

## **MAL DE MUCHOS...**

Todos los avances que se han hecho en España sobre el marco de desarrollo de las renovables han sido debidos, en gran parte, a la obligación de transponer a nuestro ordenamiento jurídico las directivas aprobadas por la Unión Europea. El pasado mes de abril, la Comisión publicó, a través de una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo su “Informe de avance sobre la energía procedente de fuentes renovables”, que tiene por objeto presentar los progresos realizados por los 27 Estados Miembros en el cumplimiento de los objetivos de las dos Directivas 2001/77/CE de renovables y 2003/30/CE de biocarburantes y del Plan de Acción de la Biomasa, aprobado en 2005.

En cuanto a la generación de electricidad, el objetivo para la UE es del 21% en 2010 y el 29,4% para España. En 2006 se alcanzó el 15,7 y la previsión es que, a no ser que se efectúen esfuerzos adicionales, el objetivo no se alcanzará en 2010. El progreso de España hasta 2006 queda por debajo de la media UE-27 y el objetivo del 29,4%, recogido en el Plan de Renovables 2005-2010, todavía está lejos de alcanzarse. Para la Comisión son las barreras no económicas las que explican el incumplimiento de la Directiva de renovables y, más concretamente, analiza la inestabilidad de los marcos de apoyo, la incertidumbre generada por la complejidad de la tramitación administrativa y la opacidad de la conexión a red, en la que deja mucho que desear el papel de los grandes productores que no tratan de manera equitativa a las renovables.

En cuanto a la Directiva que establece un objetivo de renovables en el transporte del 2% para 2005 y 5,75% para 2010, el informe de avance señala que en 2005 se alcanzó el 1% de cuota y en 2007 se llegó al 2,6%. El progreso de España está muy por debajo de la media UE-27, al conseguir un cuota del 1,1% en 2007 y del 1,9% en 2008. La Comisión reconoce el daño que han hecho las importaciones de bioetanol y biodiésel de Brasil y EEUU respectivamente desde 2005, pero sólo en marzo de 2009 impuso un gravamen antidumping y derechos de compensación tras una queja formal del sector europeo de biodiésel. También se señala las importantes externalidades de los biocarburantes al sustituir en 2007 el 3% del consumo total de combustible en el transporte, ahorrando 24 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> entre 2006 y 2007; si bien, es necesario que el crecimiento futuro de los biocarburantes se atenga a criterios de sostenibilidad.

Con respecto al Plan de Acción de la Biomasa, la Comisión constata que se está muy lejos de alcanzar el potencial de biomasa consignado para el conjunto de la UE, que prevé que en 2020 constituya dos tercios de la energía renovable total. Cada Estado Miembro debería haber presentado un Plan de Acción Nacional pero la mayoría, entre los que se encuentra España, no lo ha hecho. El informe valora que la biomasa y los biocarburantes han aportado en 2005 más de 750.000 empleos y ha generado al sector agrario un valor añadido bruto de más de 9.000 millones de euros al año y hace una consideración, muy a tener en cuenta, a cerca de que los Gobiernos han olvidado el fomento de las energías renovables en los sectores de la calefacción y refrigeración por falta de un marco económico y normativo claro y por la existencia de barreras no ligadas al mercado.

Los datos que presenta ahora la Comisión no son completos, ya que se refieren a 2006 y 2007, sin incluir los correspondientes al objetivo del 12% de consumo de renovables para 2010. Si tenemos en cuenta los datos de consumo de energía primaria, se constata

que la distancia respecto de los objetivos de 2010 es mucho mayor. El caso de España es evidente, permanece estancada en el objetivo de consumo de energía primaria de origen renovable que en 2003 llegó al 7% y en 2008 sólo ha avanzado hasta el 7,6%. Tan solo seis décimas de progreso en cinco años supone que en 2010 será imposible llegar al 12% como establece la Directiva 2001/77/CE, y mucho más difícil al 20% que con carácter obligatorio establece la nueva Directiva 2009/28/CE para 2020.

La conclusión es clara, ni España ni Europa van a cumplir sus objetivos en materia de renovables para 2010, a menos que se haga un esfuerzo mucho mayor del realizado hasta ahora. Esa necesidad es lo que justifica un marco legislativo más ambicioso y vinculante, como el que representa la nueva Directiva de renovables publicada el 5 de junio pasado en el DOUE.

### **LAS BARRERAS NO ECONOMICAS: INCUMPLIMIENTO DE LAS DIRECTIVAS**

La lentitud del ritmo de crecimiento del consumo de renovables en el caso de España tiene diversas causas. Hay un factor externo sobre el que no se puede actuar, como es la lluvia. En años lluviosos se incrementa el consumo de renovables y viceversa; en general, la pluviometría es un factor determinante en nuestro sistema energético. Como también lo es la evolución de la demanda. Cuanto más crece la demanda de energía, el consumo de renovables es menor y a medida que la demanda se modera o disminuye, se incrementa el consumo de renovables. Cuanto mayor es la eficiencia energética más crecen las renovables; por eso la gestión de la demanda es otro factor sobre el que sí se puede y debe actuar y no acomodarse al espejismo que supone el descenso del crecimiento económico, que en estos momentos está desvirtuando todos los ratios de consumo. La conclusión más evidente es que un sistema energético moderno no puede concebirse sin una decidida apuesta por el ahorro y la eficiencia energética con renovables.

A parte de estos factores, el análisis de la Comisión es correcto cuando concluye que la inestabilidad normativa, la compleja tramitación administrativa y los problemas de conexión a la red, son factores que limitan el progreso de las renovables. El incumplimiento de la actual Directiva de 2001 en estos aspectos es tan evidente que no es de extrañar que en la nueva Directiva 2009/28/CE se haya vuelto a insistir en ellos, ya que representan incoherencias importantes de la política energética y de la voluntad de los Gobiernos. Es deseable que la nueva Directiva, a pesar de que retrasa los objetivos previstos para 2010, tenga mejor suerte que la anterior.

En todos los casos se trata de barreras no económicas, es decir, de obstáculos que frenan y se oponen al desarrollo de las renovables, que no dependen tanto de precios o presupuestos como de decisiones normativas y administrativas en el marco de una estrategia energética sostenible. En España, la inestabilidad regulatoria se ha convertido en riesgo regulatorio. En un sector intervenido, el constante cambio de las normas y reglas de juego mediante decretos, borradores de decreto y corrección de errores, ha creado tal incertidumbre a inversores y financiadores que los nuevos proyectos se frenan.

En los últimos años, la voluntad política de algunas Comunidades Autónomas que, desde el principio, entendieron las renovables como un importante instrumento de

desarrollo regional y local, decidieron aprovechar sus externalidades para crear industria, tecnología y empleo. De esta manera, la iniciativa de los Gobiernos regionales se adelantó a la iniciativa del Estado; pero cuando los nuevos megavatios renovables alcanzaron cuotas inimaginables para los tradicionales productores de energía, a falta de una verdadera estrategia energética de Estado, se inicia un ininterrumpido cambio de la normativa para frenar el ritmo de desarrollo de las renovables con el único argumento de culpabilizarlas del déficit de tarifa y de la subida del recibo de la luz, como queda explícitamente declarado en la memoria económica del RD 1578/08 y en el preámbulo del reciente RDL 6/2009.

Pero ese constante cambio normativo incluía otro elemento más negativo. Con cada cambio de norma se ha ido aumentando también la complejidad de la tramitación administrativa de los proyectos y el poder discrecional del regulador hasta límites inverosímiles, como exigir la mitad de la financiación y de la compra de equipos de cada proyecto para solicitar su inscripción en el registro y en los cupos establecidos por el Ministerio. Lo mismo ha ocurrido con las condiciones de conexión a la red. La opacidad, falta de transparencia y supeditación de los objetivos de renovables a los intereses de los operadores del sistema la ha convertido en la barrera más importante para las energías renovables, cuando lo correcto es que, a través de normas públicas, las redes se supediten a los objetivos de la política energética. Así lo establece la nueva Directiva de renovables.

La regulación española no sólo ha incumplido lo que ya establecía la Directiva 2001/77/CE sobre las barreras no económicas sino que está muy alejada de lo que la nueva Directiva de renovables 2009/28/CE establece sobre estabilidad regulatoria, simplificación administrativa y condiciones de acceso a la red. Y la razón es el error de partida de la política económica española de no reconocer las externalidades de las renovables, precisamente el principio que inspira el paquete energético de la Unión Europea para 2020, que también aprobó el Gobierno de España en el Consejo Europeo de marzo de 2007.

## **HACIA UNA NUEVA CULTURA DE LA ENERGIA...**

Es difícil encontrar en la regulación española un reconocimiento explícito de los beneficios económicos, sociales y ambientales de las renovables. Por el contrario, se suele achacar a las renovables ser uno de los principales “sobrecostes” del sistema, olvidando que los costes más importantes de nuestro sistema energético lo constituyen las importaciones energéticas de gas y petróleo, que suponen 42.600 millones de euros al año, y nuestras elevadas emisiones de CO<sub>2</sub> que cuestan a la economía española 2.500 millones al año. Las renovables no sólo contribuyen a reducir estos costes sino que aportan a la economía española un intangible como es la innovación tecnológica, básico para cambiar el actual patrón de crecimiento. De hecho, el incremento de la demanda de renovables hace que desciendan sus costes y precios; por el contrario, el incremento de la demanda de gas y petróleo conduce a un alza generalizada de precios. Que esto no ha sido tenido en cuenta por los sucesivos reguladores lo demuestra el hecho de que la evolución de los ratios de dependencia e intensidad energética y emisiones de CO<sub>2</sub> han empeorado en las últimas décadas y sólo han mejorado con el descenso de actividad al llegar la actual crisis económica.

Cambiar el modelo energético y, aún más, el patrón de crecimiento de la economía española, requiere algo más, como es el cambio hacia otra ética del crecimiento y otra ética de la energía. En cuanto a la economía, el crecimiento no se puede basar sólo en la cifra más alta posible del PIB a corto plazo, sino en un aumento de la actividad económica que sea sostenible con la naturaleza y el planeta y que contribuya a disminuir las desigualdades. Una nueva ética de la energía supone pasar de una cultura que incentiva el mayor consumo a una cultura de ahorro de energía que premie la eficiencia energética de cualquier actividad. Ese cambio requiere poner cuanto antes un precio y una fiscalidad mayor al CO<sub>2</sub>.

Para ver lo alejada que está España de este cambio cultural sólo hay que fijarse en el enorme retraso y las barreras que persisten para la integración de las renovables en los sectores de la edificación y el transporte. El lento progreso en tecnologías como la biomasa, biocarburantes, fotovoltaica en edificios o solar térmica de baja temperatura, es el termómetro que marca nuestra cultura energética. Sorprende que la misma normativa que pretende frenar el ritmo de crecimiento de las renovables no haya discriminado positivamente los pequeños proyectos o los destinados a estos sectores. Este hecho habla a las claras de otra barrera no escrita y es que por ser las renovables fuentes de generación distribuida y descentralizada, no siguen el esquema centralizado de los oligopolios energéticos. Por eso, mientras el objetivo sea facturar más y ahorrar menos, el crecimiento de las renovables será cuestionado.

Este cambio hacia otra cultura de la energía es el mensaje que contiene la nueva Directiva 2009/28/CE, porque parte del convencimiento de que las externalidades de las renovables son el factor más significativo para afrontar la grave amenaza que para Europa significa la seguridad de suministro. En esa convicción se basan las inversiones que la Comisión Europea ha aprobado para nuevas infraestructuras energéticas y el Plan Solar Mediterráneo. En esa misma dirección está el primer paquete de ayudas a la inversión en energías renovables del nuevo Gobierno de EEUU que va a destinar 92.000 millones de dólares en créditos fiscales, avales, préstamos, ayudas directas y mejora de la red eléctrica, con la intención de estimular la inversión privada en energía solar, eólica y geotérmica.

### **...O HACIA UNA GRAN CRISIS DE SUMINISTRO**

La Agencia Internacional de la Energía, en su informe del mes de mayo pasado sobre el impacto de la actual crisis económica en las inversiones energéticas, después de constatar que se ha producido un recorte de más de 100.000 millones de dólares en nuevas prospecciones de gas y petróleo, reducido la demanda de nuevas plantas de generación y disminuido la inversión en ahorro y eficiencia energética, advierte que la actual situación pone en peligro la seguridad de suministro y cuando el consumo se recupere aparecerán problemas de oferta y los precios del petróleo volverán a ser muy altos, incrementándose las emisiones de CO<sub>2</sub>.

La AIE pide a los Gobiernos que en los próximos veinte años multipliquen por tres las inversiones en renovables y por seis los paquetes de estímulos a través de sistemas de apoyo claros y estables, mejorando las redes, apoyando a las PYMES, al I+D y con impuestos al CO<sub>2</sub>. De su análisis cabe destacar que la causa de los altos precios de la energía no son las renovables sino la evolución de las inversiones y la demanda de los combustibles fósiles, que ponen en peligro la seguridad de suministro; por eso sus

propuestas se dirigen hacia una mayor planificación y diversificación con una cuota más significativa de renovables y eficiencia.

El pasado 23 de mayo se celebró la última cumbre Rusia-Unión Europea en la que el Presidente ruso Medvedev anunció una nueva crisis del gas. La cumbre fracasó ante los intereses enfrentados por el control de los gasoductos euroasiáticos. Con anterioridad, el primer ministro Putin ya advirtió que la economía rusa no podía funcionar con un precio del crudo por debajo de un horquilla entre 60 y 80 dólares/barril y el presidente iraní ha pedido ya 90 dólares. Hace poco, Mijail Jodorkovski, presidente de la primera petrolera rusa privada, Yukos, y hoy el preso más importante de Putin, declaró que las reservas exploradas de gas y petróleo de Rusia han llegado ya al pico de explotación y a partir de 2015 no garantizarán toda la demanda. La seguridad de suministro es un gran cuello de botella para el futuro de Europa y la situación de España, con una dependencia e intensidad energéticas superiores a la media europea, extremadamente vulnerable.

## **CONCLUSION**

Mientras los americanos han reaccionado con rapidez, Europa, sin política energética común, vive el predominio de las políticas nacionales por el que cada Gobierno actúa unilateralmente en los mercados energéticos. EEUU se ha dado cuenta de que las renovables son la tecnología energética de más rápida aplicación y han impulsado las inversiones con señales claras a los mercados, sin los debates y normas estériles que en España las frenan, proyectando sombras y dudas a los propios mercados.

La actual crisis financiera y económica se superará pronto, pero la próxima será una crisis energética y será una crisis de seguridad de suministro. La inversión en nuevas tecnologías energéticas va a ser la única solución y, entre ellas, las renovables están en una situación óptima, porque son flexibles y modulables en el corto plazo e inagotables y autóctonas a corto y largo plazo y ante los crecientes impactos económicos del cambio climático son plenamente competitivas para una economía baja en carbono. Por eso, llama la atención que no se le de la importancia que tienen las medidas de política energética que deberían anticiparse a esta crisis anunciada. Y cuando entonces alguien nos pregunte por qué sabiéndolo no reaccionamos cuando podíamos haberlo hecho, la respuesta será la misma que en la actual crisis: por la codicia de algunos y porque se confundió la liberalización con la inestabilidad y el desorden.

10 de junio de 2009