

La Transposición de la Directiva 2012/27/UE de Eficiencia Energética al marco español

María Teresa Velasco Rincón

Subdirectora General de Planificación Energética y Seguimiento del Ministerio de Industria, Energía y Turismo

El siguiente texto reproduce la ponencia presentada durante la Jornada organizada por El Club Español de la Energía bajo el título: "La Transposición de la Directiva de Eficiencia Energética al marco español: descripción, implementación y oportunidades de negocio" y celebrada el 4 de diciembre de 2014 en el Hotel Palace de Madrid con el patrocinio de CEPSA.

Es para mí un gran honor y sobre todo viendo lo nutrida que está la sala, el poder abrir estas Jornadas con una primera presentación marco de la transposición de la Directiva de Eficiencia Energética al Derecho español, al marco español. Seré muy breve para no restar tiempo a las mesas redondas, donde se augura un nutrido e intenso debate. Para explicar esta transposición de la Directiva de Eficiencia Energética en el marco español, he estructurado la presentación en cinco apartados.

En primer lugar, analizar los antecedentes y el contexto en el que se produce la posición de esta Directiva de Eficiencia Energética. Después, abordar las tareas concretas de transposición que se han realizado hasta el momento. El sistema de obligaciones de ahorro, de eficiencia energética establecido en el artículo 7 de la directiva, el proyecto de real decreto de transposición de esta directiva que de alguna manera recoge todos aquellos aspectos que no se recogen en el

artículo 7 (prácticamente todos salvo los que eran transpuestos por otros ministerios por razón de sus competencias) y brevemente el plan nacional de acción 2014-2020.

Empezamos por el primero de ellos, como no podía ser de otra manera, y vamos a empezar con los tres pilares básicos de la política energética: competitividad, sostenibilidad medioambiental y seguridad de suministro.

Me parece importante, antes de abordar el tema de la transposición de la directiva, señalar que la eficiencia energética es el elemento, la medida de política energética que coadyuva a los tres pilares básicos. Si pensamos en cualquier otra medida de política energética tiene una componente más que la sostenibilidad medioambiental o prima más la seguridad de suministro, pero sin embargo la eficiencia energética ayudará conjuntamente a cada una de ellas y esta es una de las motivaciones principales por la que ha sido un objetivo básico de la Unión Europea, ya no solamente desde el año 2007 con el paquete 20-20-20 en el que se creó ese compromiso

Figura 1.



MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y TURISMO

ÍNDICE

- 1. Antecedentes y contexto**
2. Tareas de transposición
3. Sistema de obligaciones de ahorro
4. Proyecto de RD de transposición
5. Plan Nacional de Acción 2014-2020

Figura 2.



(que si bien era indicativo, no era vinculante) de llegar al 20% de reducción de la energía primaria en el año 2020. No fue hasta el año 2012 cuando se fraguó este compromiso en unas obligaciones vinculantes.

La figura 3 la he sacado de la Agencia Internacional de Energía, del Word Energy Outlook

2014, que presentaron en España el pasado viernes, aunque en las anteriores ediciones también se recogía. De alguna manera viene a decir que para nosotros la eficiencia energética es una apuesta y es una apuesta decidida y además la consideramos como inversión, como un gasto y de hecho algunas de las medidas en eficiencia energética dan

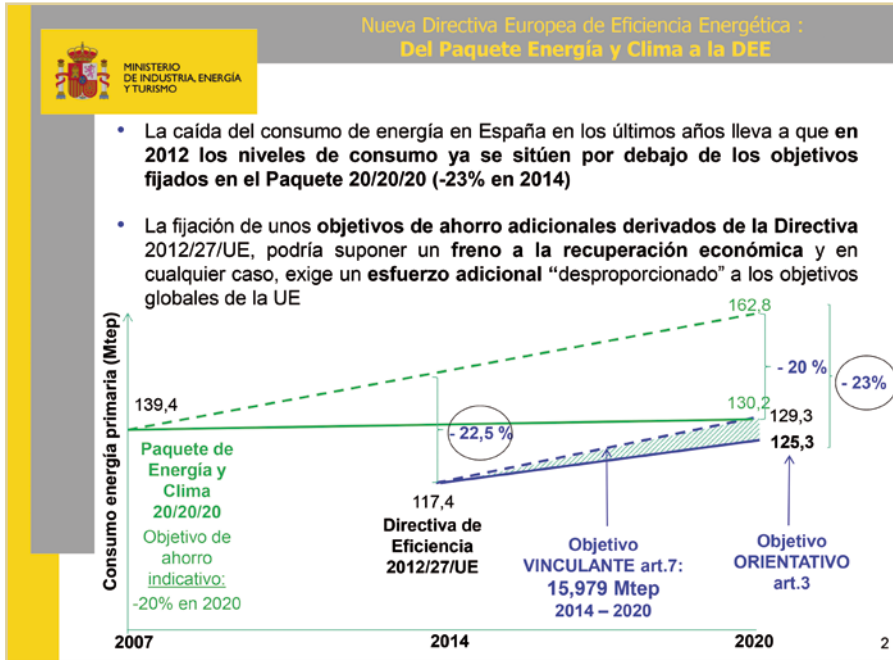
beneficios desde el primer momento. En el gráfico se ve, por ejemplo, que las eficiencias en el consumo final desde el primer momento tienen un coste marginal incluso negativo. Otra gran cuestión importante a reseñar dentro de ese libro de prospectiva World Energy Outlook es que si consideramos el conjunto de medidas que tiene que realizarse a nivel mundial de aquí al año 2050 para cumplir los compromisos del protocolo de Kioto de no subir en más de 2 °C la temperatura global del planeta, pues para que tengamos un orden de magnitud y ya entrando en materia de lo que supone la eficiencia energética frente a otras medidas de política energética, reseñar que el conjunto de todas las medidas relacionadas con las energías renovables supondría solamente un 25% de ese logro mientras que el conjunto de medidas relacionadas con la eficiencia energética, supondrían un 43%, que es el montante más grueso de todo el conjunto de medidas que establece. De ahí la importancia y la preponderancia y la novedad de esta apuesta decidida por la eficiencia energética.

Con la figura 4 quiero explicar lo siguiente, la gráfica verde de alguna manera lo que trata de mostrar es dónde estábamos en el año 2007 cuando se establecieron, en el Consejo Europeo de la primavera del año 2008, los objetivos 20-20-20 y a dónde queríamos llegar en el año 2020, con una reducción del consumo de energía primaria, ahí lo vemos, de 162,8 a 130,2 millones de toneladas equivalentes de petróleo. Si bien esta era la senda, nosotros para el 2010-2012, que son los años que se toman para la base del cálculo de la Directiva de Eficiencia Energética, ya habíamos reducido en un 22,5% este consumo. Es decir España, ya no solamente baja el consumo, sino también se notó incluso que estructuralmente a raíz de las políticas de eficiencia energética que se habían puesto en marcha en el año 2004 fruto de la E-4,

Figura 3.



Figura 4.



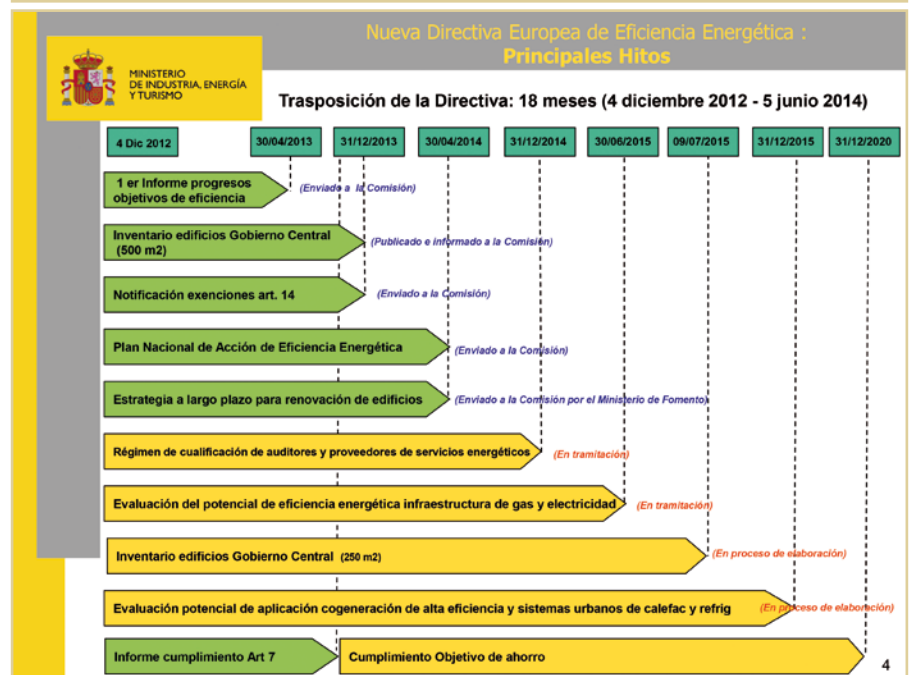
se empezaba a notar un punto de inflexión en esta intensidad energética y por tanto ese descenso del 22,5% no era solamente coyuntural fruto de la crisis, sino que ya España había acometido una serie de medidas de eficiencia energética que la llevaban a situarse en un punto más bajo de la curva siendo ello una de las motivaciones por las que España votó en contra de esta directiva y sin embargo a nosotros nos empezaban a contabilizar desde ese punto, desde el período 2010-2012.

Desde ese período 2010-2012, tenemos que conseguir unos ahorros indicativos establecidos en el artículo 3 de la directiva. Ahí tenemos el objetivo orientativo que nos llevaría a una senda de 125,3 millones de toneladas equivalentes de petróleo en el año 2020 y un objetivo vinculante que viene a ser el área bajo esas dos curvas, que es lo que hay que cumplir con ayuda de todos los agentes del sector, con los objetos obligados del sistema, que son unas 16.000 kilo toneladas equivalentes de petróleo para ese período.

España votó en contra de esta directiva, ya no solamente por esta cuestión, sino porque también pensábamos que llevar objetivos

de ahorro energético solamente al 2020 penalizaba bastante a los sectores, como por ejemplo el de la edificación, cuyos periodos de maduración son mucho más largos. Entonces si solamente contemplamos los ahorros a 2020 nos estamos dejando una parte muy importante de una inversión que hay que acometer. Después de votar en contra salió por promedio "ponderado" en el seno del Consejo y lo hemos cumplido con esa serie de tareas de transposición. Hay que decir que solamente cuatro de los 28 Estados miembros han cumplido en tiempo y forma, y España a fecha de 5 de junio de este año pasado había cumplido todo, salvo la aprobación formal de ese real decreto de desarrollo de esta Directiva de Eficiencia Energética, si bien hay que decir que es la parte de la aprobación formal, porque incluso el informe de la CNMC llegó en mayo de este año, es decir que ahora ya estamos en idas y venidas entre las Secretarías Generales Técnicas de los distintos Ministerios, para después someterlo a informe del Consejo de Estado.

Figura 5.

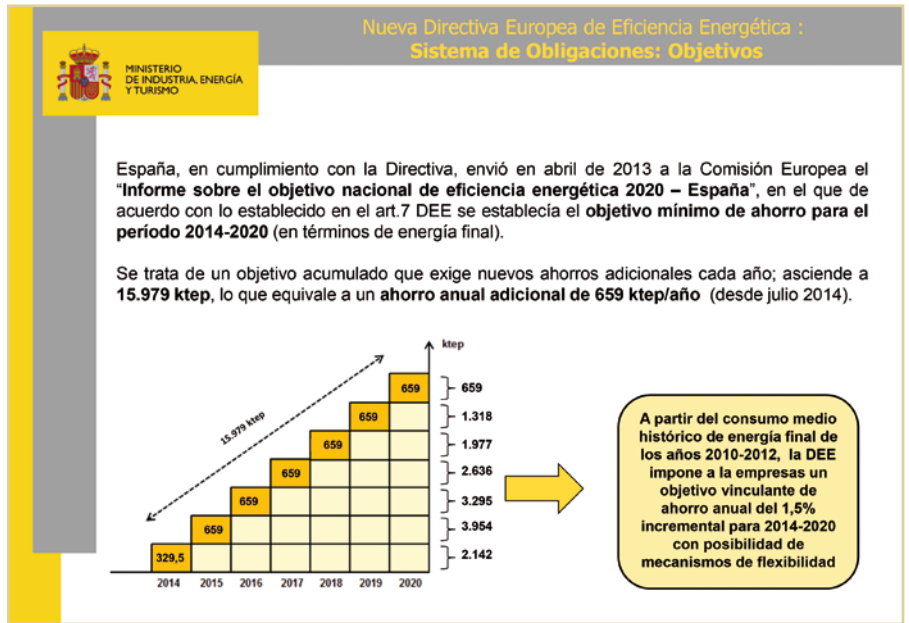


En la figura 5 en verde están todos aquellos "hitos" que hemos ido cumpliendo, en amarillo los que nos quedan por cumplir. No quiere decirse que no hayamos cumplido sino que tienen fechas distintas, el calendario llega hasta el 31 de diciembre del año 2020 con distintos informes que hay que ir proveyendo.

En cuanto al sistema de obligaciones de ahorro, España en cumplimiento de la directiva, envió en abril del año 2013 a la Comisión Europea el informe sobre nuestro objetivo de eficiencia energética en el año 2020. Aquí se establecía el objetivo mínimo de ahorro para este período 2014-2020 en términos de energía final. Se trata de un objetivo acumulado que hay que ir logrando a lo largo de todos estos años de unas 16.000 kilo toneladas equivalentes de petróleo y eso haciendo los cálculos año a año supone unos 571 kilotepts al año. Las medidas se irán manteniendo a lo largo de los años, es decir, los ahorros se siguen generando una vez puesta la medida de eficiencia energética, pensemos en una envolvente exterior por ejemplo de un edificio, cambio de ventanas, los ahorros que nosotros creamos en el año N los seguimos generando en el año N+1, N+2, N+3. De alguna manera las 16.000 kilo toneladas equivalentes de petróleo representan el área bajo la figura 7.

Para cumplir este objetivo vinculante se ha establecido un sistema de obligaciones. Así el Real Decreto Ley 8/2014 de julio de este año establecía en los artículos 69 a 75 una serie de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. Es el Real Decreto Ley en el que también apareció todo el tema gasista y demás. En este Real Decreto Ley lo que se venía a establecer es que este objetivo de ahorro de las 16.000 kilo toneladas equivalentes de petróleo se va a dividir en las siguientes partes: primero consideramos que un 28% lo vamos a

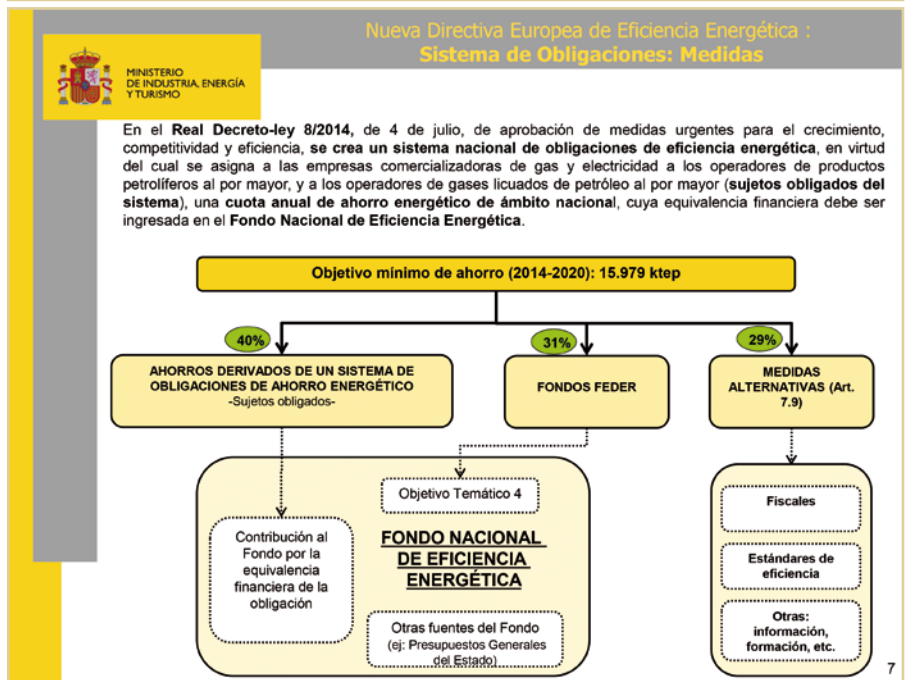
Figura 6.



cumplir mediante las medidas alternativas que establece la directiva en los artículos 7 y 9. Estas medidas son medidas fiscales, medidas de estándares de eficiencia, de in-

formación, de formación y todos los Estados miembros han hecho uso de esta posibilidad que da la directiva, la de los artículos 7 y 9 de medidas alternativas. Hay algunos países

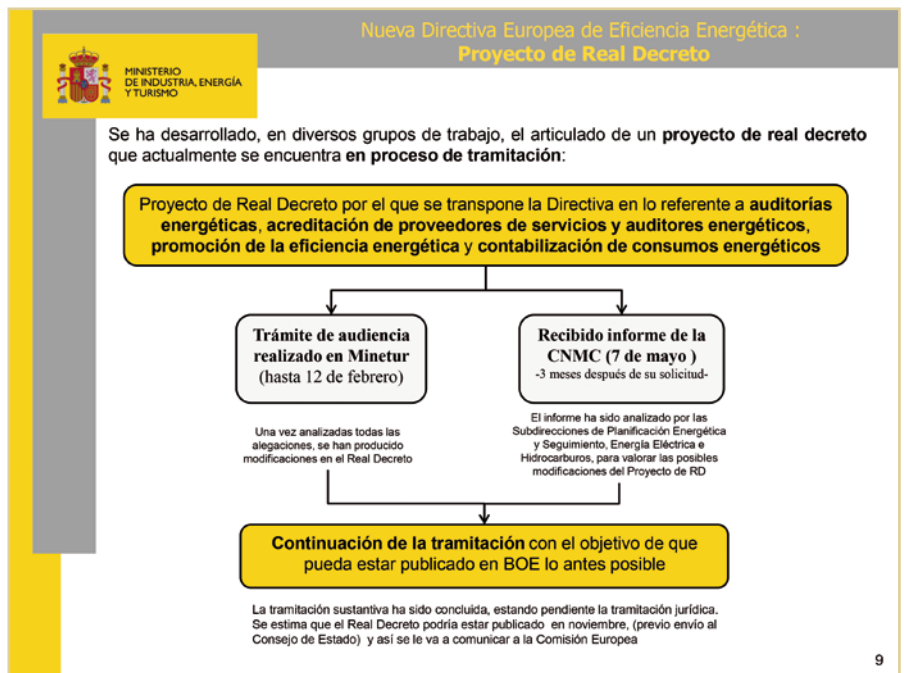
Figura 7.



como Suecia, por ejemplo, que solamente con medidas alternativas ya cumple por su nivel de impuestos y demás, es decir que la forma de transponer la directiva varía mucho de un Estado miembro a otro. En España un 31% lo cubriremos con cofinanciación que nos va a venir del Feder. Dentro de los fondos Feder, en el Acuerdo de Asociación que hay ya firmado con la Comisión Europea por parte del Reino de España, en el objetivo temático 4 de una economía baja en carbono, hay unos 1.050 millones de euros destinados precisamente a labores de eficiencia energética en el tramo de la Administración General del Estado. También hay eficiencia energética para el tramo de las comunidades autónomas y también hay eficiencia energética para el tramo local. Aquí estamos computando la parte nacional y un 40% se cubriría con los ahorros derivados del sistema de obligaciones de ahorro energético, los sujetos obligados que aparecen en el anexo 12 de ese Real Decreto Ley 8/2014, que ya el 15 de octubre ha sido ley, la ley 18/2014. Uniremos y acompasaremos estas contribuciones al fondo de la equivalencia financiera de la obligación con esa posibilidad de cofinanciarlo con fondos Feder para apalancar aún más la inversión.

En cuanto al proyecto de real decreto de transposición, lo que no es artículo 7, es bastante descriptivo de lo que contiene dentro, el título es "Auditorías energéticas, acreditación de proveedores de servicio y auditores energéticos y promoción de la eficiencia energética y contabilización de los consumos energéticos". Ya digo, el trámite de audiencia fue realizada en febrero del año pasado y tres meses después, en mayo, se recibió el informe de la CNMC. Después todo han sido consultas a los distintos ministerios, la semana pasada de hecho ya nos llegó la última de las contribuciones, que era la del Ministro de Hacienda, hicimos las modificaciones pertinentes, se

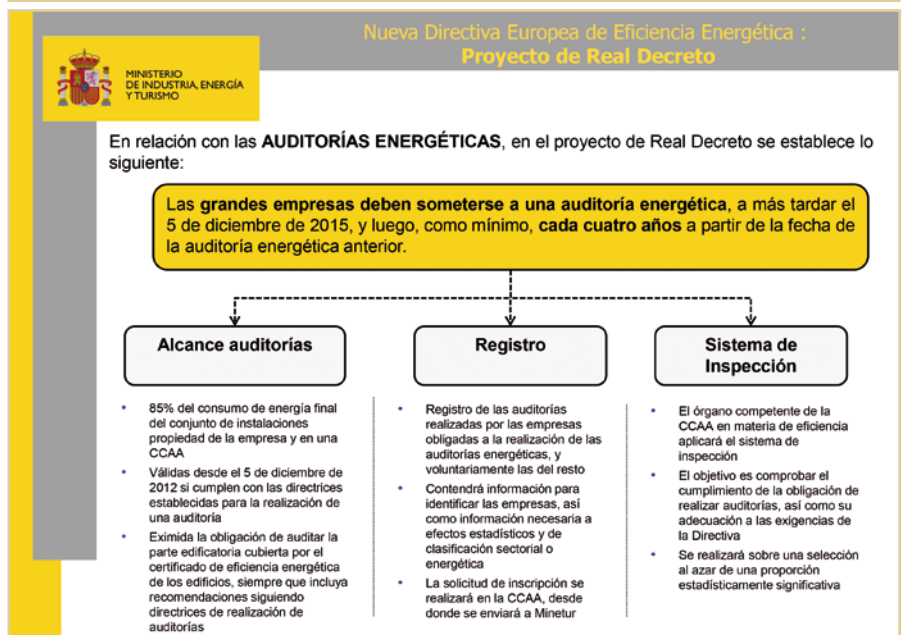
Figura 8.



les ha devuelto para que comprobaran que efectivamente estaban incorporadas y está ya en trámites de envío al Consejo de Es-

tado, a informe del Consejo de Estado, es decir que si todo sigue su curso en enero seguramente podrá estar en el BOE.

Figura 9.



La primera parte de ese título largo de este Real Decreto es la que se refiere a auditorías energéticas. Las grandes empresas deben someterse a una auditoría energética cada cuatro años y a más tardar el 5 de diciembre de este próximo año 2015. El alcance de las auditorías llega hasta un 85% del consumo de energía final del conjunto de las instalaciones propiedad de una empresa y en una misma comunidad autónoma, hay una posibilidad de que el que tuviera una auditoría energética recién hecha y que cumpliera más o menos con las directrices de la directiva en esta materia, que le sirva esa auditoría durante un periodo transitorio y está eximida de la obligación de auditar parte de la parte edificatoria que está cubierta ya por un certificado de eficiencia energética. Estas auditorías deben registrarse en las comunidades autónomas y hay un sistema de inspección de las mismas sobre una selección al azar de una proporción estadísticamente significativa en las mismas.

En cuanto a la segunda gran componente de este Real Decreto, que es el sistema de cualificación, ésta se refiere a la cualificación de los auditores energéticos y de los proveedores de servicios energéticos. Los requisitos de los auditores son bien tener una titulación, o bien tener unos conocimientos teóricos y prácticos que estén debidamente acreditados.

En cuanto a los proveedores de servicios energéticos hay una serie de requisitos que se analizaron en varios grupos de trabajo. Estos proveedores de servicios energéticos tienen que realizar una declaración responsable publicándose al final un listado de todos ellos. Hay que decir que en todo este sistema de cualificación pensamos que hemos sido todo lo rigurosos y todo lo exigentes que nos permitía la directiva de servicios de la Unión Europea, porque pensamos que las auditorías no son solamente para pasar un trámite sin más, sino que realmente pensamos que esas audito-

Figura 10.



rias son el germen del que se nutren una serie de medidas que deben realizarse en los distintos sectores de la economía y que deben llevarse a cabo. Por eso realizar una

auditoría no consiste solamente en cumplir un papel, sino que tiene que estar convenientemente realizada por personal realmente cualificado y que sirva para algo.

Figura 11.

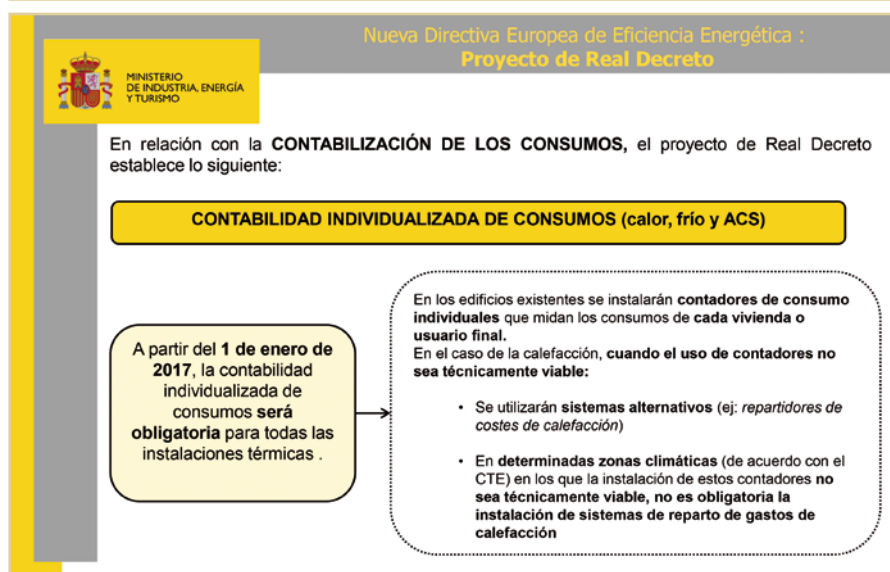
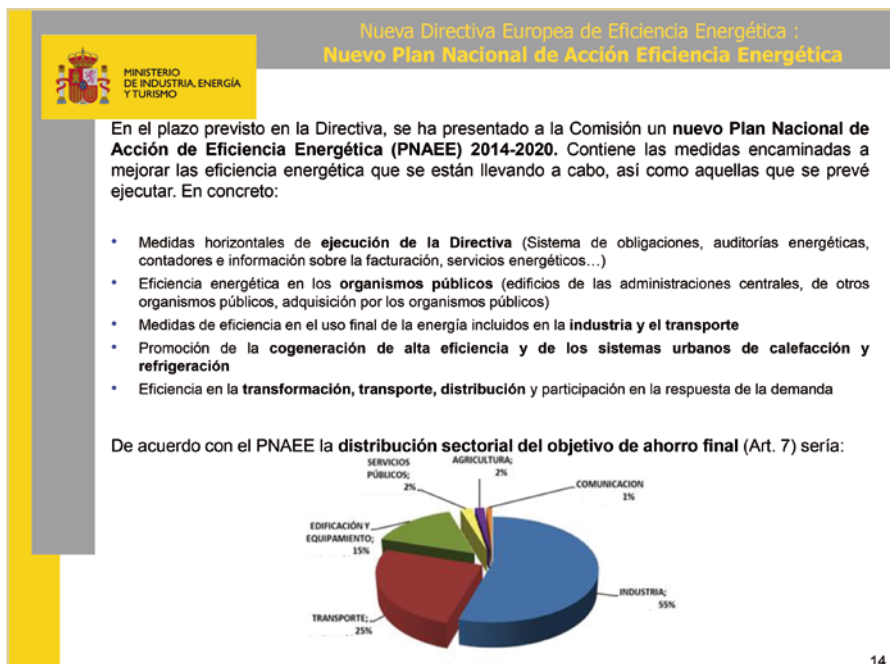


Figura 12.



En cuanto a la contabilidad individualizada de consumos, calor, frío y agua caliente sanitaria, aparte de la obligación que ya estaba establecida de la contabilización individualizada de electricidad y de gas, ésta se tendrá que hacer a partir del año 2017 y afecta ya no solamente a nuestras empresas sino a todos y cada uno de nosotros, incluso como

usuarios individuales en cada una de las casas. En los edificios se tienen que instalar estos contadores de consumo individuales, en cada vivienda si es posible y cuando no sea técnicamente viable hay que hacer uso de otros mecanismos, mecanismos que pueden ser sistemas alternativos como los repartidores de costes de calefacción, pero

estos tampoco son los únicos. En determinadas zonas climáticas donde no sea técnicamente viable, hay unas ciertas excepciones a las que se pueden acoger.

En cuanto al nuevo plan de acción 2014-2020 decir que se presentó a la Comisión Europea este año y contiene una serie de medidas encaminadas a mejorar la eficiencia energética, en concreto en esas áreas que están ahí dibujadas. En el gráfico, el 55% de las mismas van destinadas a la industria, un 25% al transporte y luego ya en menor medida a edificación, equipamiento, servicios públicos, agricultura, comunicación. El por qué de este esquema, bastante distinto del que se venía atendiendo en anteriores planes nacionales de acción de eficiencia energética y por el cual se prima bastante este sector industrial, es porque se considera que en él existe un mayor potencial de ahorro de aquí al año 2020. Sin embargo como ya anunciaba al principio, hay sectores que se ven penalizados puesto que el nivel de inversión para llegar a conseguir realmente un ahorro es mucho mayor, si esas determinadas medidas van a dar sus frutos durante un periodo de tiempo más largo. Este es el esquema que recogen. Y bien, por mi parte nada más, que tengan una fructífera jornada. Gracias por su atención. ■