16 de marzo de 2010

OBSERVACIONES DE GREENPEACE A LA PROPUESTA DE ORDEN POR LA QUE SE DESARROLLA EL MECANISMO DE SUBASTA REGULADO EN EL APARTADO 2 DEL ANEXO III DEL REAL DECRETO 134/2010, DE 12 DE FEBRERO, POR EL QUE SE CREA EL PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN DE RESTRICCIONES POR GARANTÍA DE SUMINISTRO

En respuesta a la petición de observaciones realizada por la CNE al Consejo Consultivo de Electricidad, Greenpeace, a través del Consejero representante de las organizaciones de defensa ambiental en el Consejo Consultivo de Electricidad, formula las siguientes

OBSERVACIONES:

Greenpeace pide la retirada de la propuesta de orden por la que se desarrolla el mecanismo de subasta regulado en el apartado 2 del Anexo III 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 (en adelante, "Real Decreto 134/2010") sobre la base de que no es necesario desarrollar dicho Real Decreto para su entrada en vigor ya que, según manifestó Greenpeace en el escrito de observaciones presentado contra el mismo ante este mismo Consejo, el mencionado Real Decreto no debería aplicarse.

El Real Decreto 134/2010 no es necesario y su aprobación solo obedece a una estrategia política de apoyar económicamente una fuente de generación energética poco competitiva y totalmente contraproducente en términos de lucha contra el cambio climático que, sin duda, está destinada a desaparecer. Las medidas recogidas en dicho Real Decreto cuya aplicación pretende facilitar la orden que nos ocupa, perjudican al medio ambiente y son totalmente incoherentes con la necesidad de reducir drásticamente las emisiones de gases de efecto invernadero para evitar los peores impactos del cambio climático. Además, dichas medidas van obstaculizar la creación de empleo que se desprendería del apoyo firme a las energías renovables y van a aumentar los costes totales del sistema eléctrico, además de tratarse de medidas que rompen totalmente con las reglas del mercado, perjudican a las energías renovables y se oponen frontalmente a la normativa europea, hecho que ha motivado que la idoneidad del Real Decreto 134/2010 está siendo cuestionada por las instituciones europeas.

Por todas estas razones, Greenpeace se opone al Real Decreto 134/2010 y, por lo tanto, a la aprobación de la orden de referencia que lo desarrolla.

1 Los supuestos en los que se justifica el Real Decreto 134/2010 y, por lo tanto el supuesto que regula la orden que nos ocupa, son falsos

Esta orden desarrolla el apartado 2 del Anexo III del Real Decreto 134/2010 en el que se prevén las compensaciones económicas que se aplicarán a las centrales térmicas de gas natural cuando la aplicación del procedimiento regulado por el Real Decreto para asegurar la quema de carbón nacional en las centrales térmicas españolas (que no para suplir una inexistente restricción en el suministro) genere reducciones en el programa base de funcionamiento de estas centrales.

No se tiene constancia de que existan tales restricciones de suministro ni que haya previsiones de restricciones como las que pretende regular el Real Decreto 134/2010, es más, nos encontramos ante una situación de exceso de capacidad en la que, más que abordar restricciones en el suministro, sucede que sobran unidades generadoras. En este contexto, carece de todo sentido prever la promoción de la quema regular de carbón nacional en centrales térmicas como medida para paliar unas restricciones inexistentes y, por el contrario, parece más adecuado asegurar que dichas reservas se conservan por si se invirtiera el actual exceso de capacidad.

La presente orden regula los derechos de cobro generados por las reducciones efectivas en el programa base de funcionamiento de las centrales térmicas de gas provocadas por el impulso artificial de la quema de carbón nacional en centrales térmicas. Ante este panorama es inevitable preguntarse ¿es aceptable que para favorecer un sector económico se establezca una regulación basada en supuestos falsos? ¿es de recibo utilizar el dinero público para sustentar un conjunto de medidas artificiales para retrasar la inevitable desaparición de una fuente energética totalmente ineficiente y contraria a las medidas que es necesario implantar para hacer frente al cambio climático? ¿es la política-ficción con cargo a los presupuestos públicos la mejor forma de planificar la estrategia energética española? ¿debemos aceptar, en una época de crisis económica, unas compensaciones monetarias a las centrales térmicas de gas que no serían en absoluto necesarias si el Estado no estuviera alterando artificialmente su capacidad y oportunidad de contribuir a cubrir la demanda energética? La respuesta a todas estas preguntas es, sin duda, no.

El Real Decreto 134/2010 solo existe como medida de apoyo a la quema de carbón nacional en las centrales térmicas españolas y, por lo tanto, como herramienta para perpetuar artificialmente un sistema caro, contaminante y altamente ineficaz que no va a poder ser sustentado indefinidamente estando destinado a la extinción. Mediante la creación de falsas necesidades, el Real Decreto 134/2010 evita abordar las necesidades reales y destina grandes cantidades de dinero a inversiones a fondo perdido en lugar de abordar de una forma estratégica la conversión del sistema energético español. La generación de energía a través de carbón nacional no es ni siquiera la única forma de mantener el parque generador con carbón ya que en España, un país importador de carbón, la tecnología de las centrales térmicas de carbón nacional no difiere de la de las de carbón importado, por lo que el carbón nacional podría, eventualmente, ser utilizado de considerarse necesario en dichas centrales de forma relativamente improvisada. Es más, las centrales de carbón nacional ya utilizan mezcla de carbón nacional e importado, por lo que su actividad no depende del origen del carbón.

Llegados a este punto, cabe recordar que España dispone de las tecnologías idóneas, las fuentes de energía renovable para utilizarlas en garantía de una eventual falta de suministro al tiempo que se protege el clima, se genera empleo, se aumenta la independencia energética del país y, con la ventaja de que dichas fuentes energéticas son inagotables. Tal como se desprende del informe Renovables 2050 de Greenpeace, la capacidad de generación de electricidad con renovables, con las tecnologías actuales y teniendo en cuenta todas las restricciones ambientales y de espacio disponible, equivaldría a más de 56 veces la demanda eléctrica peninsular en 2050.

El objetivo que se pretende alcanzar mediante las medidas recogidas en la orden que desarrolla el Real Decreto 134/2010 no es, por lo tanto, "garantizar el suministro" sino "garantizar que se emplea un combustible nacional para dicho suministro" forzando la quema de un recurso caro, ineficiente y finito que, además, contribuye a agravar el mayor problema ambiental al que se enfrenta la humanidad: el cambio climático. La orden que nos ocupa desarrolla un sistema de compensaciones económicas totalmente innecesario y contraproducente tanto para la economía española como para el medio ambiente que, por estar fundamentado en supuestos falsos, debe ser rechazado de lleno.

2 Impacto ambiental de la entrada en vigor del Real Decreto 134/2010, facilitada por la orden de referencia, e incompatibilidad de esta regulación con las medidas que es necesario adoptar en el marco de la lucha internacional contra el cambio climático

Dada la gravedad con la que el cambio climático se manifiesta en la actualidad y de acuerdo con las previsiones de los científicos, es urgente establecer un sistema mundial de reducción de emisiones que permita evitar los peores impactos del cambio climático. Un sistema que, dicho sea de paso, es totalmente incompatible con la promoción de la quema de combustibles fósiles para la producción energética y, por lo tanto, con medidas como las que se recogen en el Real Decreto 134/2010 y la orden que lo desarrolla. En este contexto, resulta cuando menos paradójico que el Gobierno español, que ha decidido basar su presidencia de turno de la Unión Europea en la sostenibilidad y que en la reunión del G8 celebrada a mediados del año pasado en Pitsburg se manifestó a favor del aprobó el abandono de las medidas de apoyo económico a los combustibles fósiles, decida intervenir a favor de la fuente de energía que más CO2 produce: el carbón.

La emisión de CO2 resultante del volumen de producción máximo programable en las 9 centrales térmicas contempladas en el Anexo II ascendería a cerca de 25 millones de toneladas (24.911.726 Tm). Evidentemente, de estas emisiones habría que descontar las que se evitan con las centrales cuyo programa resultase reducido en el proceso (en el caso regulado por la orden que nos ocupa las de las centrales térmicas de gas), pero el saldo neto resultaría siempre en un incremento de emisiones, ya que las emisiones de las centrales afectadas por la reducción de su programa serían iguales o menores que las del carbón nacional, por el mero hecho de que las térmicas de carbón nacional son las que tienen mayores factores de emisión en todo el país.

Es absolutamente inaceptable que un país que triplica (aun con el descenso de la demanda provocado por la crisis económica) los límites de emisiones de gases de efecto invernadero que se comprometió a respetar en el marco del Protocolo de Kioto, tome una medida que supone incrementar las emisiones de manera arbitraria, innecesaria. Máxime si se tiene en cuenta que el cumplimiento de los objetivos de Kioto va a hacerse efectivo, mayoritariamente, mediante la compra de derechos de emisión (por valor de unos 3.000 millones de euros, aproximadamente) mientras se "invierte" otra gran cantidad de dinero público en articular las medidas recogidas en el Real Decreto 134/2010 para seguir promocionando las instalaciones que más CO2 emiten en España y compensando al resto por las alteraciones que lo anterior provoque en su programa base de funcionamiento.

El problema de las emisiones que genera la regulación que nos ocupa no se resuelve con el requisito que impone el apartado Cuarto.3 del Anexo I del Real Decreto 134/2010, consistente en tener en cuenta el orden de mérito descendiente de los niveles de emisión de CO2 de las distintas instalaciones de producción afectadas por la reducción de los programas. Para resolver este problema debería limitarse la aplicación del Real Decreto a las centrales térmicas de carbón, de modo que la quema de carbón nacional solo fuera en detrimento de la utilización de carbón de importación, pero no para dejar fuera otras fuentes energéticas como las que son objeto de la orden: las centrales térmicas de gas.

Sustituir una central térmica de gas natural por una central térmica de carbón no solo genera un gasto público evitable y crea un agravio comparativo de difícil justificación, sino que se promueve la generación de energía mediante la mayor fuente generadora de cambio climático, reemplazando una fuente menos emisora de CO2.

3 Impacto legal de la entrada en vigor de las medidas que la orden prevé en desarrollo del Real Decreto 134/2010

A nadie se le escapa la falta de coherencia de la regulación que nos ocupa con el discurso del Gobierno a favor de la sostenibilidad y de la adopción de medidas ambiciosas en la lucha contra el cambio climático, pero esta cuestión cobra aún mayor importancia si abordamos el análisis acerca del encaje del Real Decreto 134/2010 y de la orden que lo desarrolla en la legislación ambiental europea. A continuación se resumen los motivos que generan dudas acerca de la adecuación de este Real Decreto a la normativa europea, algunos de los cuales han motivado que las instituciones europeas inicien un análisis del Real Decreto 134/2010 para resolver acerca de su "legalidad" en este sentido.

En primer lugar, el Real Decreto 134/2010 se opone a la normativa europea que impide las ayudas públicas al carbón, por lo que sería conveniente no dedicar esfuerzos a su desarrollo y no empezar a articular un sistema de ayudas económicas totalmente injustificadas y artificiales que puede, simplemente, ser declarado totalmente contrario a lo establecido al respecto en la normativa europea en la materia. También existen dudas sobre si la regulación que nos ocupa es compatible con directivas como la de grandes instalaciones de combustión (que limita la operación de las centrales de carbón por motivos ambientales) o la directiva de renovables (que obliga a eliminar barreras para el crecimiento de estas energías). En este sentido solo debe recordarse que la Unión Europea admite como lícito que, en aras de la garantía de abastecimiento, se establezcan los procedimientos "compatibles con el mercado libre" para emplear fuentes autóctonas hasta el 15% de la energía primaria pero en el caso que nos ocupa: a) ni está en peligro la garantía de abastecimiento, b) existen otras fuentes autóctonas disponibles (las renovables) y c) se vulneran las reglas del mercado libre, modificándolas a voluntad.

4 Perjuicio para las energías renovables derivado del régimen establecido en la orden que nos ocupa, en desarrollo del Real Decreto 134/2010

La orden de referencia nace de la necesidad de desarrollar las medidas de compensación por los perjuicios que el régimen establecido en el Real Decreto 134/2010 causa a las centrales térmicas que usan combustibles distintos al carbón nacional, como las de gas natural, pero debe tenerse en cuenta que esta regulación también perjudica gravemente a las energías renovables, las únicas energías capaces de reducir efectivamente las emisiones.

Este perjuicio es doble: económico y energético. Desde el punto de vista económico, la orden desarrolla las medidas mediante las que se compensa económicamente la entrada forzosa en el sistema de kilovatios procedentes de centrales térmicas que queman carbón nacional, medidas que van a hacer aumentar los costes totales del sistema, por lo que los recursos económicos disponibles para renovables serán menores si no se quiere aumentar el precio que pagan los consumidores. Desde el punto de vista energético, la entrada forzada de kilovatios procedentes de las térmicas de carbón nacional (que será aceptada por el resto de centrales, como las térmicas de gas natural, gracias a las compensaciones establecidas en la orden que nos ocupa) hará menos flexible el sistema eléctrico en su conjunto, con lo que serán más probables las situaciones en que no sea posible

evacuar la totalidad de la producción de las unidades de generación renovables, puesto que la diferencia entre la generación inflexible (nuclear y carbón) y la demanda instantánea se reduce.

Cabe destacar, llegados a este punto, la rapidez con la que el Ministerio de Indústria, turismo y Comercio es capaz de generar una regulación como la de referencia partiendo de la nada y, sin embargo, encuentra enormes dificultades en la elaboración de las normativas que regulan el régimen especial, lo que deja a buena parte del sector renovable sometido a una grave incertidumbre sobre su futuro. Pero sobre todo resulta indignante cómo se pueden improvisar sin rubor medidas de apoyo económico al carbón cuando continuamente se acusa a las renovables de tener altos costes y se les restringen cada vez más las medidas de apoyo. El sistema que se establece para fijar el precio de retribución de la energía para cada central, es muy similar al sistema de primas del régimen especial. Es decir, se está creando de facto un nuevo "régimen especial" del carbón. Con la radical diferencia de que el régimen especial para las renovables se justifica en la necesidad ambiental de disponer de una fuente de energía autóctona que no emita CO2, mientras que el carbón nos lleva justamente al extremo contrario. Pero es que además de los beneficios derivados del CO2 evitado gracias a las renovables, su curva de aprendizaje es altamente favorable, mientras que el apoyo otorgado al carbón repercute solo en el sostenimiento artificial de una energía cada vez más cara.

El apoyo a las energías renovables al mismo tiempo que se favorece artificialmente al carbón carece, por lo tanto, de cualquier sentido.

5 Repercusiones en el empleo derivados de la entrada en vigor de esta orden y del régimen general establecido por el Real Decreto 134/2010

La orden que nos ocupa, entendida como la primera de las medidas de desarrollo y, por lo tanto, implementación del Real Decreto 134/2010, tiene serias afectaciones en relación con el empleo, pese a que una de las justificaciones del Real Decreto fuera la protección del empleo en el sector de la minería. La prolongación artificial de la actividad de las centrales térmicas de carbón no parece la mejor forma de generar empleo sostenible en el tiempo y de calidad y, de hecho, lo que se genera mediante las medidas recogidas en la orden de referencia y en el Real Decreto 134/2010 son falsas expectativas sobre la continuidad de una actividad que está destinada a la extinción, no solo por su falta de competitividad a nivel económico sino por el carácter finito del recurso en el que se apoya y su frontal oposición a las medidas ambientales que requiere la crisis climática.

Si bien es cierto que el sector puede requerir de alguna ayuda, estas solo se justifican si se dirigen a facilitar y acelerar su reconversión a actividades sostenibles, mediante ayudas que antes estaban en las tarifas eléctricas y que se han trasladado a los presupuestos generales del Estado, que es donde deben estar.

De nuevo nos encontramos con la incongruencia de sacar el plan del carbón de la tarifa, atenazada por el déficit, y cargarle con un nuevo coste ligado al carbón. Pero si se quiere dedicar recursos a fomentar el empleo en el sector energético, esos recursos deben dirigirse a las renovables, que son mucho más intensivas en empleo. Así lo demuestra el informe "Trabajando por el clima. Energías renovables y la [R]evolución de los empleos verdes", elaborado por Greenpeace y el Consejo Europeo de las Energías Renovables (EREC). Este informe muestra que, para 2030, 6,9 millones de personas podrían trabajar en el sector de las energías renovables en el mundo, y otros 1,1 millones de empleos se crearían debido a la mayor eficiencia de las aplicaciones eléctricas.

Por cada empleo que se pierda en el carbón, la [R]evolución Energética crea tres nuevos empleos en energías renovables. Cambiar carbón por energías renovables para generar electricidad no sólo evitaría la emisión de diez mil millones de toneladas de CO2, sino que crearía 2,7 millones de

empleos más, para 2030, que si continuamos con el sistema energético actual. Por el contrario, la industria del carbón, que actualmente emplea a unos 4,7 millones de personas en el mundo, reducirá más de 1,4 millones de puestos de trabajo para 2030, debido a medidas de racionalización en las minas actuales.

En la actualidad, y en lo que respecta al empleo, según los datos del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, la minería española empleaba en 2007 un total de 6.405 personas, frente a las 7.362 empleadas en el 2006, lo que supone un descenso del 13%. La mayor parte trabajan en minas de explotación de hulla y antracita. No obstante, los datos de la estadística minera contemplan además de los mineros, a resto de personal contratado en las empresas de extracción, que cada año supone alrededor de 2.000 trabajadores. Por lo tanto el empleo directo de la minería es de unas 6.500 personas y si añadimos al personal administrativo 8.500.

Las energías renovables en la actualidad dan empleo directo a unas 89.000 personas según CCOO y APPA, esto significa mas de diez veces si comparamos ambas cifras.

Respecto al impacto meramente económico derivado de los precios fijados en el Anexo II del Real Decreto 134/2010, para la energía procedente de las térmicas de carbón nacional, se tendría un precio medio de 57,33 €/MWh, lo que supondrá un sobre-coste de más del 60% sobre los precios actuales del mercado mayorista, como ya apareció, en su día, publicado en los medios de comunicación. El coste total sería de 1.550 millones anuales en el periodo 2010-2012, o sea 4.650 millones en total.

A los precios actuales del pool, los 27 TWh que el decreto reserva para la generación con carbón se generarían a un coste de 900 millones. Pero ese coste tampoco nos lo ahorraremos, ya que es el que se reembolsará, según establece el Real Decreto, a las centrales que resulten des-programadas tal como se concreta en la orden que nos ocupa. Por tanto, el régimen establecido en el Real Decreto 134/2010 y en la orden de referencia puede repercutir en un incremento del déficit de tarifa durante los próximos tres años en 1.550 millones por culpa del carbón. Una cantidad que van a desembolsar los consumidores, junto con el coste económico derivado de la compra de derechos de emisión para cumplir Kioto que se costeará con cargo a fondos públicos y con cualquier otra medida de sanción por incumplimiento de la legislación internacional en materia de cambio climático o de las normativas energéticas europeas.

6 Impactos de la entrada en vigor de la orden de referencia sobre el mercado

El Real Decreto que desarrolla la orden que nos ocupa va contra los fundamentos mismos del mercado eléctrico establecido en la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico. Mientras esta ley establecía un mercado competitivo en generación, con todas sus imperfecciones, y establecía un régimen especial para aquellas tecnologías que se consideraba necesario apoyar por necesidad ambiental, esta orden desarrolla un nuevo régimen especial para el carbón nacional, al que saca de facto del mercado. Esto tiene el efecto de reducir el tamaño del mercado eléctrico, hacerlo más artificial si cabe, y volver al sistema anterior en que los precios se fijaban administrativamente. Ahora resulta que cuando una tecnología no es competitiva en el mercado, se la saca del mercado y se le da un tratamiento específico a medida, compensando económicamente al resto de fuentes energéticas.

El Real Decreto 134/2010 y la orden de referencia son unos precedentes peligrosísimos, ¿qué pasará cuando, según las renovables sigan reduciendo costes y no necesiten primas, compitan con las energías sucias? ¿Se sacará del mercado también a esas tecnologías que ya no podrán competir? Eso es lo que están pidiendo a gritos los partidarios de la energía nuclear, un nuevo “marco legal estable” que haga viable la inversión en nuevas centrales que no son financiables en las condiciones

del mercado libre.

8 Un parche ante lo inevitable

Las medidas recogidas en el Real Decreto y desarrolladas en la presente orden no son más que un parche impuesto con calzador en la regulación del sistema eléctrico. Es además un parche que no consigue sino disimular lo que es un hecho inevitable: el declive del carbón.

Ya lo ha advertido la Agencia Internacional de la Energía: si bien el escenario tendencial nos llevaría a un sistema energético mundial dependiente del carbón, esto es incompatible con cualquier limitación necesaria para evitar el cambio climático. La AIE muestra que la reducción del uso del carbón es necesaria para la lucha contra el cambio climático, y que además es viable, como ya había demostrado Greenpeace.

Por mucho que las medidas recogidas en esta orden compensen la entrada forzada de kilovatios procedentes de la quema de carbón nacional durante los próximos tres años, no evitará que éste siga sin ser competitivo cuando llegue 2013. Eso sin contar con las restricciones adicionales que se derivarán de los acuerdos que es necesario alcanzar en la lucha internacional contra el cambio climático. El sistema que impone esta normativa simplemente alargar la agonía, en vez de aprovechar las condiciones óptimas de España para liderar el cambio de modelo hacia la Revolución Energética.

9 El problema de fondo

El problema de fondo es que en el sistema no cabe todo. España tiene ahora una sobre-capacidad de generación de electricidad, es decir, tenemos mucha más potencia instalada de la que necesitamos, lo cual se “agrava” con la menor demanda debido a la crisis económica. La razón es simple: se han instalado cada vez más renovables (y centrales térmicas de gas de ciclo combinado), pero apenas se han cerrado centrales viejas. Todos pensaban que la demanda de electricidad seguiría creciendo indefinidamente y que todo lo que se construía encontraría fácilmente quién consumiría su electricidad. Pero lo que está ocurriendo ahora es que, con la demanda que hay, la generación de las renovables le está quitando “demasiadas” horas de funcionamiento a las centrales térmicas, que ven alarmadas cómo disminuye su factor de capacidad.

Las primeras “víctimas” que siguen perjudicándose mediante la entrada en vigor del Real Decreto 134/2010 y por lo tanto hay que compensar económicamente mediante la orden, son las térmicas de gas, que están funcionando menos tiempo del que necesitan para recuperar la inversión, ya que son las que dan la energía más cara. Pero la siguiente “víctima” es el carbón, especialmente el carbón nacional, que es el más caro. Esta es la razón por la que, desde el verano de 2009, las eléctricas han dejado de quemar carbón nacional en sus térmicas, ya que tienen montañas de carbón comprado y acumulado que no pueden quemar porque la electricidad que producen con él es demasiado cara para competir en el mercado eléctrico. Nada que ver con la garantía de suministro.

El problema es que esta realidad molesta cada vez más a las eléctricas y a las empresas mineras. Ya lo están manifestando abiertamente los presidentes de significadas empresas del sector energético: hay que poner freno a las renovables. Lo que es evidente es que, en estos momentos, alguien sobra, ya que no hay demanda para tantas centrales. Y las grandes eléctricas están señalando claramente a quién quieren quitar de en medio: a las renovables.

Por eso no podemos admitir que el Gobierno haga el juego a esos intereses, limitando las renovables mientras subvenciona el carbón. Si el carbón es demasiado caro para competir en el

mercado, lo que hay que hacer no es romper ese mercado, sino aprovechar la oportunidad para avanzar en la transformación del sistema energético hacia las renovables. Sólo esto es compatible con las decisiones que se han de tomar en la cumbre climática que se celebrará a finales de año en Cancún (México).