



by | **imedia press & market**

# EL AUTOCONSUMO ES EL HILO CONDUCTOR DE LAS DIRECTIVAS EUROPEAS

Por **Javier García Brea**

Diciembre 2014



## *EL AUTOCONSUMO ES EL HILO CONDUCTOR DE LAS DIRECTIVAS EUROPEAS*

- 1- El hilo conductor de las directivas europeas
- 2- Análisis de la transposición de las directivas: queda mucho por hacer
- 3- Consecuencias del incumplimiento de las directivas europeas
- 4- Una Ley de eficiencia energética

# 1. EL HILO CONDUCTOR DE LAS DIRECTIVAS EUROPEAS

En el documento “La Política energética y sus desafíos”, que fue la contribución que la Comisión Europea presentó al Consejo Europeo de 22 de mayo de 2013, se definía como primer desafío energético de Europa la consecución en 2020 de los objetivos de reducción de un 20% de las emisiones de CO<sub>2</sub>, un 20% de ahorro de energía y un 20% de consumo final de energía de origen renovable. Entre las políticas para alcanzar dichos objetivos se insistía en la necesidad de exigir el cumplimiento de las directivas vigentes de renovables y eficiencia energética a todos los Estados miembros. En el citado documento se confirmaba el hecho de que un mayor consumo de renovables abarata el precio mayorista de la electricidad y que una mayor competencia supone importantes ahorros a los contribuyentes. A la vez que recomendaba hacer alguna corrección en los regímenes de ayudas a las energías renovables, se insistía en que debería descartarse cualquier forma de retroactividad o inseguridad jurídica.

Las directivas 2009/28/CE de renovables (DER), 2010/31/UE de eficiencia energética de edificios (DEEE) y la 2012/27/UE de eficiencia energética (DEE) son normas europeas que se aprueban en todos los casos para asegurar el cumplimiento de los objetivos de clima y energía para 2020 al haber constatado previamente la Comisión Europea los retrasos en que estaban incurriendo las trayectorias de los Estados miembros. Con la misma preocupación se aprueba en marzo de 2010 la “Estrategia Europa 2020” en la que se incluyó la Comunicación sobre la “Estrategia para una energía segura, sostenible y competitiva” para impulsar el liderazgo tecnológico europeo en distintos proyectos entre los que destacaban el almacenamiento eléctrico para conseguir una integración masiva de renovables de manera descentralizada y proveer de soluciones a las ciudades para ahorrar energía masivamente.

El hilo conductor de las tres directivas citadas es la generación descentralizada en cada centro de consumo a través de objetivos a largo plazo que den seguridad a las inversiones y el reconocimiento de las externalidades positivas de las renovables que justifican los sistemas de apoyo para desarrollar su integración en los edificios, en el urbanismo y el transporte.

El artículo 13 de la Directiva de renovables (DER) establece las medidas concretas para introducir las renovables en los edificios y en las ciudades a través de normas concretas de apoyo a la microgeneración. La DEEE define en su artículo 2 el concepto de “Edificio de Consumo de Energía Casi Nulo” como el edificio que genera in situ la energía que precisa con renovables. La DEE, en su artículo 2, define el “sistema urbano eficiente de calefacción y refrigeración” como el que utilice al menos un 50% de energía renovable y en su artículo 9 establece que los contadores de luz y gas deberán poder dar cuenta de “la electricidad vertida a la red a partir de instalaciones del cliente final”. En realidad, el hilo conductor de las directivas europeas es el autoconsumo con renovables.

En el documento de la Comisión Europea de 22 de mayo de 2013 está también expresada la razón que da sentido a este hilo conductor. La mayor preocupación energética de Europa es la elevada factura de las importaciones de gas y petróleo y el riesgo que para la seguridad de suministro y para su economía representa una elevada dependencia energética pues constituye el primer coste energético que, a su vez, determina el mayor incremento de los costes regulados del sistema eléctrico y los precios de la energía. En todos los casos, las directivas europeas se aprueban con la intención de constituir eficaces instrumentos de recuperación de la economía, de creación de empleo y de fortalecimiento de la industria europea.

## 2. ANÁLISIS DE LA TRANSPOSICIÓN DE LAS DIRECTIVAS: QUEDA MUCHO POR HACER

La Directiva de energías renovables finalizó su plazo de transposición en diciembre de 2010 y todavía no se ha completado su incorporación al ordenamiento jurídico nacional. Por lo que afecta a los sistemas retributivos de las renovables, a la generación distribuida y al autoconsumo, destacan los artículos 13 y 16 en los que se establece la obligación de normas objetivas y no discriminatorias para las renovables, tasas proporcionales y normas administrativas simplificadas, prioridad de acceso a las redes, tarifas que no sean discriminatorias y que tengan en cuenta los beneficios que las renovables aportan al sistema, y normas públicas que garanticen la prioridad de acceso y el reparto de costes para la integración de renovables con criterios transparentes, y no discriminatorios, que incluyan los beneficios que aportan a la red.

La Directiva de eficiencia energética de edificios terminó su plazo de transposición en enero de 2013 y los artículos 2.2) y el artículo 9 que establecen la definición y los planes nacionales de edificios de consumo de energía casi nulo están sin trasladar a la legislación nacional y la propia Comisión Europea ha abierto expediente a España por su incumplimiento. La Directiva obliga a que en 2020 la nueva edificación y rehabilitación sea de consumo de energía casi nulo y en 2018, los edificios públicos.

La Directiva de eficiencia energética, cuyo plazo de transposición finalizó en junio de 2014, se está incorporando al ordenamiento jurídico nacional de forma incompleta y dispersa en múltiples normas. Permanecen sin transponer el artículo 9 referido a contadores de balance neto, el artículo 2.41) que define el sistema urbano eficiente de calefacción y refrigeración, el desarrollo del artículo 7 para concretar el sistema de obligaciones del 1,5% de ahorro anual a las empresas que venden energía y los artículos 15, 18 y 19, que establecen la supresión de incentivos que menoscaban la eficiencia energética y que obstaculicen la participación de los consumidores en la gestión de la demanda, así como la obligación para los Estados miembros de eliminar todos los obstáculos que se opongan a la eficiencia energética o que impidan el desarrollo de los servicios energéticos con prácticas de abuso de posición dominante.

La directiva establece normas sobre contadores que convierten al consumidor en el verdadero dueño de su contador. La normativa española está muy lejos de cumplir esta norma europea y, últimamente, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) ha iniciado una investigación por posible fraude en los contadores a partir de las denuncias de las asociaciones de consumidores.

En la nota explicativa del acuerdo del Consejo de Ministros, que aprobó el RDL 1/2012 que establecía una moratoria a todos los futuros proyectos renovables, se mencionaba que tal moratoria no afectaría al cumplimiento del objetivo europeo del 20% de renovables para 2020 porque la trayectoria de España iba por delante del objetivo. La realidad es que la moratoria ha ahuyentado la nueva inversión renovable y hace difícil el cumplimiento de los objetivos de 2020, como han expresado la Comisión Europea y la Agencia Europea de Medio Ambiente.

En abril de 2014 el Gobierno presentó a la Comisión Europea el Plan Nacional de Acción de Eficiencia Energética 2014-2020 (PNAEE 2014-2020). La tesis del plan es que España en 2012 ya cumplió el objetivo de eficiencia energética que Europa estableció para 2020, por lo que cualquier esfuerzo adicional de ahorro energético supondría una penalización y un obstáculo para la recuperación económica. El error, por el contrario, es negar el impacto de la crisis en la intensidad energética y considerar que la eficiencia energética y la recuperación económica son incompatibles cuando el potencial de ahorro de energía de nuestra economía es una oportunidad de actividad y empleo.

En coherencia con este argumento, en el PNAEE 2014-2020 se tergiversa el sentido de las normas ya aprobadas, como la Ley 15/2012, que impone una tasa recaudatoria a toda la generación, que se califica como “ley de estímulo para mejorar los niveles de eficiencia energética”; o la Ley 24/2013, del sector eléctrico y el RD 413/2014 que se definen como normas que siguen “apoyando la producción de energía eléctrica a partir de energías renovables” cuando el objetivo es frenar la producción renovable con cambios retroactivos; o el RD 216/2014 que establece el nuevo recibo de la luz por horas y que se define como ejemplo de “participación de los pequeños consumidores en la eficiencia del sistema y en la respuesta de la demanda” cuando solo persigue que los consumidores aseguren los ingresos del sistema. La subida del término de potencia, las tarifas fijas o los peajes de respaldo contradicen las normas europeas al incentivar el consumo y penalizar el ahorro.

Se ha confundido la sostenibilidad económica del sistema eléctrico con la mayor facturación a los clientes finales, obstaculizando la energía descentralizada y el acceso de los consumidores a la reducción de sus costes energéticos a través de los contadores y el recibo de la luz.



### 3. CONSECUENCIAS DEL INCUMPLIMIENTO DE LAS DIRECTIVAS EUROPEAS

Si el sentido último de las directivas europeas es la eliminación de todas las barreras, tanto regulatorias como no regulatorias, que impiden el acceso de los consumidores a las fuentes renovables, al autoconsumo y a la eficiencia energética, la transposición incompleta o parcial afecta de manera sustancial al cumplimiento de los objetivos de consumo de renovables, ahorro de energía y reducción de emisiones para 2020.

El informe 2013 del Observatorio de Energía y Sostenibilidad de la Cátedra BP de la Universidad de Comillas ha venido a confirmar esta realidad. Entre 2011 y 2012 ha aumentado la intensidad energética un 2%, las emisiones de CO<sub>2</sub> asociadas al consumo de energía aumentaron un 6% y la participación de las energías renovables sobre el consumo primario se ha estancado. España retrocede en el cumplimiento de los objetivos de Europa para 2020.

En octubre de 2014, la Agencia Europea de Medio Ambiente ha anunciado que España no cumplirá sus objetivos de reducción de emisiones ni de renovables para 2020 si no toma nuevas medidas o flexibiliza los mecanismos aprobados en la reforma energética. España ha aumentado un 20% sus emisiones de CO<sub>2</sub>, la inversión renovable se ha reducido al mínimo y mermado retroactivamente la rentabilidad de las instalaciones existentes. La política de los sucesivos gobiernos, desde 2009, de apoyar el mayor consumo de carbón y gas, hace inalcanzables los objetivos de 2020 en renovables y emisiones.

El efecto de la reforma energética ha acentuado esta tendencia al haber establecido barreras que dificultan el desarrollo de la micro-generación, la integración de renovables en la edificación y el transporte y recursos para introducir el ahorro energético en las ciudades que son los instrumentos indispensables para alcanzar los objetivos de eficiencia energética y reducción de CO<sub>2</sub>.

La inestabilidad regulatoria está teniendo un impacto directo en el incumplimiento por España de los objetivos de sostenibilidad y energía de la Unión Europea para 2020, lo que se traduce en una trayectoria negativa de los objetivos que provocará futuras reacciones o expedientes de las instituciones comunitarias que deberían de haberse tenido en cuenta guardando la debida coherencia entre las normas europeas, que obligan a todos los poderes del Estado, y el marco regulatorio nacional.

Hay un segundo efecto más grave como es la indefensión de los ciudadanos que no pueden acogerse a los derechos que les otorgan las directivas europeas por no estar transpuestas al ordenamiento jurídico nacional. Este hecho pone de manifiesto las dificultades de la aplicación del derecho comunitario por la no transposición de las directivas europeas, por el abuso en la utilización de los reales decretos leyes que impiden los recursos y la consiguiente interpretación restrictiva de los tribunales con respecto a la primacía del derecho europeo.

La situación de las renovables, la generación descentralizada y el autoconsumo es, en estos momentos, un ejemplo de la resistencia de los poderes públicos a la aplicación de las normas europeas, de la misma manera que ha ocurrido con los dos fallos del Tribunal de la UE contra la ley hipotecaria española que dejaba desprotegidos a los ciudadanos frente a las cláusulas abusivas de los bancos.

Este hecho nos lleva a dos últimas reflexiones: la creciente distancia entre la política energética europea, que se concreta en sus directivas de energía y sostenibilidad, y la regulación energética nacional que solo intenta soslayar o derivar a un futuro indeterminado su cumplimiento a través de un marco regulatorio dominado por la incertidumbre para cualquier inversión; y en segundo lugar, la mala calidad de la legislación a la hora de cumplir las normas europeas, que es el origen del incremento de los litigios que el Estado deberá afrontar por normas que afectan a derechos previamente reconocidos.

## 4. UNA LEY DE EFICIENCIA ENERGÉTICA

El plazo de transposición de la Directiva 2012/27/UE de eficiencia energética finalizó en junio de 2014. La incorporación al ordenamiento jurídico nacional se está haciendo de forma incompleta y desordenada. Desde un borrador de Real Decreto de enero de 2013 todavía pendiente de aprobar sobre auditorías y contabilización de consumos, el RD 235/2013 de certificación energética, Ley 8/2013 de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, RDL 8/2014 convertido en Ley 18/2014 que crea el Fondo nacional de eficiencia energética y la Ley 15/2014 que obliga a la eficiencia energética en las adquisiciones de la administración central, su dispersión en tantas normas confirma que la eficiencia energética no es una prioridad, excepto para cumplir los plazos de Bruselas.

Después de tantas disposiciones legales, la transposición sigue siendo parcial; sobre todo en los aspectos que establecen la autonomía del consumidor como gestor de su demanda frente al abuso de posición dominante de los distribuidores de energía, gestores de redes y empresas de venta de energía, tal y como se expresa en el artículo 18 de la Directiva. El plan de renovación de contadores, sin tener en cuenta lo que establece el artículo 9 y sin una norma que regule cómo han de ser los nuevos contadores para adaptarse a la directiva, es el ejemplo más revelador de cómo se está incumpliendo esta norma europea.

El objetivo de eficiencia energética es el más importante por su efecto de arrastre para los objetivos de renovables y reducción de CO<sub>2</sub>. A mayor eficiencia energética mayor producción renovable, menos emisiones y más competitividad. Como acordó el Parlamento Europeo en febrero de 2014, el objetivo de eficiencia energética debería ser del 40% y vinculante para los Estados miembros por su efecto en el empleo y la reindustrialización europea y facilitaría alcanzar un 50% de reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> y un 35% de consumo de renovables para 2030.

Los primeros informes que las desaparecidas Comisión Nacional de Energía y de la Competencia emitieron sobre la reforma eléctrica ya advertían que incumplía la Directiva 2012/27/UE. La importancia del cumplimiento pleno de las normas europeas justificaría su transposición completa mediante una "LEY DE EFICIENCIA ENERGETICA" que diera coherencia y prioridad al ahorro de energía incorporando a nuestra legislación determinados conceptos como los siguientes:

1. **Eficiencia energética:** cantidad de energía ahorrada, calculada en función de la medición del consumo antes y después de la aplicación de una medida de mejora de la eficiencia energética.
2. **Edificio de consumo de energía casi nulo:** edificio con un nivel de eficiencia energética alto y que la baja cantidad de energía requerida deberá estar cubierta por energía procedente de fuentes renovables, incluida la producida in situ o en el entorno.
3. **Nivel óptimo de rentabilidad:** nivel de eficiencia energética que conlleve el coste más bajo durante el ciclo de vida útil estimada para el edificio cuando el balance coste-beneficio sea positivo.
4. **Sistema urbano eficiente de calefacción y refrigeración:** todo sistema urbano de calefacción o refrigeración que utilice al menos un 50% de energía renovable, un 50% de calor residual, un 75% de calor cogenerado o un 50% de una combinación de estos tipos de energía y calor.
5. **Internalización de costes:** principio según el cual todos los costes asociados con la protección del medio ambiente deberán incluirse en los costes de producción de la empresa contaminadora. Así mismo se tendrá en consideración lo que establecen los artículos 13 y 16 de la Directiva 2009/28/CE de renovables para las tarifas o tasas que se apliquen a las fuentes renovables que deberán evitar cualquier carácter discriminatorio y tener en cuenta los beneficios que aportan a la red y al sistema energético, como la menor dependencia energética o la reducción de emisiones contaminantes.



6. **Principio de quien contamina paga:** principio según el cual los costes de las medidas para tratar la contaminación deben ser soportados por el responsable de la misma. En este contexto, la contaminación es el deterioro provocado por el contaminador en el entorno o los recursos naturales al deteriorar el medio ambiente.
7. **Contaminador:** quien deteriora directa o indirectamente el medio ambiente o crea las condiciones para que se produzca ese deterioro.
8. **Protección del medioambiente:** toda medida destinada a subsanar o prevenir daños al entorno físico y los recursos naturales, incluidas las medidas de ahorro energético y el uso de las fuentes de energía renovables.
9. **Innovación medioambiental:** toda forma de actividad innovadora cuyo resultado sea una mejora significativa de la protección del medio ambiente. Se incluyen nuevos procesos de producción, productos y servicios y métodos de gestión pública o privada destinados a evitar los riesgos para el medio ambiente y la contaminación a lo largo de la vida útil de las actividades conexas.
10. **Impuesto medioambiental:** impuesto cuya base imponible específica produce un claro efecto negativo sobre el medio ambiente, de modo que los costes medioambientales puedan ser incluidos en su precio o que los productores y consumidores se orienten hacia actividades más respetuosas del medio ambiente.

## **CONCLUSIÓN:**

*“Abundan las referencias que vinculan la democracia con el cumplimiento de las leyes, pero se limitan a los debates territoriales o sobre la corrupción; sin embargo, y aunque parezca una obviedad, hay que insistir en que todas las leyes han de ser cumplidas. Las directivas europeas también son leyes de obligado cumplimiento para los Estados miembros y para todos los poderes del Estado y eso incluye tanto su transposición al ordenamiento jurídico nacional como su aplicación por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.*

*La política energética también está obligada al pleno cumplimiento de las directivas europeas porque son leyes que definen un modelo energético con la prioridad de proteger el medio ambiente y la defensa de los consumidores como parte activa de la gestión de la demanda. Estos dos conceptos contienen la solución a todos nuestros problemas energéticos y no pueden ser excluidos de la reforma energética porque supondría el incumplimiento de las leyes europeas”.*



## Quiénes somos

### *La Oficina de Javier García Brea*

**La Oficina de Javier García Brea**, operada por imedia press & market IPM, nace para impulsar el uso racional de la energía y la eficiencia energética como claves para mejorar competitividad de la economía española. Entre sus actividades destacan los **Executive Briefings**, puntos de encuentro del sector energético donde se debaten los temas de mayor actualidad e interés vinculados a un cambio de modelo energético más sostenible y eficiente.

Javier García Brea es Presidente de la Coalición Empresarial **N2E** y experto en políticas energéticas. En la actualidad, desarrolla su actividad profesional desde La Oficina de JGB asesorando en los campos de energía en edificación, seguridad jurídica en renovables y proyectos integrales de eficiencia energética. Se puede seguir su extensa actividad en: [www.tendenciasenergia.es](http://www.tendenciasenergia.es)

IPM es una iniciativa de IMEDIA, consultora de comunicación especializada en Tecnología y Energía: [www.imediapr.es](http://www.imediapr.es)

#### **Datos de contacto:**

**Africa Orenga**  
**Directora de La Oficina de Javier García Brea**  
Edificio Unicentro  
Paseo de la Habana, 9-11, 28036 Madrid  
[aorenga@mediapr.es](mailto:aorenga@mediapr.es)  
Telf: 91 344 14 72