

COMENTARIOS DE LOS GRUPOS ECOLOGISTAS A LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA 2004-2012

**presentado a la comisión de Medio Ambiente y de Economía
del Congreso de los Diputados**

Noviembre de 2003

GREENPEACE



**ECOLOGISTAS
en acción**

INTRODUCCIÓN

Las Organizaciones Ecologistas WWF/Adena, Greenpeace y Ecologistas en Acción queremos hacer llegar nuestros comentarios a los parlamentarios españoles sobre la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética que será presentada próximamente al Congreso de los diputados para su aprobación. Nos hubiera gustado que nuestros comentarios hubieran sido tenidos en cuenta en la elaboración de la misma, pero lamentablemente el proceso de consulta y participación ha sido deficiente por lo que nos vemos obligados a expresarlos aquí, con la esperanza de que puedan ser retomados y defendidos por los parlamentarios.

Podríamos resumir nuestra posición ante esta Estrategia diciendo que llega muy tarde, que describe mal la situación de partida, que está descoordinada de otros planes y estrategias, que se mueve dentro de parámetros conceptuales que no compartimos y que ofrece unos resultados claramente insuficientes. A continuación explicamos lo que nos ha llevado a dicha posición:

- **LLEGA TARDE**

Llega muy tarde porque en los últimos años (especialmente a partir de la segunda mitad de los 90) la demanda de energía ha crecido descontroladamente. La afirmación vale tanto para el consumo de energía primaria como de energía final o de electricidad. Como el propio plan señala (págs. 8 y siguientes), en nuestro país se ha producido el hecho anómalo de que la intensidad energética haya ido creciendo en los últimos años. Faltan informaciones en la Estrategia que evidencien que las señales de alarma estaban sonando desde hacía bastante tiempo como es el hecho, ciertamente singular, de que las puntas de potencia de demanda de electricidad crecían a tasas mayores que la demanda, lo que es una prueba manifiesta de ineficiencia creciente ya que obliga a mantener un porcentaje creciente de centrales de generación ociosas durante buena parte del año. O que el consumo de electricidad per cápita en nuestro país sea ahora superior al de Italia, país con climatología similar, y con niveles de PIB también per cápita mayores que el nuestro. En definitiva un Plan de ahorro y Eficiencia era una necesidad imperiosa en este país desde hace mucho tiempo.

- **DESCOORDINADO CON OTROS PLANES Y ESTRATEGIAS**

Resulta inexplicable que al menos no se presentara conjuntamente con el Plan de Infraestructuras de Electricidad y Gas ya que si se produce algún ahorro como consecuencia de su aplicación, es muy posible que no se justifique la necesidad de algunas infraestructuras de transporte de electricidad y de gas de las que se contemplan en el mismo. No es buen argumento señalar que los documentos de planificación siempre son abiertos y revisables en el tiempo, sino que directamente se ha aplicado una metodología inadecuada.

El documento carece además de una coordinación e integración con otras estrategias nacionales actualmente en discusión, como la Estrategia Española para el Cumplimiento del Protocolo de Kioto. Consideramos que deben integrarse de manera que con una correcta planificación, coordinación e integración se consiga alcanzar, no sólo el cumplimiento del Protocolo de Kioto, sino una base sólida y estable sobre la que se consiga avanzar más allá de este compromiso internacional.

- **EXPLICA MAL LA SITUACIÓN DE PARTIDA**

Se describe mal la situación de partida, ya que no se analiza porqué se ha llegado a una situación como la actual y qué **influencia han tenido en ella algunas decisiones gubernamentales**, como la de reducir en términos nominales la tarifa eléctrica. Una medida muy popular y que tenía la virtud de ayudar a contener la inflación. En definitiva la política energética se ponía al servicio del control de la inflación y de obtener réditos electorales, pero es evidente que resultaba absolutamente contraria a cualquier criterio de promoción de la eficiencia y los resultados están a la vista.

Otra decisión desacertada fue la supresión de los fondos destinados a la gestión de la demanda con el fin de abaratar la factura eléctrica, pese a que venían aplicándose desde unos años antes y a que estaban contemplados en la Ley Eléctrica. Es evidente que no se analizan las causas de la ineficiencia actual porque muchas de ellas son el resultado de la acción de los sucesivos gobiernos del PP.

También se describe mal la situación de partida cuando **apenas se enuncian los potenciales de ahorro técnicamente posibles**. Es decir, aquellos que podrían alcanzarse si los servicios que la energía presta, se atendieran con las tecnologías disponibles más eficientes. Se señala por ejemplo en la pág. 1 que pueden cubrirse las necesidades de la población con mucho menor gasto de energía, pero no se cita ni un solo estudio que cuantifique ese “cuanto”.

Existe un buen número de estos estudios que hablan de ahorros de más del 50% de la energía consumida e incluso de cifras mucho mayores. Esta renuncia a definir los potenciales técnicos de ahorro se repite en todo el documento, quizá con el objetivo de no explicitar los escasísimos objetivos que se proponen. Sólo hemos descubierto una excepción en la pág. 32 donde se dice que diversos estudios han evaluado en el sector industrial un potencial de ahorro “del 48% respecto al consumo de energía final total para ese mismo año”. Sin embargo, dos páginas después se apunta que con esta Estrategia se ahorrarán 2351 ktep/año, que haciendo el cálculo supone solo del orden del 5% del consumo final.

- **RENUNCIA A REDUCIR LOS IMPACTOS AMBIENTALES DEL USO DE LA ENERGÍA**

El documento tampoco refleja bien la situación actual ya que pese a las continuas alusiones al desarrollo sostenible y a la necesidad de compatibilizar desarrollo y protección del medio, no describe los gravísimos problemas ambientales asociados al sistema energético español y mucho menos su espectacular empeoramiento en los últimos años.

Existe otra alusión somera a los condicionantes ambientales en la pag. 21 donde se indican algunas de las normas de aplicación y otra a final de la pág. 37 en que se glosa la reducción de contaminantes en el sector transporte pese al incremento de la movilidad. Esta última afirmación sólo es cierta si se considera una serie temporal larga, porque en los últimos años las emisiones contaminantes “a nivel local” (como indica el texto) están creciendo de forma significativa. El incremento de movilidad y de equipamiento supera las mejoras tecnológicas, que tenderían a disminuir las emisiones.

Nos parece fundamental que en esta estrategia se señalaran los incumplimientos de la legalidad que se dan en la actualidad. Por ejemplo tanto en el año 2000 como en el 2002 se superaron las emisiones totales de NOx de grandes instalaciones de combustión abiertas antes de 1987 (R.D 646/1991y Directiva 88/609/CEE). Se superaron las 277 kilotoneladas de dichos contaminantes. Si tras tanto tiempo en vigor de la norma, se sigue incumpliendo, se aventura difícil cumplir las exigencias de la Directiva 2001/80/CE, por cierto todavía no transpuesta pese a haber vencido el plazo estipulado, que fija límites de emisión mucho más bajos. Y del mismo modo es difícil cumplir con la Directiva de Techos Nacionales de Emisión (2001/81/CE), al menos en lo referido a algunos contaminantes.

Del mismo modo la transposición de las dos primeras “directivas hijas” de calidad del aire en el R.D. 1703/2002 ha situado en clara ilegalidad los niveles de calidad del aire de buena parte del país. Así por ejemplo en un buen número de ciudades de tamaño medio y grande (en las que habitan unas 15 millones de personas) se superan los niveles autorizados de NO₂ (tanto la media anual -Madrid es el caso más claro- como los valores límites horarios para protección de la salud) o de partículas (PM10 tanto en media anual como los límites diarios). Por tanto la calidad del aire es mala con las consiguientes repercusiones sobre la salud, y además se está violando la ley.

En el entorno de las centrales térmicas, según datos que hemos obtenido de las CC.AA. no sólo se superan estos valores límites, sino que es frecuente superar también los límites referidos al SO₂. Llegan a presentarse con frecuencia situaciones de “alerta atmosférica”, sobre todo por superación de los límites de SO₂, que de forma sorprendente no son declaradas por las CC.AA. Hablar de incumplimiento generalizado no es exagerar. Existen además CC.AA. (como Galicia, Murcia o Navarra) que pese a la obligación legal de informar, no suministran datos a quien se los solicita. No es aventurado suponer, por ejemplo, que en el entorno de la central de As Pontes de García Rodríguez (la central que en el año 2002 emitió más SO₂ del país y una de las de mayor emisión de NOx) la situación es aterradora, por lo que la

Xunta no proporciona datos. También sorprende que otras CC.AA. como Castilla-León dispongan su información en una excelente página web, pero falten los datos de ¡las ocho estaciones! del entorno de la central de Compostilla en el año 2002 (en el que la planta fue la principal emisora de NOx y una de las más emisoras de SO₂).

Los niveles de contaminación por ozono troposférico son también muy elevados en las coronas de grandes ciudades (las superaciones este año de los niveles de información al público han sido espectaculares en la Comunidad de Madrid con especial incidencia en Majadahonda, Aranjuez y Fuenlabrada), y en la proximidades de las centrales térmicas y refinerías (Tarragona o Puertollano son buen ejemplo de ello). Hay que resaltar que tanto el NOx (emitido fundamentalmente en fuentes móviles, pero también en grandes instalaciones) como los Compuestos Orgánicos Volátiles (COVs) son precursores de este contaminante secundario y ambos provienen además de fuentes energéticas. Existe además la Directiva 2002/3/CE de ozono troposférico, cuyo plazo de trasposición venció en Septiembre de este año, que también se incumple de forma generalizada.

En definitiva y resumiendo, el plan no sólo no refleja adecuadamente los múltiples problemas ambientales, sino que además perfila un escenario en el que casi todos ellos empeoran. Parece claro que en un país democrático a un gobierno le toca a veces tomar decisiones entre intereses legítimos pero contrapuestos. Pero si el estado de derecho tiene algún sentido parece claro también que su acción debe desenvolverse en el marco de la ley, algo que como hemos señalado no ocurre. O más brevemente aún: la negativa a reflejar la situación ambiental real en este plan presupone la voluntad de incumplir el marco legal en múltiples aspectos ambientales. Es evidente que un plan, que sólo aspirara a cumplir la ley, debería ser mucho más ambicioso.

• PARTE DE SUPUESTOS ERRÓNEOS

El plan se mueve dentro de parámetros conceptuales que no compartimos. La Estrategia **supedita la protección del Medio ambiente a una visión reduccionista de la competitividad económica**, como se expresa en la frase “por lo que todas las actuaciones medioambientales deberán concretarse mediante un análisis coste-beneficio....”(pág. 7), de lo que se deduce que sólo serían de aplicación aquellas medidas de protección del medio en las que los beneficios económicos superen a las pérdidas monetarias. El problema estriba en como podemos evaluar la disponibilidad a pagar por un medio ambiente menos alterado de las generaciones venideras. Resulta grotesco suponer que un modelo econométrico más o menos sofisticado pueda monetarizar los daños ambientales, sobre todo cuando afectan a generaciones venideras.

Por nuestra parte defendemos la opción contraria: debido a que los daños ambientales son extensos, profundos y bien documentados, el desarrollo económico que se produzca debe, en todo momento, transitar dentro del margen de lo que los mejores conocimientos científicos disponibles estimen compatible con la preservación de los principales equilibrios ecológicos. O dicho con un ejemplo, no toca preguntarse cuanto estamos dispuestos a pagar

por no provocar un cambio climático brutal, sino diseñar las políticas para lograr este fin eligiendo de entre todas las posibles aquélla que suponga un coste menor. El plan en definitiva debería empezar por dibujar varios escenarios para prevenir el cambio climático y elegir entre ellos el de menor coste y no proyectar hacia el futuro tendencias más o menos coherentes e intentar justificar/disimular “a posteriori” por qué no se cumple siquiera con los débiles compromisos adoptados en Kioto.

Tampoco compartimos la idea subyacente de que **la intensidad primaria o final a paridad de poder de compra** (gráficos 4, pág. 13 y 7, pág. 15) **deba converger con la media europea**. Esto es para nosotros una muestra de las aberrantes tendencias dibujadas en nuestro país en los últimos años. Debido a la climatología mucho más benigna que la de la mayor parte de los países de la UE, nuestro país debería tener una intensidad significativamente menor. Es evidente que para el mismo nivel de renta per cápita entre países del norte y del sur de Europa la intensidad de los segundos es y debe ser significativamente menor.

Nos parece optimista la previsión de un precio medio del crudo en todo el período que dura hasta el 2012 en torno a 22/25 Euros/barril(pág. 19). Nos encontramos entre los que creemos que muy probablemente a partir de la mitad de este decenio la extracción de petróleo alcance su tasa máxima y que por ello al no poder cubrir la oferta una demanda siempre creciente, asistiremos a una subida, no necesariamente moderada de los precios del crudo. Al menos debería haberse incorporado un análisis de sensibilidad a precios de referencia mayores. Tampoco creemos que los precios del gas se vayan a mantener “relativamente estables” en los próximos años, máxime si todos los países de la OCDE optan por el gas de forma simultánea. Nos parece más verosímil que su precio tienda a aumentar sobre los valores actuales. Al ser los precios energéticos una variable crítica en el interés por el ahorro no parece adecuado limitarse a contemplar en exclusiva la hipótesis más favorable.

Tampoco compartimos la idea, repetida por doquier en el documento, de **que los precios energéticos deban ser tan bajos como permitan los costes** de extracción, transformación y distribución. Por el contrario, además de las consideraciones ambientales a las que ya hemos hecho referencia, entendemos que los países muy dependientes energéticamente deben tener una política de precios que siempre tienda a moderar el consumo para mantener dentro de lo posible bajo control las fluctuaciones que se producen en los mercados internacionales. Tanto en la UE como en Japón, por hablar de dos bloques económicos importantes, siempre se ha tenido una fiscalidad importante sobre los productos energéticos, con el objetivo entre otros de moderar la demanda. Es sabida la posición del gobierno español de mantenerse siempre en los niveles más bajos posibles de fiscalidad de la UE, pero esa es otra posición que creemos errónea. Máxime en un país que depende de las importaciones energéticas más que la media de la UE

También creemos errónea **la negativa explícita del gobierno español a contemplar la posibilidad de incorporar impuestos ambientales**, limitándose las acciones recogidas en la estrategia a incentivos positivos. Por

ejemplo, creemos que es pacata la actuación del gobierno español con respecto al sector industrial ya que casi se limita a la firma de acuerdos voluntarios, a divulgar la información disponible y a apoyos económicos (muy escasos añadiríamos nosotros) a la implantación de las medidas que califica de “complementarias” (pág. 33).

En el sector del transporte se da como un dato intocable **que “el incremento de la movilidad es un factor positivo**, al que hay que inscribir dentro del desarrollo sostenible” (pág. 36). No se discute pues la necesidad de construir o no las infraestructuras previstas que inducen una movilidad desbordada, y por el contrario se aspira a corregir esta tendencia con medidas necesarias, pero anecdóticas. No existe una política de ahorro y eficiencia en el transporte que merezca tal nombre si no se discuten las inversiones en infraestructuras. A título meramente anecdótico señalar que la “obligatoriedad de la etiqueta del consumo” en automóviles (pág. 39) no es una nueva medida a aplicar, porque en teoría ya existe (R.D. 837/2002, exigible a partir del 30 de Noviembre de 2002) aunque su grado de divulgación sea muy pequeño por el escaso interés de la administración y de casi todos los sectores implicados en la comercialización de automóviles.

Tampoco resulta fácil entender el motivo que hace que sólo sea optativo que en la etiqueta se establezca una comparación de consumo con otros modelos. La conocida serie A,B....G ya popularizada en electrodomésticos. Pese a que podría parecer que en el sector transporte es donde se consiguen los mayores logros del plan (48% del ahorro total), a nuestro juicio es la principal causa de su fracaso. Su crecimiento es desbocado, la inversión total a él destinado es ridículamente baja y, como prueba el gráfico de la tabla 55, sólo se acometen las inversiones de elevada rentabilidad.

En el sector de Usos Diversos (sobre todo residencial) se prevé un elevado grado de cumplimiento de la Directiva 2002/91/CE, cuando en los últimos años se ha consentido el crecimiento espectacular del parque de viviendas con una calidad pésima y con unas necesidades de consumo energético desproporcionadamente altas, vaya ahora a vigilar por el cumplimiento. También se habla de llegar en el año 2012 al 40% de electrodomésticos eficientes (tipo A). Basta revisar el boletín de Eficiencia Energética y Energías Renovables (págs. 65 y siguientes) del I.D.A.E para ver que no es nada ambicioso. A título de ejemplo en 1998 en nuestro país se vendieron el 22,7 % de frigoríficos tipo A y B, mientras la media de la UE era del 37% y la de Alemania de casi el 64%. Otro tanto ocurría con las lavadoras y con la práctica totalidad de electrodomésticos. Tiene su ironía cuando se propone incentivar su compra mediante “campañas de promoción, acuerdos voluntarios, etc”, después de haber suspendido los fondos de la tarifa destinados a programas de este estilo.

Resulta al menos discutible metodológicamente **que se incluya en un plan de estas características los sectores de transformación energética** (refino, cogeneración y generación), máxime cuando no se prevén fondos públicos ni normativa específica para lograr “los objetivos que se anuncian”. Parecería más sensato haber estimado adecuadamente los consumos previsibles de estos sectores teniendo en cuenta la previsible renovación tecnológica y la

disminución de consumos propios, y no computar primero una cifra de Escenario Base artificialmente hinchada y después mejorar las cifras de ahorro con casi 1,5 Mtep., es decir ha habido una sobreestimación que provoca un falso ahorro. En cualquier caso nos gustaría mostrar nuestro acuerdo con la afirmación de la pág. 48 de que las plantas de generación han funcionado más con criterios económicos que de eficiencia. Una más de las perversiones del sistema de ofertas competitivas en vigor y de la obligación de funcionar más horas equivalentes al año para cobrar la garantía de potencia.

- **ES CLARAMENTE INSUFICIENTE**

El borrador de la estrategia carece de consistencia y seriedad ya que se justifica en una comparativa con un escenario base carente de estrategia de ahorro y eficiencia energética. Se hace un análisis de ahorro en que se prevé reducir la intensidad energética primaria en un 7,2%, pero sobre el aumento de consumo de energía previsto para el año 2012 en caso de carecer de medidas de ahorro y eficiencia.

El resultado es un **aumento del consumo de energía primaria del 39,6% desde el año 2000 hasta el 2012.** No supone un ahorro real de energía sobre el actual patrón de consumos sino sobre un hipotético escenario de consumo para el 2012. El consumo de energía primaria en el periodo 2.000-2.012 va a incrementarse un 39%, y si consideramos el incremento total en el periodo 1990-2.012 sería de 101% (de poco nos sirve que nos digan que sin la estrategia este incremento sería de un 109 %).

Según el borrador de la estrategia, **el consumo final de energía en el periodo 2.000-2.012 se incrementaría un 32 %**, pero considerando el incremento total de consumo final de energía desde 1990, éste sería del 83 % para el 2012. La estrategia se argumenta en una base tan poco sólida como es el proclamar que sin ella el incremento del consumo sería del 93 % para ese mismo periodo, suponiendo de todas maneras un aumento de consumo de energía enorme con los problemas añadidos que genera como es la intensificación del cambio climático, los impactos en el medio ambiente local así como en la economía e incrementando aún más nuestra dependencia del exterior.

La necesidad de cambiar la tendencia de constante aumento en cuanto a **Intensidad energética** es completamente indispensable, pero consideramos que **la previsión de la estrategia de reducir este indicador energético sólo un 8% es insuficiente**, más aún si lo comparamos con la tendencia de disminución de la media europea estimada en un 13% para el periodo 2000-2010.

Nuestro país se ha comprometido, mediante el Protocolo de Kioto del Convenio Marco sobre Cambio Climático de las Naciones Unidas, a no aumentar nuestras emisiones de gases de efecto invernadero para el periodo 2008-2012 más allá de un 15% sobre los niveles de 1990. El Protocolo de Kioto señala el ahorro y eficiencia energética como medidas fundamentales para reducir las emisiones, por lo que disponer de una Estrategia de ahorro y

eficiencia es una necesidad. Según los datos de la Estrategia las emisiones de gases de efecto invernadero de origen energético se incrementarán en el periodo 1990-2.012 en 120 Millones de Toneladas de CO₂, frente a los 31 Millones permitidos. **Con un incremento de emisiones del 58% (escenario de eficiencia) de CO₂ de origen energético, resulta casi imposible cumplir con los acuerdos a que se comprometió el gobierno en Kioto.** El objetivo de ahorro de 42 millones de toneladas de CO₂ de la Estrategia es completamente insuficiente, ya que nos siguen sobrando aún 47 Millones de Toneladas de CO₂. Es evidente que cualquier reducción en el consumo de energía supondrá un coste evitado por no tener que comprar derechos de emisión, habiéndose evaluado según el borrador entre 2.090Millones de € y 6.080 Millones de €, por lo que mayores ahorros de energía supondrán una reducción de la dependencia externa y una reducción de los costes de derechos de emisión.

El planteamiento del borrador **deja la mayor parte de la responsabilidad de ahorro e inversiones en manos del sector privado** nos parece, cuando menos, arriesgado. Se prevé una inversión privada de 24.000 Millones de €, mientras que la inversión pública sólo supondrá 2.000 Millones €, siendo una situación delicada y arriesgada máxime cuando no establecen mecanismos claros, ni instrumentos reglamentarios y normativos definidos y definitivos que garanticen la inversión del sector privado.

Resaltar además el paupérrimo contenido del apartado 4.3. Es lamentable que después de tantos años de estudio y en un tema tan sensible como la **generación de empleo** (no entendemos porqué era necesario mezclarlo con la competitividad), **no se disponga de una mínima cuantificación del balance de empleo de una política de ahorro y eficiencia.**

- **FALTA DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN**

Falta de transparencia y utilización de los datos para mostrar la parte que interesa al Gobierno, presentándose sólo los aspectos positivos y se omiten las referencias a los problemas aunque estos sean obvios.

Deficiente procedimiento de participación llevado a cabo por el Ministerio de Economía para el debate y la elaboración de este documento. Dada la especial relevancia que debiera tener un documento de este tipo, demandado y esperado por la sociedad, creemos que no se han puesto ni los instrumentos ni el procedimiento correcto que facilite la participación de las organizaciones ecologistas y sociales de manera efectiva, tanto por el tiempo insuficiente para su análisis como por la falta de participación en un grupo de carácter abierto y transversal con participación todos los sectores de la sociedad implicados.

- **CONCLUSIONES**

En resumidas cuentas se trata de un plan claramente cicatero que es el resultado de la baja prioridad por ahorrar y usar eficientemente la energía por parte de sus redactores, donde han primado los criterios de competitividad económica pura y dura. No se ponen en discusión las políticas estructurales industriales y de transporte, no se quieren utilizar instrumentos económicos (impuestos) para enviar señales a los usuarios del uso inmoderado de la energía, no se quiere dictar normativa de obligado cumplimiento más allá de la que dimana de la UE (en cuyo seno además se defienden siempre las políticas más contrarias al ahorro y la eficiencia), no se vigila el cumplimiento de estas normas que siempre se trasponen "a mínimos", no se cree en la intervención administrativa, no se quiere gastar cantidades significativas de dinero... en definitiva no se puede ahorrar ni hacer uso eficiente de la energía.

Sólo cabe decir una cosa positiva de la Estrategia: que sólo es mejor que la no existencia de Estrategia.

Para más información, puede dirigirse a

GREENPEACE

Emilio Rull
Tfno: 91 444 14 00
energia@greenpeace.es



Mar Asunción
Tfno: 91 354 05 78
clima@wwf.es

ECOLOGISTAS
en acción

Ladislao Martínez
Tfno: 91 531 27 39
comunicacion@ecologistasenaccion.org