

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las orientaciones sobre la infraestructura energética transeuropea y por el que se deroga la Decisión nº 1364/2006/CE»

[COM(2011) 658 final — 2011/0300 (COD)]

(2012/C 143/25)

Ponente: **Egbert BIERMANN**

El 15 de noviembre de 2011 y el 29 de noviembre de 2011, de conformidad con los artículos 172 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, respectivamente, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las orientaciones sobre la infraestructura energética transeuropea y por el que se deroga la Decisión nº 1364/2006/CE»

COM(2011) 658 final - 2011/0300 (COD).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de febrero de 2012.

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 131 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

El presente dictamen forma parte de un paquete de cinco dictámenes elaborados por el CESE sobre el Mecanismo «Conectar Europa» y las directrices correspondientes publicadas por la Comisión europea en octubre de 2011. El paquete incluye los siguientes dictámenes: **TEN/468** - Mecanismo «Conectar Europa» (ponente: Sr. HENCKS), **TEN/469** - Orientaciones para las redes transeuropeas de **telecomunicaciones** (ponente: Sr. LONGO), **TEN/470** - Orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la **energía** (ponente: Sr. BIERMANN), **TEN/471** - Orientaciones para la Red Transeuropea de **Transporte** (ponente: Sr. BACK) y **TEN/472** - **Emisión de obligaciones** para proyectos de infraestructura (ponente: Sr. DUTTINE).

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE respalda el objetivo de modernizar y extender las infraestructuras energéticas de Europa. Una infraestructura energética europea eficaz, que garantice la seguridad del suministro y estable constituye, junto a la diversificación de las fuentes de energía, de las fuentes de abastecimiento y de las rutas de tránsito, la base para un suministro seguro y estable en la UE.

1.2 La crisis financiera ha demostrado que las estructuras estables, sobre todo en el nivel de la industria pero también en el de las PYME, son factores de creación de valor que permiten acelerar la salida de la crisis. La estabilidad de la infraestructura energética, con la capacidad de garantizar una elevada seguridad de suministro, constituye la premisa fundamental para ambos sectores.

1.3 En el futuro será necesario transportar la energía, cada vez con más frecuencia y en mayores cantidades, a través de unas distancias mayores de lo que hoy en día es posible. Para ello es necesario, como se expone en la propuesta de la Comisión Europea, crear y aplicar las condiciones necesarias.

1.4 El transporte de corriente continua de muy alta tensión debe configurarse como una red estable que cubra toda la UE. Las conexiones lineales utilizadas hasta ahora no son seguras contra fallos.

1.5 Es necesario crear interconexiones fronterizas para evitar estrangulamientos. La gestión de los estrangulamientos contribuye a lograr seguridad del abastecimiento.

1.6 Solo con unas infraestructuras energéticas transeuropeas pueden aprovechar todos los países de la UE sus ventajas de localización vinculadas a las fuentes de energía nacionales. Esto es aplicable tanto a la utilización de energía hidroeléctrica y eólica como al aprovechamiento de las instalaciones solares en Europa meridional. Asimismo sería posible optimizar la explotación de combustibles fósiles, por ejemplo, petróleo, gas y carbón.

1.7 Solamente con unas infraestructuras energéticas bien desarrolladas resultará posible lograr la transformación hacia un suministro energético sostenible, seguro y con menores emisiones de dióxido de carbono.

1.8 El CESE apoya la creación del Mecanismo «Conectar Europa». Hasta el momento solo hay estimaciones sobre el volumen de inversión que deberá aportarse. No obstante, para su aplicación es necesario un análisis concreto de las necesidades reales de inversión, y mejores condiciones básicas y medios para facilitar las innovaciones en el desarrollo de la infraestructura energética europea, que no deben efectuarse a costa del desarrollo, igualmente necesario, de las redes de distribución en los Estados miembros y las regiones. A todos los niveles son necesarias tarifas por el uso de las redes que fomenten las inversiones privadas. También es necesario que haya planes públicos eficaces de fomento y garantía para incrementar los incentivos a la inversión privada.

1.9 Los criterios para la adjudicación de proyectos son de la máxima importancia. Deben configurarse de manera transparente para los operadores de las redes, las empresas de generación y consumo de energía, así como para los ciudadanos. Se acoge favorablemente el modelo de participación de los ciudadanos y de los entes territoriales formulado en la propuesta de reglamento. Por consiguiente, el CESE apoya los criterios establecidos en el anexo de la propuesta de reglamento con respecto a la adjudicación de proyectos.

1.10 La ampliación de la estructura europea de redes energéticas resulta necesaria para optimizar la compensación de cargas, así como para explotar las posibilidades en materia de eficiencia. Con el objeto de que la ampliación de la red no se convierta en un estrangulamiento del crecimiento europeo, se hace necesario acelerar el proceso de concesión de autorizaciones. En este ámbito se acogen también favorablemente las sugerencias de la propuesta de Reglamento. Se insta a los Estados miembros a tomar las medidas necesarias a nivel nacional para la adaptación jurídica.

1.11 A juicio del CESE, se necesita fundamentalmente una mayor aceptación y un mayor diálogo entre todos los participantes para superar los retos que entraña la ampliación de la red.

1.12 En el ámbito de la investigación es preciso redoblar los esfuerzos para compensar, mediante redes inteligentes, capacidades de almacenamiento y modelos inteligentes de combinación energética, las oscilaciones de la corriente ocasionadas por la producción de energía a partir de fuentes renovables. Para su aplicación deben crearse condiciones de seguridad jurídica en toda la UE.

1.13 Deberá prestarse especial atención a la estabilidad de la red eléctrica europea, dadas las condiciones cambiantes producidas por la creciente introducción de energías renovables volátiles. La estabilidad de la tensión y de la frecuencia no puede oscilar.

1.14 La creación de unas infraestructuras energéticas transeuropeas requiere un elevado nivel de aceptación ciudadana. Las posibilidades planteadas en la propuesta de reglamento constituyen un paso importante en esta dirección. Estas posibilidades deben ampliarse, en caso necesario, en los distintos Estados miembros de la UE.

1.15 Tanto durante la construcción como durante la explotación de las redes energéticas transnacionales los trabajadores están sometidos a exigencias especialmente elevadas. La correspondiente cualificación para estas actividades y el perfeccionamiento profesional son elementos necesarios de su aplicación. Es especialmente necesario proporcionar formación continua específica a los trabajadores altamente cualificados, como los directivos e ingenieros, que debe incluir los ámbitos de la innovación, la investigación, la prevención de riesgos en el transporte de energía entre los diferentes países, así como los aspectos jurídicos de estos ámbitos, que están en constante evolución. En la adjudicación de los contratos deberá velarse asimismo por el cumplimiento de las normas sociales.

1.16 El CESE acoge con satisfacción que se mantenga una red de gas ampliada. La conexión de distintas zonas de extracción de gas reforzará la seguridad del abastecimiento.

1.17 Los proyectos de investigación promovidos por la UE para la captura y almacenamiento de CO₂ progresan muy lentamente. Desde ahora mismo debería planificarse una red que una entre sí los centros de investigación y los posibles emplazamientos de almacenamiento o que sirva para el almacenamiento. No obstante, que esto se haga realidad antes de 2020 resulta en las condiciones actuales más bien dudoso. Por ello, el CESE recomienda un proceso de seguimiento que siga explorando y poniendo a prueba la aplicabilidad de estas tecnologías (véase también CESE 1203/2008 – Almacenamiento geológico de dióxido de carbono; ponente: Sr. Wolf) ⁽¹⁾.

2. Introducción

2.1 Configurar el futuro energético de Europa constituye un gran reto para la política y la sociedad europeas. La consecución de este objetivo exige una actuación coherente, centrada en los objetivos y realista, sobre la base de los estudios de viabilidad. Dicha actuación debe entrañar un enfoque europeo común, más allá de las fronteras de los Estados miembros.

2.2 En la actuación europea conjunta, el norte lo marcan los tres objetivos de la UE en materia de política energética: seguridad del suministro, competitividad y sostenibilidad. La consecución de estos tres objetivos implica asimismo la responsabilidad social de garantizar que todos los ciudadanos de la UE dispongan de acceso a una energía asequible.

2.3 El 17 de noviembre de 2010, la Comisión publicó una Comunicación con el título «Las prioridades de la infraestructura energética a partir de 2020». Esta Comunicación contiene un llamamiento a una nueva política de infraestructuras energéticas en Europa. Conforme a esta política, la ampliación de la red se coordinará en el futuro con carácter transeuropeo. Esto significa al mismo tiempo una revisión y un desarrollo de las estrategias y planteamientos vigentes hasta el momento en materia de redes energéticas transeuropeas.

2.4 Finalmente, la Comisión aprobó el 19 de octubre de 2011 la propuesta de «Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía y por el que se deroga la Decisión n^o 1364/2006/CE». Su finalidad es la creación de un mercado interior de infraestructuras energéticas, que deberá entrar en vigor el 1 de enero de 2013. La infraestructura energética transeuropea se convierte así en parte del planteamiento energético europeo para 2020, cuyos elementos son la integración de todos los Estados miembros en la red europea, el fomento de una producción sostenible de energía, el aumento de la eficiencia energética, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y el desarrollo de las energías renovables.

2.5 Las infraestructuras energéticas tendrán en el futuro una importancia mucho mayor: la Comisión de Ética para el Suministro Seguro de Energía del Gobierno federal alemán las denomina el «núcleo de una economía de alta tecnología» ⁽²⁾.

⁽¹⁾ DO C 27 de 3.2.2009, p. 75.

⁽²⁾ «Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft», presentado por la Comisión de Ética para el Suministro Seguro de Energía, Berlín, 30 de mayo de 2011, p. 37.

2.5.1 En el caso del transporte de electricidad, esto implica la ampliación de una red de transporte de corriente continua de muy alta tensión (autopista de electricidad) en toda la UE, incluidos los puntos de acoplamiento, el examen y perfeccionamiento de acumuladores de corriente, el desarrollo de sistemas inteligentes y descentralizados de distribución de corriente («smart grids») y el control de una utilización inteligente de la electricidad.

2.5.2 El gas natural desempeñará asimismo en el futuro un papel crucial en la combinación energética para compensar las oscilaciones en la generación de corriente y asegurar un suministro básico. Es necesario acelerar la construcción de conducciones de alta presión y las correspondientes capacidades de almacenamiento. Puesto que, en las condiciones actuales, los costes del almacenamiento son relativamente elevados, deberá ponderarse si el almacenamiento de gas natural puede sustituirse, al menos en parte, por otras formas de producción de energía.

2.5.3 A medio plazo, el petróleo seguirá desempeñando un papel central, especialmente en el transporte por carretera. Por eso es necesario ampliar y optimizar también en este caso las estructuras de transporte, teniendo en cuenta una amplia seguridad de suministro.

2.5.4 A ello debe añadirse la construcción de infraestructuras para el transporte de CO₂. En la actualidad continúa el debate sobre las ventajas e inconvenientes de esta técnica. A este respecto se precisa más investigación, desarrollo de la técnica y fomento de la aceptación, por lo que hay que contar con retrasos en la ejecución.

2.6 Los recursos energéticos internos de los Estados miembros deberán integrarse en las infraestructuras energéticas europeas. Por ejemplo, las centrales ultramodernas de gasóleo y carbón pueden contribuir al suministro básico y a contrarrestar las oscilaciones en la producción de electricidad.

3. La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo presentada por la Comisión

3.1 El fundamento de la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía» reside en la obligación de los Estados miembros de participar en las medidas sobre las infraestructuras transeuropeas creando al mismo tiempo unas estructuras de transporte más eficaces. Dada la creciente y sostenida demanda energética, es indispensable que se establezca una interconexión de las redes de energía transeuropeas. Ello afecta a todos los sectores energéticos.

3.2 La propuesta formula doce proyectos y áreas prioritarios de infraestructuras energéticas. Todos los Estados miembros están integrados en los distintos proyectos, según su grado de afectación. Se trata de:

- cuatro corredores de electricidad, que incluyen, entre otras, la construcción de una red eléctrica marítima en los mares septentrionales y la construcción de una red en el eje nort-sur;

- cuatro corredores de gas, que incluyen, entre otras, la construcción de las redes europeas de gas natural para garantizar la seguridad del suministro;

- un corredor de petróleo; en este caso también es primordial la seguridad del suministro; y

- tres áreas temáticas prioritarias, entre otras, el establecimiento de redes inteligentes, la construcción de autopistas de la electricidad y el desarrollo de la red transfronteriza de CO₂.

3.3 Para los cuatro ámbitos de infraestructuras, la propuesta de la Comisión desarrolla quince categorías (entre otras, autopistas de la electricidad, instalaciones de almacenamiento de electricidad, gasoductos, transporte de petróleo y conductos para CO₂). Esto constituye asimismo el requisito para que todos los participantes partan de unos mismos conceptos aceptados por todos.

3.4 Otro tanto cabe decir de las normas establecidas en la propuesta de la Comisión con carácter vinculante para la cooperación de los grupos con vistas a la aplicación a nivel regional. Estas reglas del juego son aplicables a todos los grupos regionales y pretenden optimizar la cooperación. En estos grupos deben integrarse los intereses de todos los afectados. Dado que los proyectos tienen repercusiones notables en lo que respecta a la soberanía de los Estados miembros, así como en el alcance transfronterizo, estas normas e indicadores resultan imprescindibles.

3.5 Dado que entre los Estados miembros no solo difieren los precios de la electricidad, sino también los de las redes, la propuesta formula un método de análisis de costes y beneficios con el que se pueden desarrollar y comparar escenarios en los distintos sectores energéticos, por ejemplo, en relación con la demanda, los precios y la capacidad de producción.

3.6 Por último, se establecen orientaciones en cuanto a la transparencia y la participación del público. De esta forma se responde a la necesidad de crear una metodología uniforme para las diferentes reglamentaciones de los Estados miembros. Se sugiere elaborar un manual de procedimiento. El objetivo es lograr la amplia participación de los ciudadanos. Las normas vinculantes propuestas a tal fin deben ser aplicables a escala europea. Garantizan la adecuación de los procesos (véase el anexo II de la propuesta).

3.7 Esto ofrece al mismo tiempo posibilidades para la ejecución de proyectos piloto a favor de la participación ciudadana, al objeto de desarrollar una cultura de participación europea.

3.8 La participación pública de los entes regionales y locales, la industria y los ciudadanos adquiere aquí un nivel cualitativo totalmente nuevo. No solamente participa la opinión pública de un Estado, sino la de los Estados miembros afectados. De esa forma nace una participación cuasi transnacional, lo que desde luego puede y debe conducir a una cultura de participación europea. Este aspecto ha sido destacado convenientemente por

el Comité de las Regiones (CDR) en su dictamen «Las prioridades de la infraestructura energética a partir de 2020»⁽³⁾ (véanse, entre otros, los puntos 3 y 4).

3.9 El fundamento jurídico para la aplicación de un posible reglamento lo constituye, en particular, el apartado 1 del artículo 171 del TFUE, que está formulado inequívocamente, así como, a nivel de procedimiento, la codecisión conforme al artículo 172. Es importante que se conserve la competencia existente de los Estados miembros en cuanto a la combinación energética. La competencia de la UE en materia de redes europeas resulta útil en este contexto y deberá seguir ampliándose.

3.10 El marco financiero para la ampliación de las infraestructuras energéticas europeas hasta 2020 se estima en cerca de 210 000 millones de euros⁽⁴⁾. La participación que cabe esperar de los inversores privados ronda el 50 %. Para alcanzar esa cifra, la Comisión debate y elabora en estos momentos los instrumentos de financiación, de cuyo examen se encarga el Grupo de estudio «Iniciativa de Europa 2020 para la emisión de obligaciones destinadas a la financiación de proyectos de infraestructuras» TEN/472⁽⁵⁾.

3.11 El Reglamento propuesto deberá entrar en vigor el 1 de enero de 2013. Los principios de su financiación se inscriben en el marco financiero plurianual de la UE previsto para 2014-2020.

4. Observaciones del CESE

4.1 El abastecimiento de energía con una infraestructura energética moderna constituye un requisito fundamental para el progreso de la sociedad europea. En este contexto, el CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión, que representa un elemento importante para la consecución de los objetivos para 2020 en materia de política energética.

4.2 La solución propuesta apuesta por una vía intermedia entre la transparencia de mercado, la necesaria reglamentación y la libertad de mercado, lo cual es positivo. Los mercados energéticos de los Estados miembros están regulados actualmente de forma distinta. Podrían producirse conflictos de intereses. Por tanto, el objetivo es lograr la armonización de los mercados nacionales de energía preservando las necesidades nacionales.

4.3 En especial en el caso de las orientaciones propuestas para los indicadores y normas comunes, que han de ser vinculantes para todos, se plantea la posibilidad de actuar conjuntamente hacia una meta común. De esta forma se reducen al mínimo de antemano las discrepancias conceptuales.

⁽³⁾ DO C 259 de 2.9.2011, pp. 48-53.

⁽⁴⁾ Para las redes de transporte de alta tensión, el almacenamiento y las aplicaciones de red inteligentes se estiman en la propuesta cerca de 140 000 millones de euros; para gasoductos bidireccionales de alta presión, cerca de 70 000 millones de euros; y para infraestructuras de transporte de CO₂, cerca de 2 500 millones de euros.

⁽⁵⁾ Véase el dictamen del CESE sobre «Iniciativa de Europa 2020 para la emisión de obligaciones destinadas a la financiación de proyectos de infraestructuras» (Véase la página 3 del presente Diario Oficial).

4.4 El objetivo fijado para la construcción de una superred energética, que llevará a la creación de redes inteligentes descentralizadas, tiene varias consecuencias positivas:

- la creación de más y mejores puestos de trabajo, en especial en las zonas periféricas de Europa;
- la posición que ocupa Europa dentro de la competencia mundial como emplazamiento de industrias y servicios se verá reforzada gracias al suministro seguro de energía. Esto es especialmente válido para las PYME;
- la modernización y la ampliación de las infraestructuras energéticas europeas contribuyen a una mayor eficiencia energética;
- la creación de unas infraestructuras transnacionales, al tiempo que se amplían las redes regionales, genera la posibilidad de solventar mejor los estrangulamientos energéticos existentes;
- el objetivo de intensificar la competencia en los mercados energéticos ofrece la posibilidad de estabilizar los precios o incluso rebajarlos. A eso se opone, no obstante, la necesidad de regulación, a veces muy elevada, que puede tener un efecto negativo en los precios. Deberá iniciarse un proceso para ponderar desde una perspectiva política la vía que debe seguirse.

4.5 La participación prevista de los entes regionales y locales aumenta la aceptación de las innovaciones propuestas por ellos para las infraestructuras. Este aspecto ha sido especialmente resaltado por el CDR en su dictamen.

4.6 Es preciso reelaborar la reglamentación de la red. Se trata de encontrar un camino que sustituya el enfoque centrado en el rendimiento de los operadores por unos planteamientos de mayor alcance. La viabilidad técnica constituye una de las cuestiones centrales; la cuestión de la ejecución económica, sostenible y social son otras cuestiones adicionales.

4.7 Un componente importante de las infraestructuras energéticas modernas es el mantenimiento de las reservas de energía. Hasta hora esto hacía referencia esencialmente al gas natural y al petróleo. En la propuesta, estas reservas se amplían al sector de la electricidad. De modo general, se plantea la cuestión de si constituyen proyectos de interés común o proyectos nacionales. Hasta la fecha no hay ninguna reglamentación de la UE en la materia, lo que plantea importantes problemas jurídicos. Por tanto, se pide a la Comisión que elabore una propuesta que aporte la seguridad jurídica necesaria en el ámbito del almacenamiento energético. Más allá de fomentar las posibilidades de almacenamiento energético previstas hasta el momento, la propuesta debe tener en cuenta todas las opciones técnicamente concebibles, como por ejemplo los acumuladores, las técnicas de vapor, el hidrógeno o el metano. Sería deseable que, en paralelo a su aplicación, se llevaran a cabo proyectos de investigación debidamente financiados.

4.8 En los Estados miembros que tienen Consejos Económicos y Sociales, estos deberán ser escuchados y participar en calidad de asesores durante la planificación y la ejecución.

4.9 Las normativas nacionales sobre gestión y participación de los trabajadores entran a formar parte de los proyectos regionales de infraestructuras energéticas. Se trata de un requisito previo esencial para conferir una dimensión social a los puestos de trabajo existentes y de nueva creación en los proyectos de infraestructuras europeas.

4.10 Los trabajadores de los proyectos de infraestructuras deberán estar debidamente cualificados y formados para estas tareas tan exigentes, al objeto de conseguir una ejecución sin incidencias.

4.11 Los ciudadanos de la UE deberán ser minuciosamente informados sobre los proyectos de infraestructuras que se elaboren. Su ejecución no es posible sin una amplia aceptación ciudadana.

4.12 Los costes de las infraestructuras se incluyen en los precios de la energía para el usuario final. En la práctica se repercuten sobre los precios al consumo. En este sentido, existe el peligro de que los ciudadanos se vean privados de utilizar la electricidad. Esto es algo que solo se contempla de modo marginal en la propuesta. Convendrá desarrollar enfoques complementarios para erradicar la pobreza energética en Europa. A tal efecto, en última instancia resultará decisivo saber hasta qué punto es posible generar una competencia en los mercados energéticos que sea capaz de contrarrestar un aumento de los precios.

4.13 Los costes de las infraestructuras también se optimizan generando la energía adecuada en el lugar adecuado. Así, conviene producir energía eólica en regiones con viento, y energía solar en regiones con mayor insolación. Eso se traduce en una optimización no solo de la producción de energía, sino también de su transporte.

4.14 La industria y las PYME son, tanto ahora como antes, factores de creación de valor fundamentales en Europa. También en este caso constituye un requisito fundamental el suministro estable de energía a precios competitivos en los mercados mundiales.

4.15 Una pregunta sin respuesta es la ampliación prevista de las infraestructuras para el transporte de CO₂. Las ventajas y los inconvenientes de esta tecnología se encuentran actualmente en fase de debate. Pero como las fuentes de energía fósiles, como el petróleo, el gas natural y el carbón, a medio plazo van a continuar formando parte de la combinación energética en Europa, se precisan medidas de acompañamiento para fomentar esta técnica y para desarrollar las correspondientes infraestructuras al objeto de poder alcanzar los objetivos climáticos a largo plazo de la UE. De todas formas, actualmente apenas existen proyectos piloto. Cabe preguntarse si esto se conseguirá de aquí al año 2020 o si se prolongará más allá de esa fecha.

4.16 En vista de todo lo anterior, el CESE respalda la propuesta de reglamento sobre la infraestructura energética y, sin perjuicio de las observaciones formuladas, es partidario de su pronta aplicación.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
de Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
