

La ciudadanía energética en el centro de la Unión Energética

“El Consejo de la Unión Europea subraya la necesidad de informar y capacitar a los consumidores para que puedan participar activamente en el mercado de la energía y responder a las señales de precio del mercado con el fin de espolear la competencia, aumentar la flexibilidad del mercado en sus dos vertientes de la demanda y la oferta, y permitir que los consumidores controlen su consumo de energía y participen en soluciones de respuesta de la demanda más rentables, por ejemplo mediante redes y contadores inteligentes.” – Conclusiones del Consejo de Energía de la Unión Europea, junio de 2015.

¿Qué es la ciudadanía energética?

Los ciudadanos energéticos, también conocidos como “prosumidores”, son consumidores activos de energía. Pueden ser particulares, organizaciones sin ánimo de lucro, entidades públicas o pequeñas empresas que no sólo consumen energía renovable, también la producen y la venden tanto de manera individual como colectiva a través de organizaciones como cooperativas o asociaciones. También pueden contribuir a mejorar la eficiencia energética y la gestión del sistema energético proporcionando servicios de gestión de la demanda.

¿Por qué empoderar a la ciudadanía energética?

- **Beneficios sociales:** Una ciudadanía más activa en el sector energético implica una mayor conciencia en materia que, a su vez, puede lograr un cambio en la actitud social ante los retos ambientales; incluido el cambio climático. Facultar a los ciudadanos energéticos para que tomen más protagonismo es lo que llamamos **democratización de la energía**. Permite a la ciudadanía participar y beneficiarse de la transición energética. Se trata de un cambio mayúsculo en un mercado energético en el que los consumidores solo pueden escoger el comercializador a quien compran la energía. Cuantas más personas se involucren en la transición energética, mayor será su **aceptación pública**.
- **Beneficios para la economía local:** la transición hacia un sistema energético basado al 100% en energías renovables necesitará movilizar todos los actores e inversores. El empoderamiento de los ciudadanos energéticos abrirá **nuevos mercados tanto para las renovables como para la eficiencia energética** liberando un potencial de inversiones de miles de millones de euros. Los ciudadanos energéticos que invierten, por lo general, aceptan tasas de retorno más bajas por sus motivaciones ambientales, sociales o colectivas. Esto reduce el coste de la transición energética. Cuantas más personas inviertan en energías renovables locales, mayores serán **los beneficios para la economía local**. Al contrario que importar energía, los proyectos locales de energía dan más empleo a los comerciantes locales, crean pequeñas empresas, dan soporte a instituciones financieras locales como las cooperativas y aumentan las entradas fiscales locales. Una ciudadanía energética empoderada puede incluso ayudar a **abordar la pobreza energética**. Esto puede posibilitar que las personas reduzcan su demanda de forma más fácil e inteligente pero también ayudarles a producir y consumir su propia energía a través de proyectos de energía renovable compartida o programas pensados para colectivos de escasos recursos o viviendas sociales.
- **Beneficios para el sistema energético:** dado que la ciudadanía energética permitirá mayores ahorros energéticos y cuotas de renovables, **Europa importará menos energía**, aumentando la seguridad energética y disminuyendo sus facturas de miles de millones de euros en importaciones de energía. En muchos casos los ciudadanos energéticos instalarán renovables en su tejado o cerca del punto de consumo. Esto implica que **se producirá y gestionará más energía a escala**

local, con la consecuente mejora en el acceso a la energía, su resiliencia, reducción de las pérdidas en transporte y distribución así como la disminución de la necesidad de nuevas líneas de transporte y sus costes. La ciudadanía energética también puede favorecer un sistema 100% renovable ya que **augmenta la flexibilidad del mercado**. La ciudadanía energética ofrece servicios de gestión de la demanda que pueden ayudar a mantener en equilibrio el sistema eléctrico haciendo que se adapte mejor a los patrones de demanda de electricidad en baja tensión y de calor, o aplanando la curva de demanda evitando así la construcción o el funcionamiento de centrales contaminantes y caras tan solo para cubrir los picos de demanda.

¿Qué potencial tiene la ciudadanía energética?

Escasean los números sobre el potencial ligado a la ciudadanía energética en Europa. Aún así, Greenpeace estima que tan solo los paneles fotovoltaicos instalados en edificios residenciales, comerciales y públicos podrían cubrir el 11% de las necesidades energéticas europeas [1]. Esto representaría más de 82 millones de ciudadanos energéticos residenciales y 4.5 millones entre los comerciales y gubernamentales.

Otros datos subrayan el potencial aún por destapar en toda Europa. En Alemania se ha estimado que el potencial total de energía fotovoltaica en tejados es de 160 GW [2]. De estos, se ha aprovechado tan sólo el 17% [3]. En Francia, el potencial total estimado para la fotovoltaica en tejados es de 120 GW [4]. **En España Greenpeace ha calculado que el potencial máximo de energía fotovoltaica integrada en edificios alcanza los 490 GW y permitiría cubrir más del doble de la demanda eléctrica peninsular o el 37% de la demanda energética total peninsular proyectadas para 2050** [5]. También las estadísticas relativas a las cooperativas energéticas en Europa son muy limitadas pero tan sólo en Alemania están participando en alguna cooperativa energética unas 130.000 personas que han invertido 1.670 millones de euros en nuevas instalaciones de energías renovables [6].

Ciudadanía energética: el corazón de la *Energiewende* alemana

El plan de abandono alemán de los combustibles fósiles y la energía nuclear se ha construido sobre los cimientos de las inversiones en renovables de individuos, cooperativas y pequeñas empresas. Una regulación favorable ha facultado a la ciudadanía energética para tomar un papel más activo en el mercado energético, incluso con proyectos colectivos de energía, gracias a mecanismos de apoyo económico en forma de subvenciones y préstamos, a procedimientos administrativos simplificados que garantizan prioridad de acceso a la red y despacho para las energías renovables.

Actualmente las energías renovables aportan una tercera parte de la electricidad en Alemania y cerca de la mitad de estos kilovatios producidos con renovables son generados por un amplio espectro de ciudadanos energéticos.

España: el impuesto al Sol

En 2015 el Gobierno español aprobó un Real Decreto para minar la ciudadanía energética. La normativa impone un impuesto sobre el consumo instantáneo de electricidad autoproducida y sobre las baterías para almacenamiento de la electricidad excedentaria. En lugar de garantizar un precio justo para la electricidad vertida a la red (ej. balance neto), la normativa obliga a los particulares a regalarla a la red. Además, el Real Decreto ilegaliza explícitamente todas las instalaciones compartidas, como aquellas de comunidades de vecinos.

La aplicación de las nuevas medidas es retroactiva por lo que el Gobierno obligó a los ciudadanos energéticos existentes a que adaptaran sus instalaciones renovables a los nuevos requisitos técnicos y las registrasen antes del 12 de abril de 2016, so pena de multas de hasta 60 millones de euros – el doble que por extraviar material radiactivo. Sin embargo no existe el desarrollo técnico de tal obligación por lo que muchos ciudadanos energéticos están expuestas a un limbo de ilegalidad de difícil solución o a convertir su instalación desde autoconsumo a producción. Esto es ya el caso, por ejemplo, de las plantas desaladoras alimentadas con energía eólica en las islas Canarias.

¿A qué retos se enfrenta la ciudadanía energética en Europa?

Los ciudadanos energético no son como los demás actores del mercado energético. Lo más probable es que no tengan conocimientos técnicos en materia o capacidad para trabajar en asuntos como conexiones a red y aplicación de planificaciones vinculantes. Además, se enfrentan a serios retos también en algunos mercados eléctricos, como los de servicios de ajuste, ya que estos mercados no fueron pensados para que pudieran participar entidades pequeñas o no empresariales.

Esto ha llevado a un abanico de experiencias diversas de ciudadanía energética en los diferentes países europeos. A pesar de que algunos países tienen políticas de apoyo a la ciudadanía energética, estos son más bien una excepción. En Alemania la ciudadanía energética posee casi la mitad de las renovables

instaladas mientras que las compañías eléctricas tradicionales tan sólo poseen el 12% [7].

En muchos países las cooperativas energéticas y otras formas de ciudadanía energética como la propiedad compartida de instalaciones son casi inexistentes. Esto se podría deber a la limitada experiencia nacional en tales proyectos y a la ausencia de políticas de apoyo. A menudo los ciudadanos energéticos se enfrentan a retos en conectar los proyectos a la red y a procedimientos administrativos onerosos al estar diseñados para promotores mucho más grandes y para las compañías eléctricas.

Por otro lado, otros gobiernos europeos, como el español, están frenando activamente toda oportunidad que tiene la ciudadanía energética de participar en el mercado eléctrico. Estas medidas pueden incluir restricciones explícitas al derecho a autoproducir, autoconsumir y almacenar la energía. También pueden asumir la forma de impuestos, cargos y tarifas discriminatorios así como el no establecimiento de un precio justo para la electricidad excedentaria inyectada a la red. Los gobiernos también pueden establecer onerosas barreras administrativas y de planificación que impiden de facto los proyectos de los ciudadanos energéticos.

¿Qué creemos debería hacer la Comisión Europea?

La Comisión Europea debería crear un marco regulatorio que proteja, apoye y promueva la ciudadanía energética como el centro de la Unión Energética. Esto significa establecer políticas y medidas específicas en algunas de las piezas legislativas que se propondrán en 2016, especialmente en la revisión de la Directiva Europea de Energías Renovables y en la Iniciativa relativa al Diseño del Mercado eléctrico.

En el marco de la **Directiva Europea de Energías Renovables**:

- Consagrar **el derecho a autoproducir, autoconsumir, recibir un justo precio por la energía excedentaria inyectada a la red, almacenar la energía y participar en la gestión de la demanda.**
- Garantizar la prioridad de acceso a la red** para los proyectos de los ciudadanos energéticos.
- Seguir **permitiendo excepciones para las ayudas de estado dirigidas a proyectos de energía ciudadana**, independientemente del tamaño del proyecto.
- Simplificar los procedimientos administrativos**, con iniciativas como crear ventanillas únicas para los ciudadanos energéticos.
- Alentar **soluciones innovadoras de financiación**, incluyendo la financiación por terceros, financiación en la factura por parte de las distribuidoras así como programas de compra colectiva.
- Aportar **oportunidades para que los colectivos de escasos recursos** puedan ser ciudadanos energéticos gracias a obligaciones a los Estados Miembros para que diseñen medidas específicas.
- Asegurar que se comuniquen de forma transparente y se pongan en valor los verdaderos beneficios de la ciudadanía energética así como que estos números se incluyan en las evaluaciones de impacto.
- Los Estados Miembros deberían **planificar e informar sobre el aumento de la cuota de energía ciudadana** así como establecer objetivos para ella en sus Planes de Acción de Energías Renovables para 2030.

La **Iniciativa relativa al Diseño del Mercado de electricidad** debería:

- Asegurar que la ciudadanía energética tenga **acceso a los mercados de generación y de servicios de gestión de la demanda** de forma individual, colectiva o empresas terceras.
- Regular e incentivar que **las compañías distribuidoras sirvan de facilitadores neutrales** en el mercado para la generación renovable distribuida, el almacenamiento y la gestión de la demanda.
- Garantizar que se establezcan de modo transparente tanto los impuestos, cargos como los costes reconocidos de la red** y que todo estos reflejen los beneficios de la generación distribuida y respondan a un reparto justo de los costes. En ningún caso deberían ser punitivos ni diseñados para disuadir la participación activa en el mercado de los ciudadanos energéticos.
- Disuadir a los Estados Miembros de establecer mecanismos de capacidad** ya que estos pueden dificultar las inversiones en generación con renovables y en gestión de la demanda. Al contrario, los

Estados Miembros deberían retirar las plantas de carbón y nuclear, obsoletas y contaminantes, para dejar sitio en el mercado para la ciudadanía energética.

¿Qué creemos debería hacer el Gobierno español?

En julio de 2015 todos los partidos políticos [8] se comprometieron a derogar o modificar radicalmente el Real Decreto que iba a publicar uno meses después el Gobierno en cuanto se formase nuevo Ejecutivo (tras las elecciones del 20 de diciembre de 2015). Así prometían crear con la máxima urgencia una normativa realmente favorable al desarrollo del autoconsumo que permitiese a la sociedad en su conjunto disfrutar de sus beneficios económicos, ambientales y sociales. Una vez formado el nuevo Parlamento, de nuevo, la mayoría del Parlamento se comprometió a allanar el camino para el desarrollo del autoconsumo en España y a consensuar el desarrollo reglamentario del autoconsumo para garantizar su progreso según las mejores prácticas [9]. Greenpeace pide que se honren los compromisos adquiridos.

Las medidas urgentes a las que se han comprometido incluyen la modificación del artículo 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y derogación de algunas disposiciones del Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo y en concreto realicen cuatro cambios principales en la normativa del autoconsumo:

- ❑ **Reconocer el derecho a autoconsumir energía eléctrica sin ningún tipo de cargo** ya que en ningún momento se hace uso de la red eléctrica. Se trata, pues, de equiparar el tratamiento del autoconsumo al de cualquier otra medida de ahorro o eficiencia energética.
- ❑ **Habilitar la posibilidad de que varios consumidores compartan instalación de autoconsumo**, lo que se considera imprescindible para que el autoconsumo pueda desarrollarse en el ámbito urbano doméstico y contribuir a la lucha contra la pobreza energética.
- ❑ **Simplificar la tramitación administrativa especialmente para las instalaciones pequeñas** y que no inyectan electricidad a la red eléctrica para las que bastará una notificación.
- ❑ **Adaptar el régimen sancionador en lo referente al autoconsumo** al verdadero impacto del mismo en el sector eléctrico evitando así las multas multimillonarias para los pequeños autoconsumidores que establece la actual ley del Sector Eléctrico de diciembre de 2013.

Fuentes:

- [1] Greenpeace calculations based on <http://thesolutionsproject.org>. See: <http://www.greenpeace.org>
- [2] Lödl et al., 2010. [Abschätzung des Photovoltaik-Potentials auf Dachflächen in Deutschland](#)
- [3] BMWi, 2015. [Marktanalyse Photovoltaik Dachanlagen](#)
- [4] ADEME, 2015. Appel à projets à destination des entreprises développement d'installations photovoltaïques en autoconsommation
- [5] Greenpeace, 2005. [Renovables 2050. Un informe sobre el potencial de las energías renovables en la España peninsular](#)
- [6] German Cooperatives Association, 2015. [Results of the annual survey](#)
- [7] Leuphana University, 2013. [Definition und Marktanalyse von Bürgerenergie in Deutschland.](#)
- [8] Greenpeace, 2015. [Todos los partidos de la oposición parlamentaria se han comprometido a derogar el real decreto de Autoconsumo que promueve el Gobierno si llegaran al poder](#)
- [9] Greenpeace, 2016. [La mayoría del Parlamento se compromete a allanar el camino para el desarrollo del autoconsumo](#)

Contacto:

Sara Pizzinato

Greenpeace Spain Energy Solutions campaigner: +34 650 921 357, sara.pizzinato@greenpeace.org