

10-23-2012

Analysis of RDL 13 2012 and the energy situation

Fundación Renovables

Follow this and additional works at: https://digitalrepository.unm.edu/la_energy_dialog

Recommended Citation

Fundación Renovables. "Analysis of RDL 13 2012 and the energy situation." (2012). https://digitalrepository.unm.edu/la_energy_dialog/25

This Technical Report is brought to you for free and open access by the Latin American Energy Policy, Regulation and Dialogue at UNM Digital Repository. It has been accepted for inclusion in Latin American Energy Dialogue, White Papers and Reports by an authorized administrator of UNM Digital Repository. For more information, please contact disc@unm.edu.

La Fundación Renovables analiza el RDL 13 2012 y la situación energética

El ajuste del sistema eléctrico no puede cargarse sobre los consumidores y las políticas de ahorro, eficiencia y renovables

La Fundación Renovables considera que se está planteando con parches la continuidad de un sistema al que se le reconoce su insostenibilidad

El origen del déficit tarifario no está en las renovables: todos los recortes efectuados en su contra no han reducido ni impedido la subida de la luz

La **Fundación Renovables** en su compromiso de participar activamente en el debate energético analiza en este documento la situación del sector energético a partir del Real Decreto Ley 13/2012, publicado en el Boletín Oficial del Estado el pasado 31 de marzo, sobre *trasposición de directivas europeas y por el que se adoptan medidas para la corrección de desviaciones por desajustes entre los costes e ingresos de los sectores eléctrico y gasista* como segundo paso de la política energética tras la aprobación en enero del RDL 1/2012 (publicado en el BOE el 28 de enero) *por el que se procede a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos*, es decir la moratoria renovable ya comentada en la nota de prensa del pasado 31 de enero.

1- LAS RENOVABLES NO SON EL ORIGEN DE LA INSOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA ENERGÉTICO.

El RDL 13/2012 se plantea sobre la misma base que el informe que el Ministerio de Industria, Energía y Turismo solicitó a la Comisión Nacional de la Energía para reformar el sistema energético y que la propia CNE hizo público el pasado mes de marzo. El objetivo principal es –así se afirma– conseguir en una primera fase la sostenibilidad económica del sistema y para eso recurre a bastantes de las propuestas que hizo la CNE y deja para una segunda fase la reforma del sector eléctrico y gasista sobre la que el RDL no se pronuncia.

Aunque se trata de la primera vez que el regulador introduce recortes a la retribución de las compañías eléctricas, en conceptos que en los últimos años no han dejado de incrementarse por los anteriores reguladores y con la justificación de la significativa bajada de la demanda que se ha producido desde 2008, no podemos dejar de señalar que esos recortes son para la actividad de distribución cuando hubieran sido más necesarios en generación, actividad en la que existe una sobrecapacidad y una excesiva retribución de instalaciones ya amortizadas o unos pagos por capacidad y disponibilidad excesivos –que en realidad pagan los errores de las compañías en el desarrollo de algunas tecnologías como es el caso de los ciclos combinados–. La Fundación Renovables considera que la reducción en la retribución de la

distribución puede afectar a la calidad del suministro y comprometer la implantación de nuevas instalaciones renovables.

Era necesario un recorte puesto que las decisiones gubernamentales de los últimos cuatro años han supuesto un incremento de los costes regulatorios que ahora se intentan racionalizar. Consideramos negativo que estos recortes se califiquen de excepcionales y temporales, sólo para 2012, con lo que se mantiene la incertidumbre sobre todo el sector energético y la duda sobre la dirección futura de la política energética.

No se puede olvidar que esta primera fase de ajuste viene precedida del RDL 1/2012 por el que se aprobó la moratoria para todas las nuevas inversiones renovables, también con carácter temporal, pero que anuncia una paralización en la autorización de nueva potencia renovable para toda la década y, en el mejor de los casos, hasta 2017. Para entender este nuevo RDL hay que tener en cuenta que la primera fase del ajuste se ha cargado exclusivamente a las renovables con la paralización de futuros proyectos y una prolongación de los recortes y la retroactividad aplicada desde 2008 por el anterior Gobierno. Se mantienen, pues, con carácter indefinido todas las barreras regulatorias que para las renovables se han ido dictando en los últimos años. Siguiendo las previsiones del PER 2011-2020 esto supone la pérdida de 62.000 M€ en nuevas inversiones y de cerca de 300.000 empleos.

Pero si ya se había paralizado el crecimiento de las renovables y rebajado sus precios, la necesidad y urgencia de nuevos ajustes no puede ser por causa de las renovables. Si las renovables llevan casi cuatro años de ajuste y siguen existiendo desajustes entre los costes e ingresos del sistema está claro que las energías renovables no son el origen de la insostenibilidad del sistema eléctrico y gasista. Según los datos de la CNE, las renovables constituyeron en 2010 el 13% de los costes del sistema y se prevé que ese porcentaje descienda en los próximos años; queda así un 87% de costes de los que casi nunca se habla y que, esta vez, aparecen relacionados tanto en el informe de la CNE como en el RDL 13/2012. Ya en el RDL 14/2010 de 23 de diciembre se aplicó un recorte a las renovables y al ahorro de energía de más de 4.400 M€ y una limitación del 27% de horas a la fotovoltaica con carácter retroactivo. Pese a la medida, la luz subió un 10% a la semana siguiente como consecuencia, según la CNE, del carácter inflacionista de las subastas de la tarifa de último recurso (TUR), de los pagos por capacidad a las centrales de gas y de las ayudas al carbón.

Hasta hoy, el coste del ajuste eléctrico ha recaído exclusivamente sobre las renovables. Su cuantificación es incalculable por el carácter retroactivo de algunas medidas, por el impacto de la inestabilidad regulatoria en las decisiones empresariales y por el propio coste de la deslocalización de muchas actividades. Esta situación es injusta, ya que a medida que se ha incrementado la potencia renovable han bajado espectacularmente sus precios y sus costes; y equivocada, porque la propia existencia de este nuevo RDL viene a reconocer que aun recortando y parando las renovables, los costes del sistema siguen creciendo. La historia se vuelve a repetir y la cuenta de los parches y errores regulatorios se hace interminable.

2- SE SIGUE INCUMPLIENDO LA DIRECTIVA EUROPEA DE RENOVABLES.

El artículo 1 del RDL 13/2012 incluye la trasposición parcial de la directiva de renovables 2009/28/CE al autorizar al Gobierno la habilitación del marco para poner en marcha los mecanismos de cooperación con otros Estados para que las empresas españolas puedan hacer proyectos renovables fuera del país y que se añadirán al objetivo nacional para 2020. En la nota del Consejo de Ministros se llega a decir que con esta medida y la Ley de Economía Sostenible se ha hecho casi toda la trasposición de la Directiva de Renovables al ordenamiento jurídico nacional. Si tenemos en cuenta que la habilitación no es lo mismo que el marco regulatorio por hacer y que la Ley de Economía Sostenible lo remitía todo a una futura Ley de Renovables, que el anterior Gobierno no hizo, la única trasposición parcial de la directiva es la del decreto de instalaciones de muy pequeña potencia que todavía está por desarrollar.

Si fuera tal y como dice la nota del Consejo de Ministros habría que pedir inmediatamente el incremento del objetivo del PER 2011-2020 del 20,8% de consumo final de renovables para incluir los mecanismos de cooperación internacional porque la potencia renovable que se haga fuera de España computa en el objetivo a partir del 20%, ya que la utilización de los mecanismos flexibles de la Directiva incrementan el objetivo nacional del 20%. Pero es obvio que no es eso lo que se pretende con esta medida.

El plazo de trasposición de la Directiva de renovables finalizó en diciembre de 2010. El anterior gobierno incumplió ese plazo y el actual ha perdido ya su primera oportunidad de hacerlo. Lo cierto es que en este juego de quiero y no puedo o puedo y no quiero, España lleva más de un año incumpliendo la Directiva Europea de Renovables que tenía como objetivo prioritario levantar las barreras regulatorias, administrativas y económicas que impiden el desarrollo de las renovables. Por el contrario, todas las medidas regulatorias que se han tomado desde la entrada en vigor de la Directiva, en junio de 2009, lo han sido precisamente para lo contrario: levantar cada vez más barreras para frenar el avance de las renovables. El último ejemplo es el RDL 1/2012 que al privar de un régimen retributivo especial a las tecnologías hace imposible el desarrollo de nuevos proyectos renovables. Lo más preocupante es que este año comienza el plazo de trasposición de la nueva directiva de eficiencia de edificios 2010/31/UE y a partir del año que viene la nueva directiva de eficiencia energética que definen la política energética de la Unión Europea del 20+20+20 para 2020, a la que se comprometió España en el Consejo Europeo de marzo de 2007, y el Gobierno no da ninguna muestra de tener intención de acometer su transposición ni de avanzar por esta vía.

3- ¿CÓMO SE REPARTE EL COSTE DE LOS AJUSTES?

Con el conjunto de medidas del RDL 13/2012 se propone obtener unos ahorros en los costes del sistema de 3.100 M€. La subida de la luz en un 7% y del gas en un 5% hace que el

mayor coste de los ajustes lo paguen los consumidores al suponer un aumento de los ingresos de 1.400 M€, casi la mitad del ajuste.

La reducción de los ingresos de las eléctricas suponen cerca de 840 M€, representa el 25% del ajuste y menos del 10% de los costes regulados que perciben; se reparte en una disminución de la retribución a la distribución por activos ya amortizados, pagos por capacidad, ayudas al carbón y contribución a la financiación de OMEL.

Al IDAE se le retiran los fondos no aplicados y destinados a financiar los planes de acción de la Estrategia de Eficiencia Energética de España (E-4) por 600 M€ lo que no deja de ser sorprendente ante la imperiosa necesidad de actuación en este ámbito. Precisamente la E-4 fue una de las últimas medidas aprobadas por el segundo Gobierno de **José María Aznar**, presentado por el Secretario de Estado de Energía **José Folgado** en noviembre de 2003. Estos fondos, que salían de la tarifa eléctrica, eran los únicos de la Administración General del Estado que se dedicaban al ahorro de energía. Fueron recurridos por las eléctricas que ganaron en los tribunales y a partir de ahora los planes de ahorro y eficiencia energética se quedan sin recursos.

El resto de los recortes se reparten entre la reducción de pagos por los contratos de interrumpibilidad, pagos diferidos a REE, casi simbólicos, y rebaja de ingresos y remanentes de la CNE.

Se puede afirmar que el mayor peso del ajuste del RDL 13/2012 se carga a las espaldas de los consumidores y a las políticas de ahorro y eficiencia energética. Si el ahorro de energía era un concepto casi desaparecido, ahora, sin un mínimo impulso presupuestario, el ahorro no existe como prioridad ni como señal a los mercados. Muchas agencias de la energía están abocadas a desaparecer.

Si comparamos el ajuste realizado al sector eléctrico y lo comparamos con el que ya se ha efectuado al sector renovable y ahora al ahorro de energía, resulta muy desproporcionada la respuesta de UNESA cuando frente a un ajuste tibio e inocuo para sus balances, porque se compensa de más con la subida de las tarifas de luz y de gas, se pone un freno y marcha atrás al fomento de las renovables y del ahorro de energía. Seguramente esta es la clave para que, en el fondo, nada cambie.

4- EL ESCENARIO ENERGÉTICO DEL RDL 13/2012 ES EL DE LOS COMBUSTIBLES FÓSILES.

Siguiendo la relación de medidas propuestas en el informe de la CNE, parcialmente trasladadas al nuevo RDL, todavía existe la posibilidad de más recortes a las renovables, incluso de carácter retroactivo, y viendo el ajuste moderado que se ha hecho al resto de los costes regulados, el resultado práctico es que no se toca en absoluto ni el modelo ni el mix energético

convencional, razón por la que los problemas se reproducirán en pocos meses. La segunda fase que se anuncia para reformar el sector eléctrico y gasista puede ser otro parche incoherente y parcial.

Cuando en el preámbulo del RDL 13/2012 se describe el escenario energético al que nos enfrentamos, se define por los elevados costes regulados del sistema, la fuerte dependencia exterior, el acceso incierto a los recursos, la gran volatilidad de los precios de la energía y el elevado impacto ambiental. Realmente en el preámbulo del Real Decreto el modelo que se está definiendo es el modelo energético de los combustibles fósiles; el modelo más caro y contaminante porque depende de las importaciones de hidrocarburos, cuyos elevados precios imponen los suministradores extranjeros, y de la geopolítica del petróleo y del gas, que es una constante amenaza para la seguridad de suministro. La tendencia de los combustibles fósiles en todo el mundo es que a medida que se incrementa su consumo aumentan sus precios y disminuyen sus reservas y aquí está concentrado el germen de una futura crisis energética. Y es en este punto donde se constata la mayor limitación de las medidas adoptadas.

Si lo que se pretende con esta norma es garantizar la sostenibilidad económica del sistema energético y se reconocen los riesgos de un modelo basado en el predominio de los combustibles fósiles, lo lógico sería abordar con urgencia la reducción de la dependencia de ese modelo, pero las medidas adoptadas no van en esa dirección. Lo que se plantea es una verdadera contradicción ya que se propone conseguir la sostenibilidad económica a largo plazo de un modelo energético insostenible por su propia naturaleza. En este sentido, los recortes no deberían hacerse a las renovables, al ahorro y ni siquiera a la distribución, sino al mix energético basado en las fuentes fósiles, petróleo, gas, carbón y energía nuclear.

5- ¿CUÁL ES EL ORIGEN DE LOS DESAJUSTES?

Siguiendo el texto del preámbulo del RDL 13/2012, se recogen los antecedentes que originan el incremento de los costes regulados y la insuficiencia de los peajes. Es interesante observar cómo se fija la fecha del origen del déficit de tarifa en el año 2000, cuando las renovables aún eran irrelevantes para el sistema, y cómo a partir del año 2008 se produce la caída de la demanda energética como consecuencia de la crisis, a la vez que crece el Régimen Especial (renovables, cogeneración, purines y residuos) y los costes regulados. La conclusión es que las soluciones adoptadas desde 2008 solo han constituido remedios parciales y que es urgente racionalizar todas las partidas de los costes regulados del sistema eléctrico.

Este análisis pone en entredicho buena parte de las decisiones de política energética adoptadas por el anterior equipo ministerial y deja en evidencia muchos de los análisis que se han hecho sobre la naturaleza del déficit de tarifa. El origen del déficit tarifario no está en las renovables y se pone de manifiesto que todos los recortes efectuados contra las renovables no

han impedido ni la subida de la luz ni el descontrol del déficit de tarifa; todo lo contrario, a la vez que se frenaban las inversiones renovables crecían los costes regulados y bajaba la demanda. Ha sido un error y una injusticia fijarse exclusivamente en el coste de las renovables cuando habría que haberse fijado en el incremento del conjunto de todos los costes regulados con los que se retribuye a las eléctricas desde hace dos décadas.

La reflexión principal que cabe hacer es el papel trascendental que la crisis económica ha tenido en el deterioro de la sostenibilidad del sistema eléctrico y gasista. Los desajustes se han agravado por el descenso de la demanda y por el mantenimiento de una nefasta política tarifaria, como se puede observar en el avance estadístico de UNESA 2011 donde se refleja cuál ha sido la evolución de los precios energéticos en España desde 1.998; así, sobre base 100 en 1.998, hasta 2011 el precio del gasóleo para calefacción ha subido un 323%, el butano un 225%, la gasolina super un 190%, el gas un 164% y la electricidad a precios constantes un 92%. En términos reales, mientras todos los productos energéticos han subido, la luz ha bajado más de un 7%. Esta política, junto al mantenimiento a capa y espada del artificio contable del déficit de tarifa para diferir los costes de la energía a los futuros consumidores, se ha demostrado todo un desastre cuando la crisis financiera ha convertido el déficit de tarifa en deuda pública al exigir los bancos el aval del Estado al déficit tarifario. El regulador ni vio la crisis ni valoró su existencia ni sus efectos en la política energética.

La medida de paralizar las infraestructuras gasistas, gaseoductos, regasificadoras y almacenamientos subterráneos, es otro ejemplo de cómo la crisis ha sacado a la luz los gravísimos errores que se han producido en la planificación del gas y de cómo una de las causas de la sobrecapacidad del sistema está en que, pese a llevar ya cuatro años de crisis y de descenso de la demanda, se han seguido conectando centrales de gas, 3.000 MW entre 2.009 y 2.011, y se ha continuado ejecutando las inversiones previstas a sabiendas de que la demanda gasista estaba bajando y de que los ratios de utilización de esas infraestructuras previstos hasta 2014 no pasaban del 40 y 60%. Ahí está la causa del déficit que ha aparecido en la tarifa del gas y no en las renovables. No sorprende que al final del preámbulo del RDL 13/2012 se proponga realizar una nueva planificación energética.

El origen y causa principal de los desajustes ha sido el no haber previsto ni actuado desde 2008 sobre los efectos de la crisis económica en el sistema eléctrico y gasista. La bajada de la demanda y el mantenimiento de la contabilidad creativa del déficit de tarifa, en el contexto de crisis, han convertido los desajustes en una auténtica bola de nieve que se ha querido ocultar con los ataques y críticas a las renovables, que han visto cómo mientras se paralizaba su mercado indefinidamente, los costes del sistema crecían sin parar.

La relación de recortes en los costes regulados que aparece en el RDL 13/2012 sigue sin afrontar el fondo del problema, que es el propio modelo energético que lo ha creado, y aunque decide atacar costes que hasta ahora no habían dejado de crecer, como pagos por capacidad y ayudas al carbón, se queda muy lejos de lo que exige la situación actual; es incoherente con los objetivos de sostenibilidad del sistema que plantea pero, a la vez,

lamentablemente, muy coherente con la moratoria renovable impuesta en el RDL 1/2012 que es una declaración a favor de un mix con más carbón, más gas, más petróleo y más nuclear. Es un parche más que traslada los problemas al próximo semestre, a la espera de lo que el Gobierno decida para la segunda fase que se anuncia en el citado preámbulo.

6- ¿CUÁL ES EL ESCENARIO ENERGÉTICO REAL?

El escenario energético real viene marcado por nuestra elevada dependencia energética, un modelo de negocio basado en el mayor consumo de energía y las operaciones corporativas de compra venta de activos. Las medidas adoptadas hasta el momento se han orientado a parar el crecimiento de las renovables y eliminar el impulso al ahorro de energía. Se trata de un error estratégico ya que las únicas energías autóctonas que tenemos, y que podemos calificar como la primera riqueza energética del país, son las fuentes de energía renovables acompañadas de nuestro enorme potencial de ahorro de energía.

El modelo energético actual es caro por nuestras elevadas importaciones energéticas, por nuestra mayor necesidad de consumir energía para producir nuestros bienes y servicios y por las emisiones de CO₂. Eso obliga a considerar que cualquier racionalización de costes o esfuerzo por garantizar la sostenibilidad económica del sistema pasa por un mix que ahorre importaciones de gas y petróleo, que reduzca la intensidad en todos los usos de la energía y que ahorre emisiones contaminantes a la atmósfera.

Las decisiones a tomar son trascendentales y estratégicas para evitar que los desajustes continúen y que el actual modelo energético nos conduzca a una futura crisis energética por la inestabilidad y el riesgo asociado a la dependencia de los mercados internacionales de gas y de petróleo. La Agencia Internacional de la Energía lleva tiempo alertando a todos los gobiernos del declive de las reservas de petróleo y gas porque el aumento de su demanda en todo el mundo ya no se cubre con las nuevas prospecciones. Este hecho, más la geopolítica de los hidrocarburos ligada a conflictos como el de Libia, la primavera árabe o el embargo a Irán, hacen de nuestra dependencia de los hidrocarburos la principal amenaza al futuro de nuestra economía y calidad de vida y exige decisiones orientadas hacia un modelo energético muy distinto al actual.

Este escenario exige pronunciarse sobre qué es más razonable para el futuro, frenar la penetración de las fuentes de origen renovable o frenar la dependencia de los combustibles fósiles. En nuestro caso, la nula política de ahorro energético ha hecho que cerca del 50% de nuestras necesidades energéticas sean cubiertas por el petróleo cuando en la Unión Europea sólo es el 36%. Es una enorme diferencia que refleja los esfuerzos tan dispares que se hacen en políticas de eficiencia energética y que aumenta la vulnerabilidad de España ante situaciones tan imprevisibles como el embargo del crudo iraní que moviliza hasta la propia Casa Real para pedir petróleo a Kuwait. Sorprende que en los análisis de sostenibilidad económica del sistema

energético nadie tenga en cuenta el coste de nuestra vulnerabilidad por las importaciones de gas y petróleo.

Sólo en los primeros meses de 2012 el precio del petróleo ha subido más de un 20% y eso supone un aumento de costes para nuestra economía de más de 9.000 M€ y más de dos terceras partes de nuestro déficit comercial. Es casi el doble del coste de las renovables para todo el año. Los precios de la gasolina baten precios record semana tras semana y no solo no se habla de ahorro, sino que se estudia elevar la velocidad máxima en carreteras y autopistas a 130 Km/h para elevar el consumo. A nadie puede extrañar que en los dos últimos años, con un crecimiento nulo del PIB, la intensidad energética haya crecido o que se mantenga un diferencial en intensidad energética con los países de la UE-15 superior al 20%. Estos datos son los que mejor describen las causas de la pérdida de competitividad de nuestra economía.

Abordar el cambio de modelo energético va unido a la necesidad de cambio de modelo económico y eso pasa por crear nuevas especializaciones productivas con la eficiencia energética como primera prioridad para avanzar en la transición de un mix basado en el mayor consumo de combustibles fósiles y energía nuclear a otro que incentive el consumo casi nulo de energía con mayores objetivos de renovables.

7- ALTERNATIVAS DE LA FUNDACIÓN RENOVABLES.

La hoja de ruta que aprobó la Unión Europea hacia una economía baja en carbono para 2050 y el documento que la **Fundación Renovables** presentó a todos los partidos políticos sobre el camino hacia un modelo energético sostenible plantean con claridad la dirección que habrán de tomar las políticas energéticas tanto para afrontar los riesgos energéticos del presente como para anticipar los del futuro, mucho más costosos, imprevisibles y, si no se prevén, irreversibles. Por todo ello la **Fundación Renovables** plantea las siguientes medidas:

1- Planificación Energética para 2050 con el objetivo de una reducción del 90% de las emisiones de CO₂ y una generación 100% de origen renovable. Como reconoce la propia Comisión Europea, con las políticas actuales no es posible pero sí lo será con una aplicación vinculante y rigurosa de las directivas europeas de renovables, eficiencia energética y eficiencia energética de edificios.

2- Internalización de costes de todas las fuentes de energía para dotar al sistema energético de transparencia, reducir los costes regulatorios y modificar la metodología de conformación de precios de la electricidad.

3- Plan de Ahorro y Eficiencia Energética con el objetivo de un 50% de ahorro de energía. Deberá incluir el autoconsumo compartido y la generación distribuida, las redes inteligentes y un nuevo concepto de ciudad electrificada con planes específicos de ahorro y consumo casi nulo de energía para la edificación, el urbanismo y el transporte.

4- **Principio de corresponsabilidad** para que todos los consumidores de energía contribuyan a la transición hacia ese nuevo modelo energético basado en el ahorro. Se trata de establecer un criterio de equidad para la fiscalidad energética, no como otra imposición sino como incentivo para el uso racional de la energía y el ahorro de emisiones y penalización por el mayor consumo y generación de emisiones.

5- **I+D+i para impulsar la industria nacional** y la tecnología nacional de renovables y de eficiencia energética como motor de reactivación, crecimiento de la economía, generación de empleo y mejora de la competitividad.

En definitiva, se trata de caminar hacia un nuevo mix energético, un nuevo modelo de negocio energético basado en el ahorro y otra cultura del uso de la energía para avanzar en la sostenibilidad del sistema energético reduciendo la dependencia y la intensidad energética así como las emisiones de CO₂ que constituyen los mayores riesgos y costes del sistema energético.

Fundación Renovables

Abril de 2012