



CORTES GENERALES

DICTAMEN MOTIVADO 1/2017 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 26 DE ABRIL DE 2017, SOBRE VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVO AL MERCADO INTERIOR DE LA ELECTRICIDAD (REFUNDICIÓN) (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2016) 861 FINAL] [COM (2016) 861 FINAL ANEXO I] [COM (2016) 861 FINAL ANEXO II] [2016/0379 (COD)] {SWD (2016) 410 FINAL PARTES 1 A 5} {SWD (2016) 411 FINAL} {SWD (2016) 412 FINAL PARTES 1 Y 2} {SWD (2016) 413 FINAL}

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este dictamen motivado.

B. La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (versión refundida), la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al mercado interior de la electricidad (refundición), y la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (refundición), han sido aprobadas por la Comisión Europea y remitidas a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de las iniciativas, plazo que concluye el 9 de mayo de 2017 para la primera, y el 17 de mayo de 2017 para las otras dos.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 30 de marzo de 2017, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de las iniciativas legislativas europeas indicadas, designando como ponente a la Diputada D.^a Pilar Rojo Noguera, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se han recibido informes del Gobierno en los que se manifiesta la conformidad de las dos Propuestas de Directiva con el principio de subsidiariedad. Se ha recibido también informe del Gobierno en el que se pone de manifiesto la vulneración de dicho principio en ciertos preceptos de la Propuesta de Reglamento. Se han recibido, asimismo, escritos del Parlamento de Cataluña, del Parlamento de La Rioja, del



CORTES GENERALES

Parlamento de Cantabria y del Parlamento Vasco comunicando la toma de conocimiento, el archivo o la no emisión de dictamen motivado.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 26 de abril de 2017, aprobó el presente

DICTAMEN MOTIVADO

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

2.- Las Propuestas legislativas analizadas se basan en el artículo 194.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

“2. Sin perjuicio de la aplicación de otras disposiciones de los Tratados, el Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las medidas necesarias para alcanzar los objetivos mencionados en el apartado 1. Dichas medidas se adoptarán previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.

No afectarán al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético, sin perjuicio de la letra c) del apartado 2 del artículo 192.”

3.-

A. Propuesta de Directiva y Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre normas comunes para el mercado interior de electricidad (refundición).

La Propuesta de Directiva, junto con la del Reglamento, sobre reglas comunes para un mercado interior de la electricidad, busca adaptar el marco normativo comunitario a los cambios en los mercados europeos de electricidad, en concreto al incremento de la generación por energías renovables, a una más activa participación de los usuarios en el sistema energético y a un reforzamiento de la cooperación regional.



CORTES GENERALES

La Propuesta cuenta como antecedentes con varios textos legislativos adoptados en las últimas dos décadas con el objeto de crear un mercado interior de la electricidad en la UE –en concreto, tres paquetes legislativos aprobados entre 1996 y 2009, con el fin de integrar y liberalizar los mercados–, enmarcándose dicha Propuesta, concretamente, en el paquete de la Comisión “Energía Limpia para Todos/Clean Energy for All”, cuyas prioridades son promover la eficiencia energética, el liderazgo de la UE en energías renovables y reforzar el papel de los consumidores.

En aras de la claridad y la racionalización, parecía conveniente proceder a una refundición de las distintas disposiciones reuniéndolas en un solo texto, en un nuevo Reglamento.

La Directiva establece los principios generales que un Estado miembro debe asegurar para que el mercado de electricidad de la UE sea competitivo, centrado en el consumidor, flexible y no discriminatorio. También actualiza las reglas sobre posibles obligaciones de servicio público que pueden ser impuestas por los Estados miembros bajo ciertas circunstancias. La Directiva refuerza derechos pre-existentes e introduce nuevos derechos de los consumidores.

A su vez, el diseño del nuevo mercado eléctrico, del que forma parte la Propuesta de Reglamento sobre el mercado interior de electricidad, está pensado para regular un mercado eléctrico europeo ya integrado físicamente y con un creciente porcentaje de renovables. Por ello, se revisan las actuales reglas de funcionamiento de los mercados mayoristas y se propone un comportamiento armonizado en toda la UE, reforzando las medidas de cooperación regional y estableciendo mecanismos de toma de decisiones a nivel supranacional.

Se considera que la Propuesta de Directiva es conforme con el principio de subsidiariedad ya que sus objetivos no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros (ni a nivel central ni a nivel regional y local), mientras que pueden alcanzarse mejor a escala de la UE, debido a la dimensión y efectos de la acción pretendida.

Sin embargo, en determinados puntos del Reglamento se considera que la Propuesta no respeta el principio de subsidiariedad. Además, la aplicación de estas medidas para el caso de España, que es un país que no cuenta con una interconexión suficiente y está lejos de alcanzar el objetivo del 10% de interconexión para 2020, se considera desproporcionada, dado que son medidas que se justifican por un grado de interconexión elevado y la ausencia de barreras físicas. Hasta que España no cuente con un grado de interconexión suficiente, la aplicación de estas medidas a nuestro mercado no se encuentra suficientemente justificada, y puede introducir distorsiones elevadas en perjuicio de los consumidores españoles.



CORTES GENERALES

Las medidas que no respetan el principio de subsidiariedad son las siguientes:

- Los periodos de liquidación de desvíos y negociación de la energía (art. 7.4). Pasar del actual periodo horario a periodos cuarto horarios tiene grandes costes para el consumidor por la necesidad de sustituir los sistemas de medida que se están instalando actualmente, así como por las distorsiones en la señal de precios establecida actualmente, sin que se haya justificado suficientemente la necesidad y el impacto positivo esta medida.

- Los actos delegados, que deberán estar plenamente justificados y acotados en cuanto a su alcance y proceso de elaboración, puesto que con la Propuesta, su uso no se limitaría a cuestiones técnicas específicas no esenciales, sino que se aplicaría de forma indiscriminada para decisiones fundamentales de política energética (arts. 31.3, 46.4, 55, 56.1, 57.1 y 59.11), por ejemplo el establecimiento de códigos de red.

- La configuración de las zonas de oferta: el art. 13 implica otorgar a la Comisión la competencia exclusiva para decidir, sin que quede justificado que dicha configuración no pueda ser abordada de forma satisfactoria mediante los Estados miembros, en línea con el procedimiento actualmente vigente (aprobado en 2015 y en fase de aplicación) que contempla la participación de los Estados miembros.

- La convergencia progresiva de los métodos de fijación de tarifas de transporte y distribución por recomendación de la Agencia de Reguladores Europea (ACER) (art. 16.9).

- La creación de los Centros Operativos Regionales (ROC) (art. 32), que son nuevas estructuras con poderes de decisión autónomos que sustituirían a los gestores de la red de transporte en ciertas materias relacionadas con la seguridad del suministro.

- La configuración de los mecanismos de capacidad (art. 23). La Propuesta pretende restringir el uso de estos mecanismos, y esta medida, junto con la supresión de límites de precios máximos y mínimos del precio, podría suponer perjuicios importantes para los consumidores de países que no cuentan con una interconexión suficiente.

- Sólo se permiten mecanismos de capacidad donde la evaluación a nivel europeo de cobertura de la demanda identifique un problema de seguridad, sin que sean válidas las evaluaciones nacionales, a pesar de que estas evaluaciones continúan resultando esenciales para los países con escasa interconexión. Por otro lado, el diseño de los mecanismos sólo podrá admitir las tecnologías cuyas emisiones de CO₂ estén por debajo de un máximo de 550 gr CO₂/kWh, sin que se haya justificado cómo el establecimiento de este umbral resulta compatible con el derecho de los Estados miembros a la determinación de su mix energético y sin que se haya llevado un análisis



CORTES GENERALES

del impacto de umbral para la seguridad del suministro. Por último, la Propuesta obliga a abrir los mecanismos a otros Estados miembros, si bien esta medida únicamente estaría justificada para los países con suficiente capacidad de intercambio.

En general, se considera que la Comisión no ha justificado por qué las materias contenidas en los referidos artículos deben regularse a nivel de la UE y se entiende que deben regularse a nivel nacional, puesto que se refieren a condiciones locales particulares.

En este mismo sentido se ha manifestado, hasta el momento, el Parlamento de Alemania, el cual ha emitido un dictamen motivado en la misma línea, considerando que no se cumple el principio de subsidiariedad en lo referente a actos delegados, zonas de oferta y centros operativos regionales.

B. Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (refundición).

La Propuesta de Directiva relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, adapta el marco de las energías renovables a los objetivos 2030 en materia de clima y energía, acordado por el Consejo Europeo en octubre de 2014 -al menos, 27% de consumo final de energía renovable a nivel de la UE-. La Comisión reconoce que aspira a ser líder industrial en renovables a nivel mundial. Se establecen seis áreas de acción:

1. Creación de un marco que posibilite el despliegue de renovables en el sector eléctrico, con el objetivo de que en 2030 la mitad de la electricidad en Europa proceda de fuentes renovables.
2. Refuerzo de las renovables en los sectores de calefacción y de refrigeración, que representan el 50% del total de la demanda energética en Europa.
3. Descarbonización del sector transporte de forma sostenible (todavía el 94% del transporte depende del petróleo).
4. Refuerzo de derechos e información de los consumidores.
5. Refuerzo de los criterios de sostenibilidad. Se parte del compromiso de la Comisión de que la biomasa utilizada para generar energía sea sostenible.
6. Se establecen medidas para asegurar el cumplimiento colectivo a tiempo, del objetivo vinculante a nivel de la UE, a falta de objetivos nacionales obligatorios.

Con respecto a la conformidad de esta Propuesta con el principio de subsidiariedad, señalar que los objetivos de la acción propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros (ni a nivel central ni a nivel regional o local) y pueden alcanzarse mejor a escala de la UE, debido a la dimensión y/o a los efectos de la acción pretendida.



CORTES GENERALES

No obstante, parece conveniente que la Propuesta final que se apruebe permita acomodar mejor las especificidades de los Estados miembros, en particular, teniendo en cuenta el nivel efectivo de interconexiones de cada Estado miembro.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al mercado interior de la electricidad (refundición), en lo que se refiere a los apartados mencionados en el fundamento 3, no cumple con el principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.