

8 de febrero de 2012

APORTACIONES DE GREENPEACE A LA CONSULTA PÚBLICA SOBRE MEDIDAS DE AJUSTE REGULATORIO EN EL SECTOR ELÉCTRICO

Este documento se presenta en respuesta a la solicitud de aportaciones realizada por la CNE a través de su Consejo Consultivo de Electricidad, con fecha 3 de febrero de 2012.

1. ¿Cuáles son las medidas que considera necesarias para garantizar la sostenibilidad económico- financiera del sistema eléctrico, tanto desde una perspectiva de corto, como de largo plazo?

La medida básica es asegurar que el producto suministrado (la electricidad) sea remunerado de acuerdo con la totalidad de los costes que ha supuesto realizar las distintas actividades destinadas a proporcionar dicho suministro. Ahora bien, esto requiere dos consideraciones fundamentales:

a) Cuáles son esos costes. Se deben incluir todos los costes, incluidos los ambientales, pues de lo contrario, la actividad de suministro de electricidad seguirá generando una deuda ecológica creciente sobre el resto de ciudadanos, de todo el mundo, presentes y futuros, así como sobre el medio ambiente en general. Cuando estos costes de deban a actividades liberalizadas (generación en régimen ordinario) los costes deben formar parte del precio ofertado por las respectivas unidades de generación y de ninguna manera se les debe asignar ninguna remuneración adicional que haga a los consumidores cargar con esos costes.

b) Evitar costes y remuneraciones innecesarias. Es urgente revisar la formación de precios en el mercado mayorista de producción, para evitar remuneraciones desproporcionadas a instalaciones de sobra amortizadas ("windfall profits" de instalaciones nucleares e hidráulicas), evitar situaciones en que unos pocos agentes controlen en la práctica los precios de la subastas de energía o camuflar en el régimen especial actividades nocivas para la salud y el medio ambiente como la incineración de residuos. Es necesario analizar qué tecnologías deben ser remuneradas en libre competencia y cuáles necesitan, aunque sea de modo transitorio, una remuneración adicional para ser viables. Esto es un debate político fundamental, que requiere decidir con claridad qué modelo se quiere alcanzar. En el actual sistema, el régimen especial cumple esa función, pero su sostenibilidad se ve alterada no solo por la cuantía del mismo, sino por la cantidad de "parches" y subvenciones cruzadas e incentivos perversos que van en la dirección contraria. Lo que no tiene ningún sentido, y menos en un contexto de ajuste económico como el actual, es incentivar económicamente una actividad y su contraria: no se puede, por ejemplo, subvencionar

la quema de carbón, o subvencionar la generación en régimen ordinario en los sistemas insulares, y al mismo tiempo incentivar la generación renovable que ha de sustituir a esas instalaciones.

Por tanto, proponemos las siguientes medidas concretas:

- Calendario para el **abandono de todas las energías sucias** y su sustitución por energías renovables. Se debe limitar por ley a 30 años la vida útil de las centrales nucleares existentes, y eliminar cualquier posibilidad de renovación extraordinaria de los permisos de explotación de estas, una vez alcanzado el límite temporal, así como establecer un calendario de cierre progresivo de las centrales térmicas de carbón.

- **Eliminación de todas las subvenciones**, directas e indirectas, a los combustibles fósiles y a la energía nuclear, así como a todos los equipamientos y usos ineficientes de la energía. Supresión inmediata del Real Decreto 134/2010, de 12 de febrero, por el que se establece el procedimiento de resolución de restricciones por garantía de suministro y se modifica el Real Decreto 2019/1997, de 26 de diciembre, por el que se organiza y regula el mercado de producción de energía eléctrica. Y adopción de una posición firme a nivel europeo para que se establezca un régimen claro que prohíba a nivel comunitario la extensión de las ayudas a los combustibles fósiles más allá del actual límite temporal fijado en 2018.

- **Internalización de los costes externos** (sociales y ambientales) de la producción de energía, de forma que el precio de cada unidad de energía suministrada refleje su coste real, incluido el coste de las emisiones de CO₂, los residuos (durante todo el tiempo en que dichos residuos resulten peligrosos) y el riesgo nuclear (incluida la cobertura completa del riesgo de daños en caso de accidentes nucleares), y aplicar el principio de que ‘el que contamina paga’. Contaminar tiene que salir caro.

Por otro lado, es fundamental clarificar y decidir cuál es el modelo que se quiere y a dónde se quiere llegar. Es necesario incorporar la mirada de largo plazo. Por ello, Greenpeace propone una **planificación energética de largo plazo** que marque la senda para avanzar lo más rápidamente posible hacia un sistema energético inteligente, eficiente y 100% renovable.

Dicha planificación deberá incorporar los siguientes **objetivos** de obligado cumplimiento:

- Suministro del **100% de la demanda de energía final total con energías renovables** no más tarde de 2050.
- **Reducción de la demanda de energía final en un 55%** respecto a 2007 para 2050.
- **Reducción a cero de las emisiones** derivadas de la energía para 2050¹.
- **Objetivos intermedios** que se aproximen lo más posible a la trayectoria de un escenario de transición responsable², pues retrasar el proceso de

1 Se necesitan objetivos ambiciosos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que comiencen con un objetivo para 2020 que sea coherente con el apoyo de España al establecimiento unilateral de un objetivo europeo de reducción de emisiones del 30% para dicha fecha. Los objetivos españoles de reducción de emisiones para 2020 no deben limitarse a la trasposición del objetivo que corresponda de acuerdo a los criterios europeos de reparto del esfuerzo, sino que deben tener en cuenta el elevado potencial de que dispone España para reducir emisiones a bajo coste, al promocionar sectores clave en su economía, y la necesidad de hacerlo con relativa urgencia para proteger otros sectores económicos clave muy afectados por el cambio climático.

2 Tal como se define en el estudio de Greenpeace “Energía 3.0”

transición produce grandes efectos negativos desde todas las perspectivas (medioambiental, económica, activación de la economía y apoyo a la sostenibilidad global). A continuación se presenta una cuantificación de dichos objetivos:

OBJETIVOS SEGÚN TRANSICIÓN RESPONSABLE	2020	2030	2040	2050
% de la demanda final con renovables	64%	84%	94%	100%
% de reducción de la demanda respecto a 2007	28%	43%	52%	55%
% de reducción de emisiones de CO2 derivadas de la energía respecto a 1990	68%	89%	97%	100%
% electrificación	65%	85%	95%	100%
% renovables en sistema eléctrico	87%	96%	99%	100%

Además de lo anterior, se necesita una reconfiguración del sistema económico para que se adapte a la realidad de que un **crecimiento infinito es desastroso e imposible en un mundo finito**, y que al mismo tiempo se alinee con los objetivos de sostenibilidad en lugar de enfrentarse a ellos, e inicie la transición hacia un sistema económico sostenible e inteligente. España debería liderar un nuevo enfoque de la política económica de la Unión Europea en la que la lucha contra el cambio climático constituya uno de los elementos claves e idear las propuestas necesarias para que el debate económico europeo incluya el factor ambiental, tanto en relación con las cargas o gravámenes como por lo que se refiere a los fondos de apoyo comunitario en cuya distribución se primen las necesidades derivadas del cambio de modelo energético.

Es preciso arbitrar mecanismos económicos, políticos, administrativos y sociales que permitan **evolucionar desde una economía dependiente de la venta de productos a una basada en la prestación de servicios**: Vinculación de los beneficios económicos con los servicios prestados y no con la cantidad de energía o productos vendidos, así como proporcionar el contexto regulatorio para que se favorezca el desarrollo de esta economía sostenible basada en prestaciones, y eliminar rápidamente las barreras actuales.

2. ¿Qué medidas propondría en concreto en relación con la regulación de las actividades reguladas tanto desde una perspectiva de corto, como de largo plazo?

- **Planificación y gestión integrada de los sistemas eléctrico y de combustibles** (biogás e hidrógeno), para facilitar la incorporación creciente y de forma eficiente de la energía renovable y optimizar las infraestructuras existentes. La **planificación de infraestructuras** debe ser conjunta y coherente con los objetivos marcados.
- **Integración del sistema de transporte (de viajeros y mercancías) y la edificación en el sistema energético**, mediante la eficiencia energética, la electrificación y la gestión inteligente.
- **Criterios ambientales** de obligado cumplimiento en la planificación de las redes eléctricas, como son la menor afección posible a los espacios protegidos y a la biodiversidad, así como criterios e incentivos para el diseño de redes inteligentes.
- Modificación de las **tarifas eléctricas**³ para que reflejen apropiadamente los costes horarios de la energía suministrada, modificar el término de energía según niveles de consumo de energía (que favorezcan a quien usa la energía de modo racional y

³ Estas medidas, destinadas a transmitir señales de eficiencia al consumidor final, deben articularse de forma que involucren tanto a los consumidores a tarifa como a los consumidores en mercado liberalizado.

penalicen a quien la derrocha) y hacer depender el término de potencia de la potencia realmente demandada en cada hora en relación a la potencia renovable disponible. Por lo que respecta al término de potencia, el principal desde el punto de vista de la regulación de un sistema eléctrico basado en renovables, deben articularse los mecanismos de mercado adecuados para retribuir los servicios de regulación proporcionados mediante la gestión y respuesta de la demanda: incrementar la potencia contratada tan solo debe resultar más caro si el balance entre exigencias y servicios al conjunto del sistema resulta negativo (mayor exigencia que servicios proporcionados).

- Incorporación de **contadores inteligentes** en todos los edificios y aparcamientos, para facilitar la gestión de la demanda y la recarga de los vehículos eléctricos con renovables.
- **Límites estrictos progresivos y obligatorios de eficiencia energética en todos los consumos finales:** edificios, vehículos y equipamientos. Eliminación progresiva de los menos eficientes.
- Extensión de la **regulación de la eficiencia energética en todos los edificios** a las demandas de equipamientos, cargas de proceso e iluminación.
- Modificación del **Código Técnico de la Edificación** para aumentar las exigencias de aislamiento en los edificios, de forma que en todos los emplazamientos se alcance el mínimo consumo energético para el máximo nivel de confort.
- Total **independencia de los organismos reguladores**. La composición y funcionamiento de la CNE debe quedar completamente al margen de cualquier injerencia del Gobierno.
- Supresión de toda subvención a la generación en régimen ordinario en **sistemas insulares** y extrapeninsulares.

3. ¿Qué medidas introduciría en la regulación de la producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos? (calendario de implantación, sistemas de apoyos, integración en los mercados ...)

- **Marco regulador definido, previsible y estable, con rango de ley, para las energías renovables y la eficiencia energética**, para hacer atractivas las inversiones y asegurar el cumplimiento de los objetivos.
- **Mantenimiento del sistema de apoyo al precio de las energías renovables**, sin límite de potencia para las renovables no hidráulicas, ni penalización por horas de funcionamiento a las más eficientes. Se debe reducir la cuantía del apoyo de forma progresiva para las instalaciones nuevas de cada tecnología según el avance por su curva de aprendizaje, hasta que su coste se sitúe por debajo del de las energías sucias. La senda de reducción de la cuantía del apoyo económico debe fijarse por ley con antelación suficiente, y revisarse periódicamente, con el objetivo de alcanzar lo antes posible la situación en que dichos apoyos no sean necesarios. Los costes del sistema de apoyo deben recaer proporcionalmente sobre todos los consumos finales de energía, no solo sobre la electricidad.
- **Reforma del mercado eléctrico y la gestión técnica del sistema**, eliminación de barreras a las energías renovables y facilitar una gestión flexible

para su óptima integración, incluidas las interconexiones transfronterizas y marinas. Se deben establecer procesos administrativos y de autorización simplificados, coordinados y uniformes en todo el territorio para los proyectos renovables, incluida la previsión de autorización automática en el caso de baja tensión y hasta 100 kW, así como garantizar el acceso y uso prioritario de la red para los generadores renovables, bajo el criterio de mínima inversión necesaria.

- Planificación y señales económicas para la localización de las unidades de **producción de energía de forma distribuida** geográficamente y más cercana a los puntos de consumo, optimizando el aprovechamiento de los recursos y la minimización de pérdidas.
- Creación de un sistema de **financiación** para la inversión en sistemas de eficiencia, renovables y redes inteligentes.
- Modificación de la **fiscalidad de la energía**, con rango de ley, y vincular los impuestos aplicados a la energía, a los edificios y a los medios de transporte con su eficiencia energética y su impacto ambiental, específicamente las emisiones de gases de efecto invernadero y contaminantes atmosféricos, y favorecer con deducciones fiscales las actuaciones de mejora de la eficiencia energética y la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación y las energías renovables.
- **Redirección de los fondos públicos de I+D energético** hacia los sistemas inteligentes, la eficiencia y las renovables, y promoción de proyectos de demostración.
- Obligación de certificar el origen de la **bioenergía**, exigiendo el cumplimiento de los criterios ambientales y sociales estrictos de Greenpeace que garanticen la sostenibilidad de las materias primas usadas, y dar preferencia a las fuentes de bioenergía que produzcan un menor impacto sobre el clima, los espacios naturales y otros usos necesarios del suelo y de la propia biomasa. El uso de la bioenergía debería quedar restringido a las aplicaciones más eficientes y en usos finales donde no sea viable otra solución basada en energías renovables. No debe permitirse la co-combustión de biomasa con combustibles fósiles en centrales térmicas.

4. ¿Cuáles son las medidas que considera necesarias para mejorar el funcionamiento eficiente y el nivel de competencia en el mercado mayorista de electricidad y en la operación del sistema?

- Obligación de **separación patrimonial completa** entre las empresas que poseen las redes de transporte y distribución y las que poseen las centrales de generación, y no permitir su pertenencia a un mismo grupo empresarial.
- **Penalización de los sistemas inflexibles** de generación de energía por la energía renovable que no se pueda aprovechar.
- Limitación de los **pagos por capacidad** a los estrictamente necesarios para la regulación de un sistema 100% renovable, que dé prioridad y favorezca a las tecnologías renovables con capacidad de proporcionar estos servicios.

5. ¿Cuáles son las medidas que considera necesarias para estimular el funcionamiento eficiente y el nivel de competencia en el mercado minorista de electricidad?

- Reconocimiento del **pleno derecho de los consumidores a participar en los mercados energéticos**, al ofrecer servicios de gestión de la demanda para regulación, almacenamiento y ahorro energético.
- Facilidades e incentivos para la creación y operación de **empresas independientes de servicios energéticos y agregadores de demanda**.
- Programas de **transformación del mercado** para incentivar un rápido desarrollo y comercialización de edificios, vehículos y equipamientos más eficientes.
- Articulación del **contexto regulatorio y mecanismos de mercado para la plena integración de la demanda** en la operación del sistema. Desde todos y cada uno de los puntos de consumo debería ser posible tener una participación activa en la operación del sistema mediante la respuesta de la demanda a los requerimientos del conjunto del sistema, con una retribución asociada a la prestación de estos servicios.
- Permitir la **entrada en la operación del sistema de los agregadores de demanda y de las centrales de potencia virtuales**.
- Regulación urgente del **derecho al autoconsumo** de energía limpia, que incorpore la medición neta, con las señales económicas apropiadas para un intercambio eficiente de energía e información con la red y un incentivo claro al ahorro de energía. No hay ninguna razón lógica para impedir que un edificio pueda producir y autoconsumir energía indistintamente, es decir, sin imponer limitaciones administrativas allí donde la tecnología no impone restricciones. Se debe permitir que lo que no se consume en el propio edificio se venda a la red, en las mismas condiciones económicas que cuando se compra energía de la red, con todos los peajes incluidos, y teniendo en cuenta el distinto valor de la energía en los distintos momentos.
- **Transparencia y veracidad** de la información energética, que ha de estar disponible de forma estandarizada para todos los agentes del mercado energético, que asegure que los consumidores dispongan de la información necesaria sobre el origen e impacto ambiental de la energía que consumen, así como sobre la eficiencia energética de los edificios, equipamientos y vehículos, para poder ejercer su derecho a elegir. Las garantías de origen deben ser obligatorias para toda la electricidad de todas las fuentes utilizadas, y el etiquetado debe basarse en el origen de la electricidad realmente contratada por cada compañía comercializadora para suministrar a sus clientes.