

Anteproyecto de ley para el fomento de las energías renovables

El marco legal que necesita un país líder en energía limpia

20 de mayo de 2009

La Asociación de Productores de Energías Renovables (APPA) y la organización ecologista y pacifista Greenpeace comparten una visión del papel protagonista que las energías renovables han de tener en el sistema energético, de la necesidad de apoyar a estas energías limpias para lograr la completa transformación del sistema energético hacia la sostenibilidad y de la imperiosa urgencia de disponer de un soporte jurídico, con rango de ley, que garantice el marco de desarrollo de las renovables y elimine las barreras que aún lo frenan.

Las energías renovables son imprescindibles para proporcionar a España energía limpia, autonomía energética y creación de empleo. Además, nuestro país está en condiciones de liderar el tren de las energías renovables a escala mundial. Pero ese liderazgo exige voluntad política y un instrumento jurídico apropiado.

Desde abril de 2008 se espera la publicación de un borrador de ley de eficiencia energética (EE) y energías renovables (ER) que el actual Gobierno anunció en aquel momento. Desde entonces no se ha presentado ningún borrador oficial pero sí se ha aprobado una nueva Directiva Europea de ER, a punto de ser publicada, con objetivos mínimos vinculantes que requieren unos Planes de Acción y una legislación nacional de apoyo firme a las ER para los próximos diez años.

Por este motivo, **APPA** y **Greenpeace**, con el apoyo jurídico de **Cuatrecasas, Gonçalves Pereira**, han trabajado en un propio anteproyecto de ley de fomento de ER cuyo primer objetivo es la transposición de la nueva Directiva a la legislación española. Este anteproyecto está basado en las mejores prácticas de la legislación para ER en diferentes países y en un modelo energético sostenible, y concibe la nueva directiva de ER no como un máximo sino como un punto de partida para un cambio del modelo energético actual. Además, tiene como objetivo ayudar al Gobierno en la formulación de una ley de ER ambiciosa y con visión de futuro. Pero, sobre todo, este anteproyecto de ley quiere ser un instrumento legislativo que proporcione seguridad y estabilidad a las inversiones necesarias para que las ER desarrollen todo su potencial de manera sostenible y duradera.

El anteproyecto se organiza en ocho títulos, cuyos principales contenidos se describen a continuación.

PREÁMBULO. RECONOCIMIENTO DEL CARÁCTER ESTRATÉGICO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES

En el preámbulo del anteproyecto de ley se reconocen los retos del cambio climático y de la necesidad de un cambio cualitativo de nuestro modelo energético. En este contexto se da un carácter estratégico a las ER para afrontar los impactos del cambio climático y de la seguridad de suministro a la vez que son un factor de desarrollo industrial, de innovación y creación de empleo. Se realza que las ER ayudan a cambiar el modelo de crecimiento por ser un instrumento de reactivación económica. Al mismo tiempo, las ER están inmersas en un rápido proceso de constante disminución de costes que las hace cada vez más competitivas y un factor para el cumplimiento de la Estrategia de Lisboa para la Unión Europea. Se reconoce el liderazgo mundial de nuestra industria y tecnología así como la importancia de las renovables en el PIB español, en el tejido empresarial, en el desarrollo local y como factor de cohesión social.

Aparte del gran potencial ecológico y económico de las ER, en el preámbulo también se hace hincapié en las múltiples barreras que frenan el desarrollo y la inversión en las ER. Por esto se apuesta por un reconocimiento explícito de sus externalidades y por las primas como factor de seguridad y continuidad necesarias para su financiabilidad. Se asocia el desarrollo de las renovables a la existencia de un marco normativo estable y coherente que fomente la iniciativa privada en un momento y una oportunidad de futuro excepcional para España. Como condición de éxito para el futuro desarrollo de las ER se subraya la importancia de la transposición completa de la nueva Directiva europea de renovables al ordenamiento jurídico español con esta Ley. Se pretende dar mayor rango normativo a las renovables para que sean una auténtica política de Estado, reflejo de una voluntad política que genere seguridad y confianza a los inversores.

TÍTULO 1. UNA EVOLUCIÓN NECESARIA DEL MODELO ENERGÉTICO

En el primer título, destacan el cambio del modelo energético, garantizar la seguridad de suministro y la seguridad de las inversiones y la reducción de los impactos del cambio climático como objetivos principales. Para cumplir con ellos, se fijan los siguientes objetivos cuantitativos para las ER:

- En el **consumo final bruto de energía**: 30% en 2020 y 80% en 2050.
- En la **generación de electricidad**: 50% en 2020 y 100% en 2050.
- En la **climatización de edificios con renovables**: 80% en 2050.
- En el **transporte**: 10% en 2020.

También se introduce una trayectoria para alcanzar el objetivo del 30% en el consumo final de energía:

2012: 15%

2014: 18%

2016: 22%

2018: 26%

TÍTULO 2. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

El segundo título incluye los instrumentos previstos para la planificación energética relacionada con las ER. El capítulo más importante al respecto es el de la elaboración del llamado Plan de Acción Nacional de ER (PAN). El PAN, como mínimo, deberá incluir los requisitos del Anexo VI de la Directiva de ER entre los que destacan:

- El objetivo de consumo energético final, en términos coherentes con el compromiso asumido por el Consejo de la Unión Europea de reducir la demanda en un 20% en 2020.
- Los objetivos nacionales sectoriales para 2020 y la estimación de cuotas de energía procedente de fuentes renovables.
- Las medidas necesarias en acceso a redes o reforzamiento de infraestructuras para hacer posible los objetivos de 2020.
- Las medidas de agilización en la tramitación administrativa.
- Las medidas para reducir las barreras no tecnológicas.
- Las medidas para asegurar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad para los biocarburantes.
- Los sistemas de apoyo para la electricidad, la calefacción/refrigeración renovable y las ER en el transporte.
- Las medidas de fomento de la biomasa.

En cuanto a la elaboración y seguimiento del Plan, la ley estipula que:

- Los objetivos del Plan serán vinculantes para todas las Administraciones Públicas.
- El Plan se elaborará con participación de las CCAA y será debatido en el Congreso de los Diputados.
- El Plan será participativo con consulta a todos los agentes sociales y se someterá a información pública.
- El seguimiento se hará con informes cada dos años, donde se reflejará el cumplimiento de todos sus contenidos y de sus impactos en el medio ambiente. Se presentará y debatirá en el Congreso de los Diputados. Si en esos informes se pusiera de manifiesto el incumplimiento de objetivos, el Gobierno deberá publicar un nuevo Plan con medidas que aseguren el objetivo de la trayectoria marcada.
- Se crea la Conferencia Sectorial de las ER con representación de las Administraciones Públicas y de los agentes sociales vinculados a las renovables como órgano de coordinación y para seguir la implantación efectiva del Plan.
- Las determinaciones del Plan relativas a las redes se incorporarán a la planificación estatal con el mismo carácter vinculante.

- Los planes de ordenación de la Administración General del Estado, las CCAA y Administración local deberán coordinar la incorporación de los beneficios de las EERR evitando barreras y restricciones genéricas o estéticas. Los instrumentos de ordenación urbanística deberán incluir sistemas centralizados de calefacción, refrigeración y electricidad con renovables.
- Cada 10 años se realizará un nuevo Plan.

TÍTULO 3. SISTEMAS DE APOYO Y OTRAS MEDIDAS DE IMPULSO

El título siguiente del anteproyecto de ley se dedica a los sistemas de apoyo para las ER y a otras medidas de impulso. Como decisión más importante mantiene el sistema de primas, que ha resultado clave para el desarrollo alcanzado hasta ahora por las renovables y es fundamental para conformar un sistema de ER diversificado. El sistema se mejora en los siguientes aspectos:

- Todas las renovables, sin límite de potencia, formarán parte del régimen especial, con la única excepción de la gran hidráulica.
- El Gobierno fijará el importe de la tarifa, prima y complementos con tasa de rentabilidad razonable por tecnologías. Se revisará en función de la trayectoria, de las externalidades, de la curva de aprendizaje y cumplimiento de objetivos, por lo que podrá ser revisable al alza.
- Se incentiva la hibridación de solar termoeléctrica y biomasa. Cuando se hibriden renovables con combustibles fósiles, sólo se primará la energía renovable.
- Se establece tarifa y primas a las instalaciones de hasta 30 kw para la electricidad autoconsumida.
- El derecho al sistema de apoyo será para la vida útil de cada tecnología y un mínimo de 20 años.
- Cada año el Gobierno revisará las retribuciones de los sistemas de apoyo. Se excluye la retroactividad.
- La retribución a las renovables se cargará a las tarifas y se podrá retribuir adicionalmente con cargo a los ingresos de derechos de CO2.
- Se establece tarifa y primas para la producción de energía térmica procedente de ER y se establecen medidas de apoyo a la producción de gas a partir de renovables.

- Las renovables tendrán carácter preferente en el acceso al crédito oficial (ICO).
- Se establecen objetivos para el consumo de ER en toda la nueva edificación y el 20% de la existente, a partir de 2016 y para los edificios públicos desde 2015.
- Se modificará el Código Técnico de la Edificación (CTE) para cumplir los objetivos de esta Ley en el consumo de renovables para electricidad, calefacción y refrigeración en los edificios y viviendas.

TÍTULO 4. BIOENERGÍA

En el título dedicado a la bioenergía se detallan los criterios de sostenibilidad que se exigirán a los biocarburantes con carácter general y criterios adicionales para graduar la intensidad del apoyo. También se especifican los mecanismos de comprobación del cumplimiento de los criterios de sostenibilidad, y las medidas de fomento del uso de energías renovables en el transporte.

TÍTULOS 5 Y 6. MEDIDAS PARA FACILITAR LA IMPLANTACIÓN TERRITORIAL Y SIMPLIFICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

El título siguiente comprende las medidas para facilitar la implementación de las ER en todo el territorio, entre las que destacan:

- Se introduce el principio de no discriminar las ER en este contexto ni de aplicarles procedimientos más cualificados que para el resto de instalaciones.
- El emplazamiento de instalaciones de ER en patrimonio público deberá facilitarse y no requerir modificaciones jurídicas.
- Las instalaciones de ER se declaran de utilidad pública.

El sexto título trata de simplificar los procedimientos administrativos y determina que:

- Las administraciones públicas tienen que garantizar los principios de coordinación, celeridad, eficacia y no discriminación a las solicitudes para instalaciones de ER.
- En baja tensión y hasta 100 kw la autorización será automática.
- Se establece el sistema de acumulación y unificación de expedientes con modelo de solicitud único.

TÍTULO 7. PRIORIDAD DE ACCESO Y CONEXIÓN A LAS REDES

Se transpone por completo lo establecido en la nueva directiva de ER que regula el acceso y la conexión a las redes, y por tanto:

- Se da carácter prioritario y preferente a las ER en la red y a su conexión bajo el criterio de mínima inversión necesaria.
- Los gestores de redes harán públicas sus normas sobre reparto de los costes. Dichas normas deberían tener en cuenta los beneficios asociados a la conexión de renovables en la red.
- Cuando los costes se refieran a actuaciones previstas en la planificación vinculante, el gestor de la red correrá con todos los costes. En el resto los costes se repartirán por partes iguales.
- Los gestores de la red deberán minimizar las restricciones a las ER y deberán tomar medidas para impedirlas.
- Se establecen responsabilidades a los gestores de la red en caso de incumplimientos a lo anterior.

TÍTULO 8. INFORMACIÓN ENERGÉTICA CLARA Y ACCESIBLE

El último título estipula las normas acerca de la información sobre el origen de la energía que debe ponerse a disposición de los consumidores:

- Se regulan las Garantías de Origen y se establece que no serán comercializables.
- Se regula el etiquetado eléctrico, mejorando el sistema actual en aspectos clave:
 - Se desglosarán por separado las fuentes de energía del régimen ordinario de las del régimen especial, y dentro de éste, al menos sus tres grupos principales (renovables, cogeneración y residuos).
 - Únicamente se podrán clasificar bajo la categoría correspondiente al mínimo impacto ambiental aquellos suministros para los que los valores de emisiones de CO₂ y de residuos radiactivos fueran igual a cero.
 - El etiquetado se basará en el origen de la energía realmente suministrada, sin alterar por la contabilidad de garantías de origen.
 - Se permite añadir información específica de productos, pero para todos los clientes de la empresa.

CONCLUSIÓN: Aunar esfuerzos por un marco regulatorio estable

El esfuerzo conjunto que han realizado APPA, Greenpeace y la firma Cuatrecasas, Gonçalves Pereira, pretende ser un ejemplo de cómo los distintos grupos políticos pueden, de igual manera, consensuar un marco regulatorio estable y a largo plazo que permita a nuestro país aprovechar la oportunidad de liderar la nueva economía verde que supondrá no sólo una fuente de riqueza y empleos sino también una evolución hacia un modelo energético respetuoso con el medio ambiente.