intervención pública puede ser útil y eficaz para alcanzar objetivos políticos establecidos a nivel de la Unión y a escala regional, nacional o local, pero ha de estar bien concebida y debe adaptarse en función de los cambios en el funcionamiento del mercado, la tecnología y la sociedad que se producen con el paso del tiempo.

En la Comunicación «Velar por la buena marcha del mercado interior de la energía»³, la Comisión subrayaba que si la intervención pública no está bien concebida y no es objeto de una coordinación adecuada a escala de la UE, corre el riesgo de ser contraproducente y de distorsionar el funcionamiento del mercado interior. En dicha Comunicación, la Comisión propuso un plan de acción para Europa para asegurar el éxito del mercado interior de la energía. En ese plan de acción se anunciaba una serie

¹ Establecidos en el artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

² Véanse las conclusiones del Consejo Europeo de 4 de febrero de 2011.

³ COM (2012) 663 final.

de medidas destinadas a garantizar intervenciones públicas adecuadas. Entre estas figuran para el año 2013 la adopción de orientaciones sobre los regímenes de apoyo a la energía generada a partir de fuentes de energía renovables⁴ y la definición de criterios para evaluar y garantizar la coherencia con el mercado interior de la electricidad de las iniciativas nacionales relacionadas con las nuevas capacidades de generación. Esto último también ha sido solicitado por el Consejo Europeo⁵.

En su Comunicación «Energías renovables: principales protagonistas en el mercado europeo de la energía»⁶, la Comisión subrayó la necesidad de ajustar la intervención pública para estimular la innovación, exponer progresivamente las energías renovables a los precios del mercado, evitar la compensación excesiva, disminuir los costes de la ayuda, y, en última instancia, eliminarla. En la Comunicación también se volvía a anunciar la adopción de orientaciones sobre regímenes de ayuda para las energías renovables.

Entre tanto, algunos Estados miembros han anunciado una significativa ayuda pública a las inversiones en nuevas capacidades de generación. Si no está adecuadamente concebida, dicha ayuda podría distorsionar la competencia y las señales de inversión.

La Unión debe mirar hacia el futuro y decidir la manera de lograr el objetivo a largo plazo de una electricidad producida casi sin carbono que se presentó en las Hojas de Ruta de la Energía y el Clima para 2050⁷. El Libro Verde sobre un marco para las políticas de clima y energía en 2030⁸ señala que la evolución hacia un sistema energético sostenible, seguro y competitivo a largo plazo requiere reconsiderar la intervención pública.

La pertinencia de reconsiderar la intervención pública en particular en el mercado de la electricidad es indiscutible, dada su importante influencia en los costes y en los precios de la electricidad. Se prevé que en 2050 los costes totales del abastecimiento de electricidad varíen de 100 a 200 EUR por MWh, en función de diversas hipótesis políticas⁹. Los Estados miembros han estado respaldando durante cierto tiempo la generación basada en combustibles fósiles, en energía nuclear y en energías renovables. Es difícil establecer el coste de cada una de estas tecnologías de una forma comparable, así como evaluar su nivel de aceptación entre la población. La evaluación de los costes debe reflejar el coste del capital y los costes de funcionamiento y mantenimiento de las centrales consideradas, así como la gestión y eliminación de residuos, los costes ligados a la red y a las reservas de ajuste, y los costes externos, tales como las emisiones. En el caso de las energías renovables, los gastos iniciales de capital son altos, y también son significativos los de red y compensación. Pero por otro lado, sus bajos costes de producción reducen los precios

⁴ En lo sucesivo, «energías renovables».

⁵ Conclusiones del Consejo Europeo de 22 de mayo de 2013.

⁶ COM (2012) 271 final.

⁷ COM (2011) 885 final y COM (2011) 112 final.

⁸ COM (2013) 169 final.

⁹ Estudio de KEMA sobre el coste equivalente de la electricidad según las cinco hipótesis seleccionadas

<http://www.roadmap2050.eu>

mayoristas de la electricidad; además, carece de emisiones. En el caso de la energía nuclear, además de unos altos costes iniciales, hay que contar con los costes de cierre, eliminación de residuos, y cobertura de eventuales gastos en caso de accidente. Pero, como en el caso de las energía renovables, los costes de funcionamiento de la energía nuclear son relativamente bajos. La generación a base de combustibles fósiles produce gastos de inversión, altos costes de importación y los gastos provocados por los derechos de emisión de CO₂. Para subvencionar los costes generados por las distintas tecnologías, los Estados miembros recurren a una serie de instrumentos y mecanismos diferentes, entre ellos las bonificaciones fiscales, las tasas y gravámenes que se añaden a las facturas al consumo y las subvenciones directas. Algunas de las formas de apoyo entran en la definición de ayuda estatal de la Unión, otras no. La OCDE¹⁰ y la Agencia Internacional de la Energía (AIE)¹¹ han abordado este tema en toda su complejidad y han desarrollado metodologías para calcular las cantidades que se destinan a los combustibles fósiles y las energías renovables. A juicio de la Comisión, estos estudios no son, desgraciadamente, comparables ni aplicables a la situación de la producción de electricidad en la UE. Por ello, no puede considerarse que constituyen una base sólida para la formulación de políticas. La Comisión tiene, por lo tanto, la intención de profundizar su propio análisis comparativos de costes. En este contexto, la Comisión tiene la intención de integrar su análisis comparativo preliminar de costes, basando en la información actualmente disponible, en el informe de próxima aparición sobre los factores determinantes de los precios de la energía, al que seguirá en junio del año que viene un estudio en profundidad sobre los costes y subvenciones correspondientes a las distintas tecnologías del sector de la electricidad.

En la actualidad, los precios de la electricidad al por menor en la Unión son a menudo más elevados que en el resto del mundo. Las tarifas eléctricas para el usuario final abonadas por las empresas y los hogares han aumentado en términos reales durante la última década¹². Las razones para ello son los impuestos y gravámenes, elevados y en aumento, sobre el precio final de la electricidad, los costes de las redes y los combustibles. Sin embargo, una situación de competencia limitada y una intervención pública a veces ineficaz también desempeñan un papel importante. Ello es lo que ocurre, en especial, cuando las intervenciones públicas se planifican y se ejecutan sin utilizar las oportunidades que ofrece el mercado interior de la electricidad, cuando desdeñan otros objetivos políticos y cuando dejan de lado posibles soluciones en el ámbito de la demanda (empresas y consumidores).

¹⁰ Véase, por ejemplo: <http://www.oecd.org/site/tadffss/>; el análisis comprende las transferencias presupuestarias directas y

los gastos tributarios que proporcionan un beneficio o preferencia por la producción o el consumo de combustibles fósiles. Por otro lado, las externalidades que acarrear los combustibles convencionales (costes sociales y sanitarios) se han cuantificado en

40 000 millones EUR anuales a cargo de los sistemas de salud de la UE.

¹¹ Agencia Internacional de la Energía: World Energy Outlook <http://www.worldenergyoutlook.org/>.

¹² Índice de la AIE relativo a los precios finales reales en la industria de los países de la OCDE pertenecientes a la UE; http://www.oecd-ilibrary.org/energy/data/iea-energy-prices-and-taxes-statistics_eneprice-data-en

La creación del mercado interior de la electricidad exige un marco regulador sólido a escala de la Unión. Sin embargo, también requiere adaptación a nivel regional, nacional y local. A la hora de concebir la intervención pública, las autoridades competentes han de tener en cuenta la interdependencia mutua que lleva aparejada el hecho de formar parte del mercado interior de la electricidad. Mediante la presente Comunicación y los documentos de trabajo de la Comisión anejos, esta propone orientaciones sobre cómo pueden concebir dichas autoridades una nueva intervención pública, y adaptar la ya existente, para garantizar que el mercado interior de la electricidad funciona adecuadamente en beneficio de todos.

La presente Comunicación evalúa los principales aspectos de las intervenciones públicas destinadas a corregir las deficiencias del mercado y muestra cómo pueden concebirse estas, o bien adaptarse, con el fin de aumentar su eficacia. La Comunicación presenta los principios y el sentido de las modificaciones a debate, en el que, en opinión de la Comisión, debe profundizarse aún más en la concepción de las intervenciones públicas. Aunque la Comunicación hace hincapié en las intervenciones públicas en el sector de la electricidad, los principios establecidos pueden aplicarse también a otros sectores energéticos como, por ejemplo, el transporte y la calefacción.

La Comisión adoptará en 2014 nuevas orientaciones de la Unión sobre ayudas en materia de medio ambiente y energía para 2014-2020 (en lo sucesivo, «OAME»). En breve plazo los servicios de la Comisión convocarán una consulta pública sobre un proyecto de texto relativo a dichas orientaciones. Cuando se adopten las OAME en 2014, la Comisión tendrá debidamente en cuenta los resultados del debate público iniciado con la presente Comunicación y el proyecto de OAME. La Comisión también tendrá en cuenta los resultados de ese debate al proponer modificaciones en el acervo del Derecho de la Unión en lo relativo al mercado interior de la electricidad.

II. ¿POR QUÉ ES NECESARIO REPLANTEARSE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LA ENERGÍA?

La creación del mercado interior de la electricidad ha modificado el papel de la intervención pública, pero no ha eliminado la necesidad de ese tipo de intervención para garantizar unas condiciones equitativas de competencia, superar las deficiencias del mercado, fomentar el despliegue de la tecnología y la innovación y, de manera más general, ayudar al mercado a emitir las señales de inversión adecuadas. Conforme se va desarrollando el mercado interior de la electricidad, surge una serie de cuestiones que pueden justificar la intervención pública.

Las energías renovables constituyen un actor importante y con un peso creciente en el mercado de la electricidad

Tal como indicó la Comisión el pasado año¹³, las energías renovables representan una significativa cuota de mercado en el mercado interior de la electricidad, con un 13 %

¹³ COM (2012) 271.

del consumo final de electricidad de la Unión en 2011¹⁴. La Hoja de Ruta de la Energía 2050 prevé que la cuota de las energías renovables aumente a largo plazo.

Las ventajas de una mayor cuota de las energías renovables son numerosas¹⁵. Sin embargo, la mayoría de los regímenes de ayuda aplicables en la actualidad se concibieron cuando las tecnologías renovables estaban en sus albores y representaban cuotas de mercado insignificantes. Conforme evoluciona el mercado interior de la electricidad en particular, maduran las tecnologías de las energías renovables y aumentan sus índices de penetración, los regímenes de apoyo deben adaptarse a ese contexto cambiante, con vistas a impulsar las próximas generaciones de energías renovables con mejor rendimiento y a contener los costes que representan dichos regímenes para los consumidores de energía.

Respuesta de la demanda

El potencial de la demanda en los mercados está infrautilizado en la actualidad. Tradicionalmente se ha considerado que los consumidores son usuarios pasivos, más que una parte influyente del mercado de la energía. Las modificaciones en la parte de la oferta, especialmente los aumentos en la generación de energía «variable», eólica o fotovoltaica, requieren más flexibilidad en las redes de energía. Los cambios de los patrones de consumo, derivados de la eficiencia energética y de las fuentes locales de energía, y las soluciones de respuesta de la demanda pueden ofrecer dicha flexibilidad y serán cruciales para equilibrar eficazmente la oferta y la demanda en el futuro.

La evolución de la tecnología crea nuevas oportunidades en lo relativo a la *respuesta de la demanda* (como las redes de distribución inteligentes, los contadores y los equipos inteligentes y las instalaciones de almacenamiento de electricidad) y a los *servicios de respuesta de la demanda* (tarifas dinámicas, contratos de limitación de la carga interrumpible o de la carga dinámica para la industria, los comercios y los hogares, participación en los mercados de ajuste, servicios de reagrupación y optimización de la demanda de los hogares). Todas ellas aumentan la flexibilidad del sistema y reducen la necesidad de capacidad de generación, y pueden recompensar a los consumidores permitiéndoles transferir parte del consumo a períodos más baratos. El potencial de la respuesta de la demanda a escala de la Unión es enorme: la demanda máxima podría reducirse en 60 GW, aproximadamente el 10 % de la demanda máxima de la UE¹⁶. Además de la respuesta de la demanda, una mayor eficiencia energética en el uso final reduce los costes y disminuye la necesidad de invertir en caras instalaciones de generación.

Desafíos de la agenda sobre el cambio climático

¹⁴ COM (2013) 0175.

¹⁵ Su contribución al objetivo de sostenibilidad incluye no solo las reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero, sino que también puede abarcar las reducciones de las emisiones de contaminantes atmosféricos o reducciones en las necesidades de agua de refrigeración en comparación con las alternativas convencionales. Además, contribuyen al objetivo de una oferta diversificada y una mayor eficiencia en el uso de los recursos.

¹⁶ Véase el documento de trabajo de la Comisión sobre la respuesta de la demanda.

Un argumento crucial para la intervención pública en los mercados de la electricidad sigue siendo la internalización de las externalidades medioambientales. En lo que se refiere a la electricidad, el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, que traslada los objetivos del cambio climático de 2020 a la legislación secundaria, es un paso importante en esta dirección. Algunos Estados miembros argumentan que, además de los planes de apoyo en favor de las energías renovables, también es necesaria la intervención pública en forma de ayudas de Estado para invertir en generación nuclear, otra fuente de electricidad hipocarbónica.

Al mismo tiempo, el G-20¹⁷ y el Consejo Europeo¹⁸ han renovado sus llamamientos para eliminar progresivamente las subvenciones a los combustibles fósiles de aquí al 2020. La eliminación gradual de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente, incluidas las ayudas directas e indirectas a la generación a partir de combustibles fósiles, es una de las acciones en marcha del plan de acción destinado a velar por la buena marcha del mercado interior de la energía¹⁹.

Es necesario adecuar la generación

Una mayor producción de electricidad de fuentes variables en la UE, la necesidad de financiar la mejora del añejo sistema de generación de electricidad actual y la volatilidad en los mercados primarios de la energía crean a su vez volatilidad e incertidumbres para los generadores respecto de los ingresos esperados. Estos deberían ser capaces de gestionar las incertidumbres en un mercado de la electricidad que funcione eficazmente. Cuando los inversores esperen poder recuperar las cantidades desembolsadas sobre la base de los futuros precios y demanda (previstos) de la electricidad, construirán una capacidad de generación que responda a la demanda de electricidad en todo momento.

Unos precios al por menor regulados y unos límites de los precios al por mayor significan que es probable que las nuevas inversiones reporten menos beneficios. Por otro lado, la crisis económica y financiera ha creado incertidumbre respecto al futuro de la demanda y ha debilitado la situación económica de muchas empresas. Esta situación se ve agravada por el hecho de que aún no se dispone de servicios de respuesta de la demanda fácilmente accesibles. De resultas de ello, la inquietud acerca de la adecuación de la capacidad de generación ha conducido a algunos Estados miembros a que consideren una nueva intervención pública, como regímenes de ayuda para inversiones en nueva capacidad de generación de electricidad o para remunerar las instalaciones existentes de modo que sigan funcionando. La Comisión considera que estas medidas no deben traducirse en que se mantengan plantas ineficientes funcionando artificialmente gracias a la ayuda pública, ni tampoco en que se construyan nuevas capacidades de generación innecesarias.

La creciente integración de los mercados nacionales

¹⁷ Declaración de los líderes del G-20, Cumbre de Pittsburgh (septiembre de 2009), Cumbre de Toronto (junio de 2010) y Grupo de investigación del G-20: «Final Compliance Report», Informe final del G-20, Cannes, 2011.

¹⁸ Conclusiones del Consejo Europeo de 22 de mayo de 2013.

¹⁹ COM (2012) 663 final.

La creación del mercado interior de la electricidad ha abierto los mercados nacionales a los proveedores de energía de otros Estados miembros y ha hecho que los mercados nacionales sean más interdependientes. Por una parte, ello permite aprovechar las sinergias y las economías de escala del mercado interior de la electricidad. Por otra, cuando los mercados están vinculados entre sí, la intervención pública afecta a los precios no solo a nivel nacional sino también en los mercados vecinos. Las distorsiones resultantes del mercado interior de la electricidad pueden ser tanto a corto plazo (afectando a la estabilidad del sistema, los precios en el mercado al contado y la producción de electricidad) como a largo plazo (con el efecto de excluir las inversiones en nueva capacidad o de desviarlas a proyectos por debajo del nivel óptimo).

III. HACER QUE LA INTERVENCIÓN PÚBLICA SEA MÁS EFICAZ Y MÁS EFICIENTE

Una intervención pública bien concebida, proporcionada y con una meta clara permite que las autoridades públicas competentes alcancen los objetivos de las políticas públicas sin perturbar los mercados más allá de lo necesario. Si un problema es temporal, la intervención pública debe ser asimismo temporal. Las intervenciones deben ser coherentes entre los distintos objetivos políticos. Ello significa que en un mercado interior de la electricidad fuertemente interconectado y dinámico, la intervención pública debe coordinarse adecuadamente dentro de los Estados miembros y entre los Estados miembros para evitar que los consumidores y los contribuyentes soporten costes más elevados, que las oportunidades de comercio transfronterizo sean menores o que se produzcan carreras de subvenciones entre Estados miembros.

Identificar un problema específico y su causa

Para justificar la intervención pública, es fundamental identificar el problema que ha de abordarse y demostrar que es poco probable que lo solucione el mercado interior de la electricidad que funciona sobre la base del vigente acervo de la Unión.

Existe consenso sobre la necesidad de una intervención pública para evitar efectos colaterales negativos para la sociedad si los productores de electricidad y los consumidores no tienen en cuenta el coste derivado de los daños medioambientales. La intervención pública también puede crear incentivos para una evolución positiva, por ejemplo ayudando al desarrollo de nuevas tecnologías en materia de energías renovables cuando existen obstáculos a la innovación y la asimilación de las nuevas tecnologías. Algunas inversiones pueden verse facilitadas por la intervención pública. Esta intervención puede mejorar la coordinación cuando sea preciso un compromiso a largo plazo de varios agentes del mercado a la vez con un reparto diferente de costes y beneficios. Desarrollar medidas de respuesta de la demanda, por ejemplo, requiere una acción coordinada por parte de las empresas de distribución, los proveedores de servicios de respuesta de la demanda y los proveedores de electricidad y de

tecnologías de la información y la comunicación (TIC)²⁰. También puede requerir incentivos públicos y la eliminación de obstáculos en materia de tarifas de acceso a la red y de reglamentación.

Tras argumentar la necesidad de la intervención pública, ha de evaluarse la naturaleza de la intervención en el marco político y normativo más amplio del mercado eléctrico nacional, incluidas otras intervenciones.

Evaluar la potencial interacción con otros objetivos políticos

Al concebir la intervención pública, los Estados miembros deberían evitar abordar los distintos objetivos de política pública de forma aislada unos de otros, con el fin de evitar un conflicto entre ellos. Deben planificarse con una visión global, teniendo en cuenta todos los objetivos de la política energética y la necesidad de coordinar los distintos instrumentos de intervención pública, incluidas las posibilidades que ofrece el mercado interior de la electricidad.

Las contrapartidas pueden ser complejas, por ejemplo, utilizar carbón por razones de seguridad del abastecimiento podría entrar en contradicción con los objetivos medioambientales; o bien, promover una energía variable puede atizar los problemas de seguridad del suministro en sistemas de energía con escasa interconexión o flexibilidad. La intervención en apoyo de la capacidad de producción nacional puede tener el efecto de disuadir las inversiones en nuevos interconectores transfronterizos que podrían representar una solución más eficaz para garantizar la seguridad del aprovisionamiento.

Garantizar que los precios reflejen los costes externos es un paso decisivo en pro de la garantía de una intervención pública eficaz y eficiente. Por ejemplo, suprimir las subvenciones a la generación a partir de combustibles fósiles es una solución para corregir las señales distorsionadas de precios de la energía.

Evaluar opciones alternativas: dimensión europea y de la demanda

El acervo de la Unión puede ofrecer una alternativa europea a la intervención pública nacional o local. Las autoridades públicas competentes deben hacer un uso pleno de las políticas y programas de la UE existentes y de las oportunidades que ofrece la aplicación proactiva de la legislación de la UE.

A veces la solución a la situación que se da en un mercado nacional puede encontrarse en un contexto regional más amplio, recurriendo a las capacidades o las soluciones transfronterizas disponibles gracias a un mercado interior de la electricidad cada vez más interconectado.

En lugar de conceder subvenciones a una capacidad de generación nueva o de mantener otra antigua, ineficaz y contaminante, los Estados miembros podrían, por

²⁰ Por ejemplo, como funcionalidad clave de las redes inteligentes, las medidas de respuesta de la demanda solo podrán realizar totalmente su potencial si están complementadas con una infraestructura de alta velocidad y abierta de tecnologías de la información y la comunicación plenamente implantada.

ejemplo, promover contratos a largo plazo para la construcción de nuevas centrales eléctricas entre productores y futuros consumidores (por ejemplo, consorcios de empresas), a condición de que dichos contratos respeten las normas aplicables del Derecho de la competencia. Dichos contratos pueden ofrecer tanto a los productores como a las empresas la previsibilidad que necesitan para hacer inversiones²¹. Para las industrias que requieren un uso intensivo de energía, los contratos a largo plazo pueden ser un importante elemento con vistas a garantizar su competitividad mundial, y pueden ofrecer previsibilidad tanto a compradores como a vendedores. Sin embargo, debe evitarse el cierre de los mercados.

Por otra parte, parece inútil desarrollar la oferta europea sin el correspondiente planteamiento desde la demanda. La respuesta de la demanda y la eficiencia en el uso final de energía es una primera opción alternativa antes de considerar la intervención pública en cuanto a la oferta. Situar la respuesta de la demanda en pie de igualdad con la oferta es la herramienta más prometedora para ajustar mejor la oferta y la demanda a través de mecanismos de mercado, al tiempo que se ofrece a los consumidores la posibilidad de reducir sus facturas de electricidad. Las sinergias con el sector de las TIC pueden ofrecer sistemas de gestión de respuesta de la demanda rentables y eficaces.

Fomentar cambios en el comportamiento de los consumidores y en la participación de estos no tiene por qué significar una intervención financiera pública. Aplicar las medidas adecuadas (tales como la mejora del uso de las TIC, la instalación de contadores y equipos inteligentes, la reforma de las tarifas de red y la eliminación de los precios regulados) facilita los cambios de comportamiento. La transposición de dichas disposiciones de la normativa de la UE al Derecho nacional brinda la oportunidad a los consumidores de reducir sus facturas de electricidad y refuerza las señales de precios de esta; también reduce la demanda de electricidad en períodos de punta de carga y la correspondiente necesidad de nueva capacidad de generación y de transporte, ahorrando los escasos fondos de inversión y recursos públicos, al tiempo que aumenta la eficiencia del sistema energético. Por último, sin que sea menos importante, se trata también de una manera rentable de integrar a gran escala las energías renovables en el sistema eléctrico.

Reducir al mínimo el impacto de la intervención pública sobre los sistemas de electricidad y la competencia, y acabar con las subvenciones ocultas

El apoyo a las tecnologías de nueva generación a menudo reviste la forma del establecimiento de normas especiales relativas a la responsabilidad por el equilibrio de la red, al despacho prioritario y a la responsabilidad financiera del desarrollo de la red²². Aunque estas normas pueden apoyar el deseado crecimiento de la capacidad de

²¹ Otra ventaja es que para los grandes consumidores industriales la contratación a largo plazo protege contra los precios de los períodos de punta y permite una mejor planificación y una gestión más eficaz de la producción.

²² Véanse, por ejemplo, las normas sobre el despacho prioritario en el artículo 16 de la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE, DO L 140/16 de 5.6.2009, p. 16–62.

generación a escala local, con el desarrollo de mercados de la electricidad abiertos y competitivos, también pueden perder su justificación una vez se haya completado el mercado interior de la electricidad en cuestión.

La Unión está armonizando las normas del mercado, incluidas las normas de acceso a la red (códigos de red) para los proveedores de electricidad, colocando a los competidores de distintos Estados miembros en las mismas condiciones. Además, los Estados miembros deben garantizar que las normas nacionales que no estén armonizadas no son discriminatorias en función de las diversas tecnologías y no eximen a ningún productor de las consecuencias financieras de sus acciones como, por ejemplo, no alcanzar la producción prevista. Cuando los Estados miembros establecen mercados intradiarios, de ajustes y de servicios auxiliares, todos los productores deben ser capaces de participar en dichos mercados, obteniendo ingresos adicionales a los de sus operaciones a un día, y contribuyendo a la flexibilidad del sistema y a la adecuación de la oferta y la demanda y, por tanto, a una producción más eficaz con menor necesidad de subvenciones.

El desarrollo y la aplicación de un marco jurídico sólido para la utilización de la energía nuclear que se ajuste a los niveles más elevados de seguridad, protección y no proliferación, redundan en interés de todos los Estados miembros. Las intervenciones públicas deben tener en cuenta el principio de que quien contamina paga, consagrado en el Tratado (TFUE) y en el marco jurídico de la UE, para abordar la clausura y la gestión de residuos y del combustible usado²³. En opinión de la Comisión, una mayor armonización de las normas sobre las deudas debería garantizar que todos aquellos que intervienen en el mercado interior de la electricidad estén en pie de igualdad.

Mantener unos costes bajos: subastas, competencia entre tecnologías y explotación de prácticas eficaces a escala de la Unión Europea

Al definir cualquier tipo de intervención pública, los Estados miembros deben velar por que esta sea adecuada y no exceda de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido (prueba de la proporcionalidad). El fomento de la competencia entre diferentes tecnologías puede contribuir a garantizar que esta se limite al mínimo necesario y permite que sea el mercado el que seleccione las tecnologías más eficientes reduciendo el efecto distorsionador de los sistemas de ayuda. Por lo tanto, la Comisión invita a los Estados miembros a concebir regímenes de apoyo aplicables a las diferentes tecnologías energéticas de modo que contribuyan al objetivo perseguido²⁴. Sería también conveniente, sin embargo, respaldar el desarrollo de tecnologías nuevas e innovadoras pero no aún competitivas; ello permitiría progresar por la senda del aprendizaje. A tal efecto, podría ser necesario imponer un respaldo específico a determinadas tecnologías.

En caso de regímenes de ayuda, el mecanismo de asignación por defecto para contribuir a reducir al mínimo el necesario nivel de ayuda y evitar la compensación excesiva deben ser unos procesos de licitación verdaderamente competitivos,

²³ Directiva 2011/70/Euratom del Consejo, de 19 de julio de 2011 (DO L 199 de 2.8.2011, p. 48).

²⁴ Ello no afecta a los derechos de los Estados miembros a definir su combinación eléctrica.

haciendo que el coste de la energía sea transparente y evitando una ayuda de tipo «tarifa única para todos». Los regímenes basados en los volúmenes requeridos en lugar de en los ingresos garantizados para la producción pueden aumentar las primas de riesgo, ya que trasladan el riesgo de precio a los productores, pero también pueden ser más eficaces para introducir la competencia entre diferentes tecnologías y para hacer que los productores respondan a las señales del mercado.

El mercado interior de la electricidad y el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE²⁵ son instrumentos importantes para mantener los costes bajo control y, por lo tanto, son elementos clave para el análisis de costes y beneficios de las medidas nacionales. La convergencia de las metodologías de los regímenes nacionales de ayuda en toda la UE contribuye a optimizar las decisiones de inversión. La competencia puede reforzarse si los regímenes de ayuda están abiertos a la producción de los demás Estados miembros, utilizando las nuevas posibilidades de conectividad y, cuando proceda, los mecanismos de cooperación.

Por lo que se refiere concretamente a las energías renovables, la Comisión tiene la intención de estudiar distintas opciones en materia de «europeización» de los regímenes de ayuda en el futuro marco jurídico de la UE en materia de energías renovables. La Directiva sobre energías renovables no prohíbe que los Estados miembros limiten sus planes de ayuda a la producción de energías renovables generadas a escala nacional²⁶. Ya hoy los Estados miembros pueden utilizar la ayuda transfronteriza dentro de mecanismos de colaboración²⁷ para introducir la ayuda transfronteriza. La Comisión anima encarecidamente a los Estados miembros a utilizar estas oportunidades y a abrir progresivamente sus planes de ayuda de carácter nacional a los productores de otros Estados miembros.

Una intervención unilateral efectuada por un único Estado miembro puede perjudicar a las empresas de los Estados miembros vecinos. Tal intervención puede resultar más costosa y menos eficaz que una medida adoptada conjuntamente por varios Estados miembros. El beneficio neto de lograr la adecuación de la generación en el mercado interior de la electricidad ascendería a 7 500 millones EUR anuales en el período 2015-2030²⁸. Además, se espera que la puesta en común de las reservas de ajuste de toda la UE suponga unos beneficios netos anuales de hasta 500 millones EUR. La utilización de redes inteligentes para facilitar la respuesta de la demanda a nivel de los consumidores podría aportar beneficios materiales suplementarios del orden de 4 000 millones EUR.

²⁵ Directiva 2009/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DO L 140 de 5.6.2009, p. 63).

²⁶ La compatibilidad de dicha limitación con las disposiciones del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea es actualmente objeto de examen en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Véanse los asuntos *Essent Belgium* (C-204-208/12) y *Ålands Vindkraft* (C-573/12).

²⁷ Por ejemplo, el artículo 11 de la Directiva 2009/28/CE.

²⁸ Study on the benefits of an integrated European energy market 2013, Booz&Co [Estudio sobre los beneficios de la integración del mercado europeo de la energía]: http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/studies/doc/20130902_energy_integration_benefits.pdf

Podrían generarse ganancias de 16 000 a 30 000 millones EUR en el período 2015-2030 en el marco del escenario de inversión coordinada en energías renovables, haciendo uso del mercado interior de la electricidad y situando la generación de electricidad procedente de fuentes renovables donde sea más eficaz desde la perspectiva de la oferta y la demanda.

Por consiguiente, al plantearse la intervención pública, los Estados miembros deben aspirar a conseguir los objetivos políticos deseados y analizar si pueden cumplirse utilizando no solo el potencial nacional sino también el potencial de otros Estados miembros.

Tener en cuenta la incidencia en los costes para los consumidores

Los costes de la energía constituyen un factor clave para la competitividad de las industrias de alto consumo energético y para que un emplazamiento industrial en esos sectores resulte atractivo. Las diferencias de precios mundiales se traducen en impactos sobre las estructuras de costes de los sectores de alto consumo energético y tienen un efecto directo en la competencia y la competitividad mundial. Hasta ahora, la Comisión ha abordado estas preocupaciones mediante la publicación de orientaciones sobre ayudas estatales que permitan la compensación de los costes de emisión de CO₂ incluidos en los precios de la electricidad²⁹. Consolidar el funcionamiento de los mercados interiores de la energía significaría impulsar significativamente la competitividad global de la economía europea.

Seguimiento, evaluación y eliminación progresiva de la ayuda

Para minimizar las distorsiones de la competencia, deben eliminarse progresivamente las intervenciones públicas cuando desaparezcan los motivos que las hayan justificado o cuando cambien las circunstancias. Ello requiere una evaluación con carácter regular. Al mismo tiempo, para alcanzar sus objetivos, las intervenciones públicas deben representar compromisos estables, a largo plazo, transparentes, previsibles y plausibles para con los inversores y los consumidores. La necesidad de introducir modificaciones en las condiciones reguladoras en respuesta a la evolución del mercado no justifica la aplicación retroactiva de dichas modificaciones a las inversiones ya realizadas en situaciones en las que surja la necesidad debido a deficiencias por parte de las autoridades públicas a la hora de prever correctamente dicha evolución o de adaptarse oportunamente a la misma. Aplicar modificaciones retroactivas en tales situaciones socava gravemente la confianza de los inversores y es algo que, en la medida de lo posible, debe evitarse.

IV. ORIENTACIONES SOBRE MEDIDAS ESPECÍFICAS

En la presente Comunicación, la Comisión establece principios y consideraciones de orden político acerca de formas específicas de intervención pública relacionadas con

²⁹ Directrices relativas a determinadas medidas de ayuda estatal en el contexto del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (DO C 158 de 5.6.2012, p. 4).

la producción de electricidad. En los documentos de trabajo de la Comisión anejos se profundiza en los correspondientes aspectos técnicos.

Las intervenciones públicas en los mercados de la electricidad pueden implicar obligaciones de servicio público impuestas a los productores, los proveedores o los gestores de redes de transporte. Estas obligaciones deben cumplir los requisitos establecidos en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva sobre la electricidad³⁰. En particular, deben estar claramente definidas, ser transparentes, no discriminatorias y controlables, y garantizar la igualdad de acceso de las empresas eléctricas. Los Estados miembros deben ser capaces de demostrar que las obligaciones de servicio público son necesarias, proporcionadas y de carácter transitorio³¹.

La Comisión se ha comprometido a trabajar con las autoridades públicas competentes con vistas a tratar los posibles problemas de adecuación de la generación, reformar los regímenes de ayuda a las energías renovables y facilitar la implantación de medidas de respuesta de la demanda. No obstante, en caso de que la intervención pública no se ajuste al acervo de la Unión aplicable al mercado interior de la electricidad o a la normativa sobre competencia —en particular, las normas sobre las ayudas estatales—, la Comisión ha de incoar procedimientos de infracción y está obligada a iniciar los procedimientos en materia de ayudas estatales.

Orientaciones relativas a la intervención pública en materia de adecuación de la generación

El suministro de electricidad es esencial para el funcionamiento de la economía y la sociedad modernas. Garantizar la seguridad del suministro es, por lo tanto, un objetivo clave de política pública. Aunque pueda ser legítimo que las normas de adecuación de la generación sean diferentes en un contexto de diversidad de situaciones en los Estados miembros, la fiabilidad del sistema es interdependiente en un marco donde los mercados están interconectados.

La Comisión considera que la prevención de la interrupción del suministro no debe rebasar lo estrictamente necesario—: las autoridades públicas competentes deben, en primer lugar y ante todo, permitir que las fuerzas del mercado actúen para llevar a cabo las inversiones correspondientes. Si existen dudas sobre si el mercado es capaz de garantizar la adecuación y la seguridad de la generación, es aconsejable que se efectúe una evaluación factual, objetiva y exhaustiva de la adecuación de la generación antes de la intervención pública. Se invita a las autoridades competentes a incluir una descripción adecuada de la incidencia del acervo de la Unión en el mercado interior de la electricidad³² y a ser coherentes con la evaluación de la

³⁰ Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE (DO

L 211 de 14.8.2009, p. 55–93).

³¹ Véase la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-265/08, Federutility y otros.

³² Como el Reglamento (UE) n° 347/2013 relativo a las orientaciones sobre las infraestructuras energéticas transeuropeas, el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE y las políticas de eficiencia energética (p. ej. la Directiva 2012/27/UE relativa a la eficiencia energética).

adecuación de la generación a escala comunitaria de la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Electricidad (ENTSO-E)³³. La evaluación deberá tener en cuenta el potencial de las inversiones en infraestructuras de transporte, incluidas las interconexiones, y una mayor participación de la demanda.

Las evaluaciones de la adecuación de la generación deben ser notificadas a la Comisión de conformidad con los requisitos de la Directiva sobre la seguridad del abastecimiento de electricidad³⁴. Con el fin de reforzar y estrechar la cooperación y la coordinación entre los Estados miembros y la Comisión en el ámbito de la evaluación de la adecuación de la generación, la Comisión creó el 15 de noviembre de 2012 el Grupo de Coordinación de la Electricidad³⁵ según lo anunciado en el plan de acción para Europa. Las normas contenidas en la Directiva sobre la seguridad del abastecimiento de electricidad, y su transposición y aplicación, pueden resultar insuficientes para afrontar de manera satisfactoria los desafíos del futuro. La Comisión podrá proponer nueva legislación basada en los intercambios con los Estados miembros en el Grupo de Coordinación de la Electricidad.

En caso de que, a raíz de una evaluación exhaustiva, se detecte que la inadecuación de la generación es un problema grave, los Estados miembros deberán evaluar las medidas alternativas con las que puedan abordar o minimizar ese problema. Estas son la promoción y la aplicación de la respuesta de la demanda, entre otras cosas mediante una aceleración de la implantación de los contadores inteligentes y la expansión de la capacidad de interconexión, en particular con los países vecinos con superávit de generación de electricidad o una combinación energética complementaria.

Deben identificarse convenientemente y eliminarse las causas de la inadecuación de la generación y las razones por las que el mercado por sí solo podría no solucionarlas, en consonancia con los requisitos jurídicos de la Unión Europea³⁶, incluidas las deficiencias en materia de regulación, como la regulación de los precios al por mayor y al por menor, y el impacto negativo en las decisiones de inversión de los actuales regímenes de ayuda para la generación de electricidad a partir de energía nuclear y fósil. Para integrar de manera eficiente la energía renovable en el mercado, junto con la intervención pública son necesarios mercados eficaces intradiarios, de ajustes y de servicios auxiliares. Su ausencia podría ser una causa importante de inadecuación de la generación derivada de la caída de la rentabilidad de instalaciones intermedias y de generación de punta.

Si las medidas alternativas no solucionan el problema detectado de la adecuación de la generación, otras opciones posibles serían una reserva estratégica, un

³³ Incluidos datos fiables sobre el desarrollo de energía eólica y solar variable, nacional y de los Estados miembros vecinos.

³⁴ Directiva 2005/89/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, sobre las medidas de salvaguarda de la seguridad del abastecimiento de electricidad y la inversión en infraestructura (DO L 33 de 4.2.2006).

³⁵ Decisión de la Comisión, de 15 de noviembre de 2012, por la que se crea el Grupo de Coordinación de la Electricidad, C (2012) 8141.

³⁶ Por ejemplo, las normas y decisiones en materia de competencia, así como las disposiciones de la Directiva sobre la electricidad (2009/72/CE).

procedimiento único y creíble de licitación o incluso, si tampoco esto funciona, un mecanismo de capacidad a escala del mercado de la UE. Sea cual sea el mecanismo elegido, los Estados miembros han de tener en cuenta el objetivo de la eliminación progresiva de las subvenciones a la generación de combustibles fósiles de aquí a 2020. Las licitaciones para la adjudicación de nuevas instalaciones son más rentables si se organizan con arreglo a un procedimiento abierto, transparente, en el que participen todas las tecnologías y los medios de aumentar la flexibilidad, incluidos los operadores de respuesta de la demanda y los operadores de otros Estados miembros en la mayor medida posible (por ejemplo, hasta la capacidad de importación máxima). Los criterios de la licitación podrán incluir requisitos técnicos de rendimiento y las consecuencias, en lo relativo a las emisiones de CO₂, derivadas de la necesidad de evitar el efecto de saturación generado por la nueva capacidad de producción³⁷.

La Comisión considera que los mecanismos para garantizar la adecuación de la generación deben estar abiertos a toda la capacidad que puede contribuir de manera eficaz a cumplir las normas requeridas en materia de adecuación de la generación, incluidas las de otros Estados miembros. Esto puede hacerse de varias maneras que se discuten más exhaustivamente en el documento de trabajo de la Comisión sobre dicha cuestión. Se invita a los Estados miembros que estén estudiando realizar intervenciones públicas destinadas a garantizar la adecuación de la generación a que cooperen con los Estados miembros de su región en una fase temprana, con el fin de examinar la posibilidad de aplicar mecanismos transfronterizos.

Por otra parte, la Comisión considera que para minimizar las distorsiones en el mercado interior no debería existir ningún gravamen a la exportación o procedimientos para reservar electricidad para el mercado nacional; tampoco deberían existir restricciones a la licitación o a la exportación, y deberían evitarse los efectos adversos para el funcionamiento del acoplamiento de los mercados.

Las autoridades públicas competentes pueden reducir las distorsiones de la competencia y el comercio, garantizando que se revisa periódicamente la necesidad de intervenir al objeto de abordar las deficiencias subyacentes del mercado, y concibiendo las intervenciones públicas de manera que concluyan automáticamente tan pronto como cese el problema de capacidad identificado (por ejemplo, mediante la expansión de la capacidad de los interconectores o el despliegue de la respuesta de la demanda, o a través de medidas de eficiencia energética).

En caso de que la Comisión deba examinar la idoneidad de las intervenciones públicas destinadas a garantizar la adecuación de la generación, bien con arreglo a las normas sobre ayudas estatales o en virtud de la legislación sobre el mercado interior de la electricidad, será menester que el Estado miembro evalúe minuciosamente la adecuación de la generación, tal como se describe en los apartados anteriores. Las

³⁷ Por ejemplo, en función del mecanismo, garantizando que los precios virtuales del carbono en consonancia con los objetivos climáticos de la UE, como ilustran por ejemplo las vías hacia la descarbonización de la Hoja de Ruta de la Energía 2050, se incluyan en los cálculos pertinentes de los costes e ingresos o especificando niveles máximos medios de la huella de carbono coherentes con dichas vías.

intervenciones públicas de gran alcance para abordar la adecuación de la generación pueden ser caras. Los Estados miembros pueden reducir su impacto en los consumidores al combinarlas con medidas para fomentar la respuesta de la demanda, así como creando el mercado y la infraestructura de transporte que exige un sistema eléctrico hipocarbónico.

Estas intervenciones no deben servir para compensar el impacto negativo de otras subvenciones o la aplicación deficiente de las normas del mercado interior. Ello significa que la Comisión espera ver no solo un elevado nivel de compromiso en cuanto a la transición hacia un sistema eléctrico hipocarbónico en los países promotores de la intervención pública para garantizar la adecuación de la generación, sino también sistemas de ayuda a la electricidad procedente de fuentes renovables que se ajusten a las mejores prácticas, como se explica a continuación. Asimismo, los Estados miembros deben eliminar la regulación de los precios y los obstáculos a la participación de la respuesta de la demanda en los mercados mayorista y minorista y en el suministro de servicios de ajuste, auxiliares y de otros sistemas. Con vistas a promover la implantación de la respuesta de la demanda, los Estados miembros deben acelerar la implantación de las redes inteligentes y de los contadores inteligentes, que irá en paralelo con el trabajo de la Comisión encaminado a crear mejores condiciones para el desarrollo de los aparatos inteligentes y de los sistemas de gestión de la energía.

Orientación para los regímenes de ayuda a las energías renovables

De conformidad con el artículo 194 del Tratado, la política energética de la Unión tendrá por objetivo fomentar el desarrollo de formas de energía nuevas y renovables. Dicho fomento es igualmente importante para alcanzar los objetivos medioambientales y climáticos de la Unión. Es poco probable que en un futuro próximo los mercados de la energía ofrezcan los niveles deseables social y macroeconómicamente de fuentes de energía renovables. A fin de lograr esos niveles deseables de energías renovables, es posible que los gobiernos deseen intervenir; tratándose de sustentar esa «industria incipiente» o corregir fallos del mercado en ámbitos específicos, puede considerarse necesaria la intervención pública.

La Comisión ha instado a la intervención pública para crear condiciones estables a fin de invertir en energías renovables y fomentar la integración de la electricidad de origen renovable, en particular, en el mercado interior de la electricidad. Aplicar modificaciones retroactivas a regímenes de apoyo vigentes socava gravemente la confianza de los inversores y reduce la inversión en el sector. Las reformas de los regímenes de ayuda no deben frustrar las legítimas expectativas del inversor. La Comisión recomienda apoyar las fuentes de energía renovables de manera estable, transparente, creíble, rentable y con miras a la integración del mercado. Ello conducirá a la innovación tecnológica y a la competitividad de dichas fuentes.

Mientras el sector y las tecnologías de las energías renovables van madurando y desarrollándose, y los costes se reducen, es importante que el impulso a la producción y las decisiones en materia de inversión procedan cada vez más del mercado y no de los niveles garantizados de precios establecidos por las autoridades. Todo apoyo que siga siendo necesario debe, por lo tanto, complementar los precios de mercado, sin

sustituirlos, y limitarse al mínimo necesario. En la práctica, ello significa eliminar progresivamente las tarifas reguladas, que blindan a los productores de energía renovable frente a las señales de precios del mercado, y avanzar hacia primas reguladas y otros instrumentos de ayuda, como las obligaciones de cuotas, que obliguen a los productores a responder a los precios de mercado. También significa concebir el apoyo de manera más coherente con el régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE), a fin de garantizar un apoyo reducido cuando suben los precios del carbono en el RCDE, como sería el caso con las primas reguladas flotantes. Aunque dichos instrumentos económicos pueden ser equivalentes en eficiencia económica en teoría, su impacto dinámico en el funcionamiento del mercado hace que los regímenes de primas y las cuotas sean instrumentos más adecuados para la integración de las energías renovables en el mercado. Por otra parte, se invita a los Estados miembros a conceder esta ayuda a través de mecanismos genuinamente competitivos de asignación, como los procedimientos de licitación. Tales procedimientos permiten revelar los costes de las diferentes tecnologías, operadores y proyectos teniendo en cuenta emplazamientos de producción específicos, así como estimular una competencia sana no solo entre distintos operadores y emplazamientos sino también entre las diferentes fuentes de energía renovables.

Las energías renovables exigen el uso de equipos tecnológicos producidos dentro y fuera de la UE y a veces requieren el uso de biomasa como materia prima. La Comisión recuerda a los Estados miembros que las «normas sobre contenidos de origen local» u otras restricciones territoriales similares sobre el empleo de determinadas tecnologías, equipo o materias primas para la producción de electricidad pueden no concordar con el acervo de la UE.

También es crucial centrar la intervención pública en la investigación y el desarrollo en el ámbito de las tecnologías emergentes. La ayuda a dichas tecnologías e innovación permitirá fomentar su entrada en el mercado y el rápido despliegue de las próximas generaciones de tecnologías.

La pequeña producción descentralizada, actualmente sin carácter comercial, como la de los hogares particulares, puede necesitar apoyo específico. Si se confirma esa necesidad, un apoyo de este tipo podría permitir alcanzar niveles social y económicamente óptimos de energía renovable y apoyar una amplia gama de tecnologías de energías renovables.

Además de la intervención pública para promover la electricidad procedente de energías renovables, se pueden concebir de forma tecnológicamente neutral las obligaciones de ajuste, los mercados de ajuste, el uso de las interconexiones, los gastos de conexión a la red y las normas de uso de esta, y permitir que las señales de coste adecuadas se transmitan a todos los grandes fabricantes y a los usuarios. La Comisión también invita a los Estados miembros a aplicar métodos de reducción de costes (como la publicación de licitaciones para asignar la ayuda).

Cooperación a escala de la Unión en el desarrollo de las energías renovables

La Directiva 2009/28/CE prevé tres tipos de mecanismos de cooperación entre los Estados miembros. Estos habrían de contribuir a que los Estados miembros alcancen

los objetivos nacionales de manera más eficaz, a través de los diversos recursos nacionales de los Estados miembros en el marco de las actuales normas de la electricidad y la infraestructura física. Dado el potencial que presentan los mecanismos de cooperación para lograr un mayor respaldo de las energías renovables, la Comisión lamenta que, con la excepción del plan conjunto de Noruega y Suecia, no se haya hecho uso de tales mecanismos hasta la fecha. El desarrollo de las energías renovables en regímenes de ayuda transfronterizos puede reducir los costes de cumplimiento de la Directiva 2009/28/CE. También puede ayudar a eliminar posibles distorsiones en el mercado único derivadas de las diferencias entre planteamientos *nacionales*.

En el documento de trabajo de la Comisión anejo relativo a mecanismos de cooperación, la Comisión proporciona orientaciones más detalladas sobre la utilización de mecanismos de cooperación en los regímenes de ayuda a las energías renovables, incluidas determinadas características facultativas de concepción con anexos de modelos de acuerdos «normalizados» aplicables a cualquiera de los mecanismos de cooperación.

Medidas de respuesta de la demanda

El mercado interior de la electricidad no es solo la suma de productores y proveedores, empresas tecnológicas y gestores de las redes eléctricas. Los consumidores – industriales, comerciales y usuarios de servicios de electricidad, más los quinientos millones de usuarios domésticos – constituyen una parte muy importante del mercado, a saber, la demanda. Estos pueden desempeñar un papel importante para hacer que el sistema eléctrico sea más flexible, aportando soluciones en materia de eficiencia energética, generación local renovable y servicios locales de respuesta de la demanda. Ello requiere apoyar tecnologías que sean accesibles a todos los consumidores, incluida la explotación de sinergias entre los operadores de la energía y de las telecomunicaciones.

Para ello el mercado minorista ha de organizarse de manera que los consumidores se beneficien de su participación en el mercado de la energía y se los aliente a participar en el mismo, así como que atraiga inversiones en productos y servicios innovadores para optimizar la participación de los consumidores. Debería permitirse a los consumidores participar activamente en el mercado de la electricidad y pagar en función de las señales de precios del mercado al por mayor. También exige unas normas claras sobre el intercambio de datos y protocolos.

Permitir la respuesta de la demanda exige suprimir los elementos de tarificación que obstaculizan la participación activa en el mercado, así como desarrollar una fijación de precios dinámica. Si se lleva a cabo correctamente, el marco de respuesta de la demanda establecido en la Directiva sobre la electricidad y en la Directiva sobre la eficiencia energética³⁸ favorecerá y promoverá las tecnologías que permitan agregar

³⁸ Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE, DO L 315, p. 1.

de forma voluntaria el consumo de energía de muchos consumidores individuales. Ello puede abrir el mercado para aprovechar el potencial de la respuesta de la demanda, poniéndola en un pie de igualdad con la oferta en el mercado. La Comisión asistirá a los Estados miembros a la hora de llevar a cabo la oportuna transposición (antes de junio de 2014) y la adecuada aplicación de la Directiva sobre la eficiencia energética.

La Comisión está estudiando en la actualidad los análisis de rentabilidad y los planes de implantación de la medición inteligente recibidos de los Estados miembros. La Comisión, en consulta con los Estados miembros debe presentar los resultados de este ejercicio en un extenso informe de evaluación comparativa antes del final de 2013.

Podría ser necesario un trabajo político y normativo más profundo en los Estados miembros y a nivel de la UE. Contar con unas tarifas adecuadas y con la garantía de que los consumidores finales tengan acceso a tarifas intradía dinámicas facilitaría la facturación a los consumidores sobre la base de los precios al por mayor y no sobre sus perfiles de consumo. Es conveniente eliminar los controles de precios, reforzar las señales de precios y desarrollar más normas para la coordinación y la interacción de los diferentes actores del mercado, incluyendo, en particular, el papel de las empresas de distribución en el equilibrio local como parte de las redes inteligentes de distribución. En este contexto, el acceso y el intercambio de datos deberán seguir siendo seguros y limitarse a lo necesario pero quedar abiertos a los nuevos operadores del mercado con el consentimiento expreso de los consumidores particulares. Existe también la necesidad de determinar y promover entre los Estados miembros buenas prácticas en el terreno de la respuesta de la demanda.

De forma paralela, es esencial incorporar al mercado la tecnología instrumental, implantando los sistemas de contadores inteligentes con las funcionalidades apropiadas y creando además el marco necesario a la expansión de los equipos y los sistemas de control inteligentes y eficientes en relación con el diseño ecológico, el etiquetado energético y la normalización. Este tipo de tecnologías y soluciones inteligentes debe implantarse urgentemente, respetando al mismo tiempo las consideraciones jurídicas sobre la seguridad y la protección de datos, la privacidad y la protección de los consumidores ante intrusiones malintencionadas. Las organizaciones europeas de normalización elaborarán una serie completa de normas relativas a las redes inteligentes, incluyendo la respuesta de la demanda, antes de finales de 2014. Las medidas en curso destinadas a propiciar y fomentar la respuesta de la demanda se analizan más detalladamente en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la incorporación de la flexibilidad de la demanda en el mercado de la electricidad.

V. CONCLUSIONES Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN PARA EL FUTURO

El mercado interior de la electricidad es un instrumento importante para garantizar un abastecimiento de electricidad asequible, seguro y sostenible en el futuro. Para

proteger su papel, es necesario garantizar que las intervenciones públicas no socaven su proceso de realización y hagan que funcione sin problemas. Aprovechar las oportunidades que ofrecen el acervo de la Unión sobre el mercado interior de la electricidad y los programas de la Unión puede, en algunos casos, eliminar la necesidad de la intervención pública a escala regional, nacional o local. Cuando una autoridad competente decida intervenir, la Comisión le pedirá que tenga en cuenta no solo el interés regional, nacional o local, sino también los efectos de tales medidas en el mercado interior de la electricidad. Ello redundará en beneficio de los ciudadanos.

La presente Comunicación ahonda en el análisis de otras iniciativas anteriores de la Comisión para garantizar la coherencia en el mercado interior de la electricidad. La Comisión también se encuentra en el proceso de revisión de las directrices sobre ayudas estatales en materia de la protección medioambiental como parte del proceso de modernización de las ayudas estatales. Como parte del proceso de revisión, también son objeto de reflexión temas como el apoyo a las fuentes de energía renovables y los mecanismos de capacidad³⁹. La Comisión acoge con satisfacción la oportunidad de discutir con los Estados miembros cómo pueden aplicarse en la práctica los principios expuestos en la presente Comunicación, de modo que puedan lograrse completamente los beneficios de un mercado interior de la electricidad integrado y competitivo. La Comisión seguirá trabajando asimismo con los Estados miembros y las autoridades nacionales de reglamentación, en particular a través del Grupo de Coordinación de la Electricidad, sobre el modo de afrontar los desafíos para garantizar la seguridad del abastecimiento de electricidad y la adecuación de la generación.

Algunas intervenciones públicas (por ejemplo, para internalizar las externalidades negativas), siguen siendo cruciales para permitir el buen funcionamiento del mercado interior de la electricidad. Otras intervenciones tienen que ver más con problemas de carácter temporal como, por ejemplo, para garantizar la adecuación de la generación en circunstancias en las que el mercado (todavía) no reacciona. Es preciso tener más prudencia y más cautela con este tipo de intervenciones públicas, que deben ser estrictamente limitadas en el tiempo. La intervención pública para promover la adecuación de la generación puede consistir en ayudas estatales y, en consecuencia, entrar en el ámbito de aplicación de las orientaciones revisadas sobre ayudas estatales en materia de medio ambiente y energía. Puede llevar aparejadas obligaciones de servicio público impuestas a los productores, los proveedores o los gestores de redes de transporte. Estas obligaciones han de ser notificadas a la Comisión y tienen que cumplir los requisitos establecidos en la Directiva sobre la electricidad y definirse claramente, ser transparentes, no discriminatorias y controlables, y garantizar la igualdad de acceso de las empresas eléctricas. La Comisión se propone seguir los criterios elaborados en la presente Comunicación al evaluar las obligaciones de servicio público en el sector de la electricidad.

La importancia de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior de la electricidad irá en aumento mientras continúe la transición del sistema energético. Las cuestiones planteadas en la presente Comunicación son también pertinentes para el

³⁹ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/index_en.html

trabajo de la Comisión sobre el futuro marco de las políticas energéticas y sobre el clima de cara a 2030.

El nivel, el calendario y la naturaleza de la intervención pública y la manera de conciliar esa intervención con el mercado interior de la electricidad y el acervo de la UE son cuestiones cada vez más acuciantes, especialmente con vistas a la plena realización del mercado interior de la electricidad en 2014. La presente Comunicación y los documentos de trabajo de la Comisión anejos ofrecen consideraciones sobre varias cuestiones apremiantes, incluida la respuesta de la demanda, los mecanismos de capacidad, los sistemas de ayuda a la electricidad renovable y los mecanismos de cooperación. La aplicación de dichas orientaciones mejoraría el funcionamiento del mercado interior de la electricidad y ayudaría a la Unión a cumplir los objetivos de la política energética de la Unión, que son la sostenibilidad, la seguridad energética y la competitividad. Por su parte, la Comisión pondrá próximamente en marcha una consulta sobre las orientaciones relativas a las ayudas en materia de energía y medio ambiente, que establecerán un marco para evaluar la compatibilidad de las medidas que contemplen ayudas estatales.