

DIALOGOS DE ENERGÍA Y SOSTENIBILIDAD

RESUMEN DE LAS REUNIONES

Los retos pendientes de la eficiencia energética

(Notas de la reunión DES de 9 de octubre de 2015).

1. Introducción general

La eficiencia energética ha sido identificada como el principal bloque de actuación para hacer frente al reto del cambio climático. Los análisis prospectivos muestran un amplio consenso sobre este tema, siendo especialmente destacable el análisis llevado a cabo en los escenarios de la Agencia Internacional de la Energía.

A pesar de haberse reconocido la importancia de avanzar en esta materia, se sigue poniendo de manifiesto que las mejoras de eficiencia siguen siendo insuficientes (por ejemplo, el nivel de inversiones está por debajo de lo que justificarían los beneficios de las mismas). Esta “paradoja” se ha venido denominando el “gap de la eficiencia energética”.

En el contexto español, el IDAE reconoce que gran parte de la reducción de intensidad energética en España tiene su origen en cambios en la estructura de la economía, siendo de particular importancia la reducción de la actividad ligada a la construcción.

Los análisis ponen de manifiesto que los instrumentos tradicionales tienen muchas limitaciones. Algunas son debidas a fallos de mercado y otras a barreras (ej. comportamientos no racionales, información incompleta, incentivos divididos,...). En este sentido, es interesante realizar un análisis de la situación y el potencial en los grandes sectores.

Un sector muy importante es la edificación, que constituye el 40% del consumo de energía final. Aquí está el problema de los incentivos divididos (agente – principal) y de la reducida tasa de reemplazo de los edificios (un 1% anual). A pesar de que la rehabilitación de edificios lleva asociadas inversiones muy elevadas, es una de las pocas alternativas para avanzar.

Es destacable que en muchos de los países de la Unión Europea ha bajado el consumo de los edificios pero hay dos países en los que ha aumentado: Grecia y España.

El transporte es el otro gran sector donde hay mucho potencial de mejora. Las políticas sólo afectan a los nuevos vehículos y, además, la problemática va mucho más allá de los propios vehículos, ya que la utilización de los mismos y los incentivos asociados jugarán un papel básico. En este último aspecto, hay elementos muy complicados a tener en cuenta: fiscalidad, efecto rebote significativo...

En términos generales, se puede reconocer que los estándares de consumo están permitiendo ciertos avances en las mejoras de la eficiencia energética de los vehículos. Y que a lo mejor en el sector transporte hay que otorgar un papel destacado a la adopción de instrumentos de este estilo.

La industria por su parte es siempre la que ha venido mostrando mayores ganancias de eficiencia energética, debido fundamentalmente a su mayor capacidad para reaccionar a las señales de precio y a las tendencias tecnológicas y de consumo. Aun así, todavía sigue habiendo oportunidades de mejora por acometer.

Otro tema importante es la interacción de las políticas y su relación con el grado de liberalización de los mercados, algo especialmente importante en el ámbito del sector residencial. Es lógico que en un mercado liberalizado las empresas tengan incentivos a vender más energía al ser esta actividad la base de su negocio. Por esta razón, habrá que analizar muy cuidadosamente los incentivos que se introducen a los agentes. La complejidad de todo este tema se pone de manifiesto cuando se comparan los certificados blancos y el fondo de eficiencia. Depende del diseño que uno sea mejor que otro. En el caso del fondo la dificultad proviene de cómo se gestiona y bajo marcos basados en certificados es difícil medir los ahorros en el consumidor individual.

El tema de la financiación también es complejo. La experiencia pone de manifiesto muchas dificultades para captar financiación por parte de los proyectos de eficiencia energética. Se ha identificado como una de las principales barreras la fragmentación de los proyectos (pequeña escala), por lo que podría ser positivo buscar una mayor involucración de la banca comercial.

En cuanto al tema de los incentivos, es destacable que en el ámbito de la eficiencia energética cada agente captura una parte de los beneficios o asume una parte de los costes. A nivel social hay una ganancia clara, pero a nivel individual hay muchas casuísticas que mitigan el apoyo a nivel macro.

Por último, está el tema de la información. La escasez de información y la información asimétrica es otra de las grandes barreras a afrontar.

En resumen:

- La eficiencia energética debe ser un elemento clave de las políticas energéticas y climáticas.
- Se ha progresado menos de lo previsto.
- Los gobiernos por sí mismos son incapaces de solucionar el problema del “gap de la eficiencia energética”. Tiene que entrar la iniciativa privada para llegar a la escala.
- Hay que tener en cuenta las diferencias entre sectores.
- Hay que tener en cuenta el efecto rebote.
- Las medidas diseñadas tienen que tener en cuenta la existencia de un entorno liberalizado donde el cliente no es cautivo.
- La señal de precio se tiene que trasladar a todos los consumidores.
- El disponer de financiación no es suficiente, a veces las ganancias de eficiencia no son suficientes para cambiar un comportamiento.
- En general, nos hace falta mucha más información. Sabemos poco del comportamiento de los agentes. Hace falta más investigación empírica.

2. Grado de avance y perspectivas en materia de eficiencia energética

Existe un acuerdo general dentro del grupo sobre los insuficientes resultados alcanzados en materia de eficiencia energética. De hecho, un asistente ofrece datos de la Comisión Europea que muestran que se alcanzará un 18% de mejora de la eficiencia energética a 2020, por debajo del objetivo del 20%. Además, indica que será muy difícil alcanzar el objetivo del 27% a 2030.

Por parte de diversos asistentes se comparten experiencias y reflexiones que muestran la existencia del “gap de la eficiencia energética” y las dificultades para abordarlo:

- Es muy difícil que funcione el negocio de la eficiencia energética. La figura de los ESCOS no ha funcionado en España. Muchas de las empresas que se han creado para ofrecer servicios energéticos han fracasado ante las dificultades que se han encontrado tanto para desarrollar su actividad (el esquema de comunidades de propietarios dificulta mucho la implementación de medidas ante las dificultades para alcanzar acuerdos) como a la hora de optar a subvenciones o ayudas públicas.
- Dificultades en el funcionamiento de la administración, con divisiones competenciales que no ayudan al diseño de políticas de eficiencia con derivadas fiscales, urbanísticas...
- Falta de visión integral del sector energético y del impacto de las variables energéticas y tecnológicas sobre este ámbito.
- La eficiencia energética no suele encontrarse entre las prioridades políticas.
- El escenario actual de precios bajos de la energía no ayuda a incentivar las inversiones en eficiencia.
- Muchas de las políticas de eficiencia pueden ser regresivas.
- Hay mucha incertidumbre asociada a la eficiencia energética. Desde la incertidumbre de tu proceso industrial (¿Cuánto tiempo vas a producir?) al escenario futuro de precios de la energía que vas a asumir.

Por otro lado, a pesar de las dificultades puestas de manifiesto, algunos asistentes destacan el enorme campo de oportunidades que presenta la eficiencia energética, y la necesidad de abordar esta cuestión desde una perspectiva de “alta política”.

Hay ciertas razones para ser optimista. Europa ha conseguido mejoras de eficiencia respecto a sus competidores (por ejemplo, la eficiencia del parque automovilístico europeo es el doble que la del parque estadounidense). Además, los principales análisis internacionales otorgan a la eficiencia un papel relevante de cara a la COP 21.

Un asistente propone las siguientes ideas para avanzar:

- Eliminar subsidios a energías fósiles. El mundo dedica 400 mil millones de euros a subsidiar energías fósiles. Algunos países dedican más a subsidios que a educación.
- Repensar la asignación de subsidios en sectores. Tendría que haber un menor volumen de subsidios en industria y más al transporte de mercancías. Debería haberse avanzado en este último ámbito.
- Aprobar códigos técnicos de edificación exigentes.
- Reforzar la señal de precio de la energía a través de la fiscalidad.
- Incluir la huella de CO₂ en cada producto. Esto sería una medida audaz. Todo ha consistido en culpabilizar a la oferta.

Un integrante del grupo cuestiona el papel de la eficiencia energética y su importancia para reducir emisiones. Hay otras medidas que pueden ser más adecuadas y, además, el efector rebote es bastante elevado.

Este mismo asistente destaca que cualquier análisis de los beneficios de la eficiencia debe hacerse con una vocación amplia teniendo en cuenta los flujos de energía a nivel global. Por ejemplo, en transporte marítimo la eficiencia de los motores ha mejorado muchísimo y esto ha sido una de las causas del aumento en el uso de transporte marítimo. Gracias a esta mayor eficiencia del transporte marítimo muchas industrias se han deslocalizado a países con menores requisitos ambientales y de eficiencia por lo que el impacto podría haber sido incluso un aumento del consumo de energía.

Cerrando las reflexiones sobre este tema, un grupo de asistentes destaca la necesidad de estudiar el potencial y el impacto de las medidas de eficiencia, teniendo en cuenta también el contexto en el que se desarrollen.

3. Una aproximación sectorial: edificación, transporte e industria

En el ámbito de la edificación, existe un acuerdo sobre la importancia de abordar medidas en este sector, la existencia de problemática de distinta naturaleza que impide que se avance adecuadamente, y la importancia de la financiación a la hora de abordar esta cuestión. Algunas reflexiones individuales:

- Es difícil que sea rentable abordar actuaciones a nivel individual. Sería más adecuado aprovechar las economías de escala. La rehabilitación de barrios respecto a la edificios presenta muchas ventajas en este ámbito. Además, despertaría también el interés de los grandes agentes.
- Habría que conseguir ingresos colaterales en los procesos de rehabilitación. Ver que hay muchos barrios susceptibles de aplicar medidas.
- Más allá de la rehabilitación habría que profundizar en la utilización de la domótica (por ejemplo *smart meters*, *apple home kit...*).
- En el ámbito de edificios hay que tener en cuenta el fenómeno de la pobreza energética. En muchas comunidades de vecinos, los propietarios no disponen de recursos para acometer mejoras de aislamiento. Hay que valorar la necesidad de destinar recursos públicos a estas políticas.
- Una medida interesante sería desarrollar un sistema de financiación asociada a la venta de casas, el sector de automóviles dio facilidades a financiación de compra. Esto facilitaría la implementación de proyectos.
- Las experiencias en rehabilitación de edificios son muy reducidas en España y tampoco se espera un despegue importante a corto plazo.

En cuanto al sector transporte existe un consenso generalizado sobre el impacto positivo que han tenido los estándares para reducir el consumo energético de los vehículos, a pesar de que la tasa de reemplazo de los vehículos es lenta.

También se pone de manifiesto por varios miembros la necesidad de conseguir mejoras adicionales a través de las siguientes intervenciones individuales:

- Es necesario aplicar políticas para fomentar el interés de los fabricantes de automóviles en desarrollar vehículos eléctricos, híbridos...

- Hay que tener en cuenta la diferencia entre el corto y el largo plazo. En largo plazo hay un problema de ordenación urbanística y sistema de accesibilidad. Es un tema de mucha envergadura.
- Otro elemento de relevancia es el transporte ferroviario de alta velocidad y la intermodalidad. Esto puede generar importantes ganancias de eficiencia desde el punto de vista de la logística.
- A la hora de analizar la eficiencia energética en el largo plazo, lo importante no es tanto el precio de los combustibles sino el coste del capital.
- Una de las primeras cuestiones a abordar es transmitir adecuadamente todos los costes a las tarifas finales.
- Hay que tener en cuenta las diferencias entre el ámbito público y el ámbito privado.
 - Desde el punto de vista público, existen las capacidades para desarrollar medidas para reducir el consumo de energía en transporte por carretera. Esto a nivel de empresa individual no sería posible.
 - Desde el punto de vista privado, se pueden aprobar medidas muy efectivas en el marco de la actividad de la propia empresa: promoción del uso del teletrabajo, más videoconferencias, reducción de presencia física en oficinas...

En cuanto al sector industrial, existe un acuerdo sobre los importantes avances que se han conocido. No obstante, varios asistentes ponen de manifiesto la existencia de importantes incertidumbres a la hora de realizar inversiones en eficiencia energética.

En torno a estas ideas hay varias reflexiones individuales:

- Es importante la aplicación de las *Best Available Technologies* (BAT).
- Las políticas de mejora de la calidad del aire han tenido un impacto positivo en la eficiencia energética de la industria.
- Las incertidumbres son elevadas cuando se plantea la realización de una inversión.
- Es necesario hacer un análisis cuidadoso de las subvenciones que se otorgan y su impacto.
- Las medidas de eficiencia energética tienen una vocación transversal y no deberían enfocarse a nivel sectorial.
- El principal problema es la contaminación política de cualquier tema.
- Aunque el precio del petróleo impacta en la economía, no se puede hacer política industrial a tenor de lo que pase en el precio del petróleo.

4. Medidas de carácter transversal

A lo largo del debate, se hace alusión a cuatro grandes aspectos transversales muy importantes para avanzar en el ámbito de la eficiencia energética: la fiscalidad, la financiación, las cuestiones de gobernanza, y los incentivos introducidos por la estructura tarifaria.

En materia de fiscalidad existen varias intervenciones que abogan por la necesidad de abordar una reforma fiscal medioambiental basada en el principio “quien contamina paga”. Esta reforma será especialmente importante en sectores que no están sujetos al sistema europeo de comercio de derechos de emisión (EU ETS, en sus siglas en inglés).

Sobre este tema, una intervención pone de manifiesto la necesidad de tener en cuenta el impacto de este tema de políticas fiscales en términos de regresividad. Algunos análisis han mostrado que pueden penalizar a los consumidores con menos renta.

Varios ponentes destacan que los recursos recaudados se deberían aplicar a políticas de descarbonización (por ejemplo, en el sector transporte) y que el escenario de bajos precios en los combustibles fósiles puede representar una oportunidad para aprobar este tipo de reformas fiscales.

Sobre este tema un asistente destaca que hay que tener mucho cuidado con el diseño y aplicación sobre las tasas al CO₂ para que puedan constituirse como catalizadores de proyectos que permitan avanzar en la descarbonización de la economía.

Por el lado de la financiación, se pone de manifiesto la necesidad de tener cuidado a la hora de utilizar el instrumento de las subvenciones. Su diseño debe ser riguroso.

Varios asistentes comentan también las dificultades para financiar proyectos con *paybacks* muy elevados que, además, se enfrentan a precios de la energía muy volátiles.

En el ámbito de la gobernanza, varios integrantes del grupo destacan que el proceso de organización de las administraciones no ha favorecido la efectividad en el desarrollo y aplicación de las políticas de eficiencia. Este tema se ha ido cambiando y hay posiciones encontradas. La Comisión Europea agrupó en su día energía y transporte y ahora ha agrupado energía y cambio climático. Un asistente comenta que la complejidad de este tema es elevada al ser muy difuso desde el punto de vista jurídico. El fenómeno de la eficiencia incluye muchos elementos: agentes, ahorros, servicios energéticos, procedimientos de diálogo competitivo...

Profundizando en el tema, un asistente señala que los debates suelen centrarse en analizar todo desde la efectividad y eficiencia. Cuando en los procesos de decisión política hay otros temas: equidad, aceptabilidad social... Por eso se opta por subsidios e incentivos directos a pesar de ser la peor de las medidas.

Como dificultad adicional desde el punto de vista de la gobernanza, se destaca que el responsable político que tiene que diseñar la política de eficiencia energética no tiene todos los instrumentos a su mano. Por ejemplo, no tiene los instrumentos fiscales. Y no tiene acceso a diseñar esos incentivos. Para que la política de eficiencia sea efectiva, se requiere más interrelación entre administraciones, departamentos ministeriales...

La estructura de tarifas y, en particular, al aumento del peso del término fijo en la tarifa eléctrica, se ha reconocido por los asistentes como un aspecto de importancia para la eficiencia energética. No obstante, no existe un consenso sobre el signo del impacto. Por un lado, varios asistentes destacan que va en contra de la eficiencia energética al mitigar los incentivos a ahorrar energía. Por el contrario, otros agentes destacan que tiene un impacto positivo sobre la eficiencia al incentivar a los hogares a ajustar su potencia contratada a sus necesidades reales. El término de potencia alto puede incentivar el reemplazo de equipos ineficientes por otros más eficientes. Una medida de penalizar la potencia excesiva puede tener beneficios mayores que un término de energía alto que te lleva sólo a ver a inversiones en el largo plazo.

Una intervención ahonda en el análisis del aumento del término de potencia en la tarifa, señalando que hay que tener en cuenta la ortodoxia regulatoria. La tarifa tiene que reflejar los costes en la forma en que los consumidores impactan en los costes.

Por último, a lo largo del debate se ponen sobre la mesa algunas reflexiones adicionales de carácter transversal:

- Una potencial medida para abordar el problema de la financiación podría ser la vinculación del pago de la financiación de una medida de eficiencia en el hogar a

facturas de los suministros energéticos. El índice de morosidad en este ámbito es muy bajo.

- Los consumidores estamos inmersos en un cambio generacional. El consumo de energía y las emisiones de CO₂ serán dos elementos que tendrán muy presentes las generaciones futuras para valorar su huella. Cada vez habrá más aplicaciones de móvil que te permitan valorar este tema.
- El desarrollo tecnológico promovido por el sector privado será otro aspecto clave para avanzar en el ámbito de la eficiencia energética.

Un asistente comenta como cierre que se está debatiendo sobre ideas pero que hace falta ir más allá y disponer de estudios e información rigurosa sobre las medidas de eficiencia energética y su potencial. Sólo así se podrá resolver también el debate, manifestado también en la reunión, entre las ventajas e inconvenientes de los estándares y los instrumentos de precio a la hora de incentivar la eficiencia energética.