

## EL ENTORNO NORMATIVO DE LA ENERGÍA EÓLICA

**Manuel de Delás**  
Secretario General  
**Asociación de Productores de  
Energías Renovables-APPA**

*Para abordar el tema del entorno de la normativa de la energía eólica tenemos que hacer historia, analizar la situación actual y plantear algunas consideraciones sobre el futuro de este marco regulatorio en el que se desenvuelven las empresas que hacen kilovatios con la fuerza del viento.*

### **I) LA HISTORIA**

La puerta que permitiría años más tarde a los primeros promotores de energías renovables poner en marcha sus proyectos es la Ley de Conservación de la Energía de 1980 aprobada en tiempos del Gobierno de UCD y desarrollada en el Real Decreto 1217/81. Suponía la apertura del sector eléctrico a la iniciativa privada. Con ella España respondía en cierta forma, aunque un poco tarde, a las crisis del petróleo de 1973 y 1979. Entonces la prioridad era exclusivamente estratégica, no entraban todavía en consideración los argumentos medioambientales. Occidente estaba todavía conmocionado por los efectos tan graves que habían provocado las decisiones de la OPEP. Se trataba entonces de asegurar el suministro y por ello se buscaba, aunque fuera tímidamente, una vía para la diversificación de las fuentes energéticas. La actualidad más reciente pone en evidencia que todas las respuestas del mundo occidental fueron insuficientes; nuestra dependencia no sólo no ha disminuido sino que se ha agravado y con coste muy elevado para nuestras sociedades.

De aquella Ley de 1980 se benefició especialmente la minihidráulica, tecnología a través de la cual un grupo reducido de promotores —entre los que se encontraban, y no por casualidad, los fundadores de APPA— comenzaron a producir electricidad,

actividad hasta entonces reservada a las empresas tradicionales del sector en régimen de oligopolio.

Esa ley establecía ya los tres principios básicos de lo que siempre hemos considerado desde APPA como una Política de Estado mantenida a lo largo de los dos últimos decenios por los distintos gobiernos que se han sucedido en el poder: a) la obligatoriedad para el sistema de comprar toda la energía producida por estas tecnologías; b) la existencia de un precio fijado para la electricidad renovable; y, c) la conexión a red en condiciones favorables. Tres principios que evolucionarán en su tratamiento normativo pero que hicieron posible el desarrollo, primero, de la minihidráulica y, posteriormente, de la eólica, pero lamentablemente no de la biomasa y de la solar.

En la Ley de Conservación de la Energía el precio se fijaba por una orden ministerial. Posteriormente en la Ley de Ordenación del Sector Eléctrico de 1994, ya en período de gobierno socialista, la retribución del kilovatio renovable se fija por decreto y en la actual Ley del Sector Eléctrico 54/97 de noviembre de 1997, es esta propia norma la que fija las condiciones generales de esa retribución en términos que desarrollará posteriormente en el Real Decreto 2818/98, ambas normas emitidas ya por el actual gobierno del PP. Como puede verse, en este aspecto, las energías renovables han ido ganando estabilidad al ser cada vez una norma de mayor rango la que fijaba esas condiciones de retribución.

La Ley de Ordenación del Sector Eléctrico de los socialistas desarrollada en el Real Decreto 2366/94 tiene como principal contribución a este marco la creación del Régimen Especial en el que además de las energías renovables se incluye la cogeneración y la valorización energética de los residuos.

### **El 12 % de renovables**

El aspecto más relevante de toda esta evolución de nuestra normativa es sin duda el hecho de que nuestros legisladores adoptaran en la Ley del Sector Eléctrico 54/97, en su Disposición transitoria decimosexta, el objetivo que había fijado el Libro Blanco de las Energías Renovables de la Comisión Europea y que posteriormente desarrollaría la Directiva sobre Promoción de la Electricidad de Origen Renovable de 2001 según el cual en el 2010 el 12 por ciento de la energía primaria deberá ser de origen renovable. España se convertía así, adelantándose a la Directiva que sería aprobada cuatro años más tarde, en el primer país que incorporaba a su ordenamiento jurídico ese objetivo fundamental, aunque sea sólo una etapa y no una meta, para impulsar la utilización de

todas las fuentes de energía renovables y especialmente en la producción de electricidad.

La disposición transitoria de la Ley 54/97 señala textualmente que: *“A fin de que para el año 2010 las fuentes de energía renovables cubran como mínimo el 12 por ciento del total de la demanda energética de España se establecerá un Plan de Fomento de las Energías Renovables, cuyos objetivos serán tenidos en cuenta en la fijación de las primas”*. Este apartado, como la mayor parte de lo que hacía referencia a las energías renovables en esta Ley, fue aprobado por la práctica unanimidad de los grupos políticos. Mientras que otros aspectos la Ley del Sector Eléctrico tuvieron la contestación de los grupos de la oposición en lo que se refiere al apoyo a las renovables el acuerdo fue unánime.

Conviene destacarlo porque con frecuencia los grupos políticos, en ayuntamientos o comunidades autónomas, se olvidan de lo que su propio partido votó entonces junto con el resto de fuerzas políticas, aunque habría que recordar que la ley estaría igual en vigor con una mayoría simple. No sólo los políticos se olvidan sino que muchas entidades o actores del sector no caen en la cuenta de que la promoción de las renovables no es ni mucho menos un capricho de los promotores, es una obligación de nuestro marco normativo que nos incumbe cumplir a todos, es una decisión de los poderes públicos para satisfacer una necesidad de la sociedad como lo es el dotarnos de fuentes de energía limpias y autóctonas.

Insisto, conviene recordarlo porque muy a menudo se pretende paralizar los proyectos con pequeñas dificultades técnicas, con alegaciones no probadas de todo tipo y siempre de menor rango que la obligación de nuestro ordenamiento legal aprobada en el Parlamento.

### **Criterios ambientales**

Si en la Ley de Conservación de la Energía de 1980 los criterios inspiradores son exclusivamente los estratégicos, como he señalado, en la Ley del Sector Eléctrico y en el Real Decreto 2818/98 ya están presentes y de forma contundente los argumentos medioambientales. Así en la exposición de motivos de la Ley se cita como un fin básico de la misma *“la protección del medioambiente, aspecto que adquiere especial relevancia dadas las características de este sector económico “* y concluye que *“la presente ley hace compatible una política energética basada en la progresiva liberalización del mercado con la consecución de otros objetivos que también le son*

*proprios como la mejora de la eficiencia energética, la reducción del consumo y la protección del medioambiente.”*

En efecto, esta Ley establece las normas de funcionamiento en un mercado liberalizado, fija un precio para las energías renovables en una banda entre el 80 y el 90 por ciento del precio medio de la electricidad y contempla la elaboración del citado Plan de Fomento, que marcará los objetivos y plazos necesarios para conseguir los objetivos contenidos en la Ley.

Por su parte el Real Decreto 2818/98 desarrolla la Ley y en su exposición de motivos repite los objetivos de la misma y al referirse al sistema de incentivos el texto dice que, se desarrollará un *“marco favorable.. estableciendo situaciones diferenciadoras para aquellos sistemas energéticos que contribuyan con mayor eficacia a los objetivos antes señalados”*. También se recoge que *“para las instalaciones renovables... el incentivo no tiene límite temporal debido a que se hace necesario internalizar sus beneficios medioambientales”*. Y de nuevo echamos mano de la memoria para recordar que en el debate de la Ley había quedado claro que las “primas” no era un regalo del legislador, como puede dar a entender la etimología de la palabra, sino que ante la imposibilidad de internalizar los costes ambientales de las tecnologías convencionales de producción de electricidad se compensaban los beneficios medioambientales de las renovables.

### **Plan de fomento**

El desarrollo propiamente de la Ley se completaba con la aprobación en diciembre de 1999 del Plan de Fomento de las Energías Renovables que fijaba unos objetivos de potencia instalada que debían alcanzar en el 2010 cada una de las tecnologías y que para la eólica era de 8.974 MW, objetivo que hay que entender como un mínimo y no como una meta final. El brutal aumento de la demanda eléctrica desde entonces, con una media superior al 5 por ciento entre 1998 y el 2002, aumento que hacía inviable lograr en este apartado el objetivo general del 12 por ciento de renovables en la energía primaria para el 2010, hizo al Gobierno revisar dichos objetivos por tecnología y plasmar en el Plan de Infraestructuras aprobado en noviembre de 2002 una nueva cifra para las distintas tecnologías y que para la eólica quedó en 13.000 MW.

### **La directiva**

Después de algún que otro borrador que hubiera supuesto la muerte prematura de las renovables en el viejo continente, en octubre de 2001 se aprobará definitivamente

la Directiva Europea sobre Promoción de la Electricidad generada a partir de fuentes renovables. Un texto, que tras una larga y dura tramitación, supone la ratificación del modelo español de apoyo al precio y el establecimiento de unos objetivos nacionales sobre producción de electricidad para hacer realidad el del 12 por ciento. Para España, el objetivo de producción eléctrica con fuentes renovables queda fijado en un 17,5 % (29,4% si se incluye la gran hidráulica) frente al entonces 4 por ciento y que a finales del 2002 suponía ya un 6,5 por ciento.

En contra de lo que habían pretendido algunos países, la Directiva renuncia finalmente a establecer a medio plazo un único sistema armonizado de apoyo a las renovables, con lo que los diferentes Estados miembros mantienen sus actuales mecanismos de apoyo. Con ello se garantizaba la continuidad del sistema español de impulso a la electricidad de origen renovable, mediante el cual se compensan económicamente, como he señalado, a través de la tarifa eléctrica los beneficios ambientales asociados a la generación eléctrica *limpia*.

Es muy significativo que los países que han contado con el sistema de apoyo al precio, Alemania, España y Dinamarca, tengan el 82 por ciento de la potencia instalada eólica en el seno de la Unión Europea. En cuanto a los daneses que habían optado hace unos años por implantar el sistema de los certificados verdes volvieron a renunciar de momento a su implantación. El tercer sistema, el de la subasta de la potencia fijada por la administración, se ha demostrado poco eficaz para apoyar la energía renovable.

En el 2005 la Comisión presentará un informe sobre la eficacia de los diferentes sistemas de apoyo vigentes para impulsar el desarrollo de la electricidad *verde*. Este informe podrá contener una propuesta de armonización de dichos sistemas, siempre con el fin de contribuir al cumplimiento del objetivo global de la Directiva, es decir que el 22 % de toda la electricidad generada en la Unión Europea proceda en el año 2010 de fuentes de energía renovables.

Es obvio que esta perspectiva coloca en una inmejorable situación al exitoso sistema de apoyo a las renovables vigente en España y Alemania, que ha colocado a estos países a la cabeza europea y mundial en la implantación de fuentes renovables como la eólica.

Este marco comunitario armonizado, en caso de ser aprobado, otorgaría a los sistemas nacionales de apoyo ahora vigentes un "*período transitorio suficiente para mantener la confianza de los inversores*". La Directiva señala que este período será, al

menos, de siete años a contar desde la entrada en vigor del hipotético marco comunitario armonizado.

El sistema español de apoyo al precio ofrece dos posibilidades a los promotores de energías renovables: acogerse al precio fijo o al precio del pool más incentivo, opción ésta segunda que adoptan la mayor parte de los promotores aunque suponga un riesgo en caso de que el precio del mercado baje por un exceso de oferta frente a la demanda. En este caso, el precio de la energía renovable refleja notablemente los vaivenes del mercado al ser casi siempre la parte del pool superior al incentivo salvo en el caso de la fotovoltaica.

La Directiva obliga, además, a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para que los operadores eléctricos garanticen el transporte y la distribución de la electricidad procedente de fuentes renovables, a la que se debe dar prioridad en la medida en que lo permita la operación del sistema eléctrico nacional, que como veremos más adelante es una de las barreras más importantes que tienen que superar los promotores. Es necesario recordar desde ya que la obligación legal del acceso prioritario a la red de la energía renovable es incumplida con demasiada frecuencia.

## **II) LA REALIDAD ACTUAL**

Las energías renovables, en general, y la eólica en particular, se enfrentan hoy a distintos obstáculos que voy a repasar a continuación. Sin duda, el primero de ellos es que desarrolla su actividad en un mercado distorsionado. Un mercado distorsionado porque las energías convencionales no han internalizado sus costes y porque además estas tecnologías convencionales reciben subvenciones, pese a lo cual se mantiene desde diversos ámbitos el discurso de que las renovables son caras.

Para empezar hay que señalar que esta distorsión se produce pese a la importancia de la diferencia de impactos ambientales entre tecnologías convencionales y renovables, que según el estudio realizado bajo los auspicios del IDAE, el CIEMAT y cinco gobiernos autónomos, además de APPA, se demuestra que las renovables en su conjunto tienen 31 veces menos impactos que las convencionales.

Los costes de las convencionales los provocan efectos directos de la actividad de estas tecnologías como: el cambio climático de cuya realidad ya nadie puede dudar; la

lluvia ácida; los vertidos de petróleo; los accidentes nucleares; o los residuos nucleares. Pese a todos estos daños que acabamos pagando todos, además las fuentes convencionales reciben subvenciones como lo son los costes de Transición a la Competencia (CTCs); las ayudas a la minería; el tratamiento de residuos y desmantelamiento de centrales; las infraestructuras gasísticas y petrolíferas.

### **Las barreras**

Uno de los obstáculos para el crecimiento de la eólica es la tramitación administrativa de los proyectos, proceso que puede prolongarse hasta cinco o siete años –la media puede rondar los cuatro años- con los consiguientes perjuicios para los promotores. En este ámbito nuestra primera reivindicación es muy sencilla: la aplicación del marco normativo. Que se cumpla la ley. Así de fácil y así de complejo al mismo tiempo. Si además logramos una simplificación de los procesos administrativos y una cierta homogenización de las normas de las distintas autonomías, se habrá dado un gran paso adelante.

Entre las constantes de la normativa española sobre renovables ha figurado siempre el acceso a la red de la energía producida por las renovables de forma obligatoria y gratuita como refrendó posteriormente la Directiva. La realidad es que la normativa actual es obsoleta –está en vigor la orden ministerial de 5 de septiembre de 1985- y el promotor se encuentra siempre con este último obstáculo que supone, en todos los casos, retrasos y en demasiadas ocasiones un incremento de costes de su proyecto al tener que asumir el pago de ciertas infraestructuras. APPA presentó hace tres años al Ministerio un borrador para un nuevo decreto de conexiones que consideramos es imprescindible para un correcto funcionamiento del sector y para que este paso deje de ser una incógnita para el promotor. Antes del verano el Ministerio de Economía facilitó a los agentes del sector un borrador de nuevo decreto que en la actualidad está en tramitación y de cuyo contenido depende en buena medida el desarrollo de la eólica.

### **Las autonomías**

En el marco legislativo español se ha otorgado un papel muy importante en el desarrollo de la energía renovable a las comunidades autónomas que tienen las competencias en la tramitación y concesión de las autorizaciones para las nuevas instalaciones. El reparto de competencias queda definido de la siguiente forma:

## **Competencias del Estado**

- Bases del Régimen Energético
  - Normativa básica en materia de energías renovables
    - Conservación de la energía (Ley 82/1980)
    - Ley 54/1997 del Sector Eléctrico
    - R.D. 2818/98 Régimen especial
    - R.D. 6/2000 de Medidas urgentes
- Aprovechamientos hidráulicos
- Autorización de instalaciones eléctricas
- Otros títulos competenciales
  - Planificación económica (Plan de Infraestructuras)
  - Contratos y concesiones
  - Fomento y coordinación de la investigación
  - Obras públicas
  - En particular, el Medio Ambiente
  - Aprovechamientos forestales

## **Competencias de las CC.AA.**

- Equiparación competencial de las CC.AA. en materia de Energía (Ley 9/1992)
  - Competencia exclusiva en materia de instalaciones de producción, distribución y transporte de energía
  - Competencia sobre bases del régimen minero y energético
  - Competencia de ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos en sus cuencas internas
  - Competencia para establecer temas adicionales de protección del medio ambiente
- Especial referencia a las competencias sobre autorización de instalaciones eléctricas
  - La autorización de instalaciones eléctricas en la LOSEN
  - La autorización de instalaciones eléctricas en la Ley del Sector Eléctrico

Estas facultades de las administraciones autonómicas han supuesto un desarrollo muy desigual de la eólica en particular, al margen del recurso disponible y de la ideología de las administraciones. La apuesta de ciertos gobiernos se refleja claramente en la potencia instalada. Las autonomías han seguido caminos distintos para encauzar el desarrollo de la eólica, en algunos casos con la exigencia de planes industriales, en otros con concursos, y en alguno con moratorias encubiertas.



### III) EL FUTURO

Desde APPA consideramos que el modelo actual debe perfeccionarse y no sustituirse, ya que ha demostrado sobradamente su eficacia. Existe la falsa creencia de que la energía eólica es un negocio de márgenes elevados —lo puede ser en algún caso determinado, si se eligió en su momento un buen emplazamiento— y que, por tanto, el sector aguantaría una rebaja de los actuales incentivos y nada más lejos de la realidad. La situación futura está marcada por los siguientes factores:

- Incremento del precio de los aerogeneradores.
- Importante subida de los costes de conexión de los parques eólicos a la red y de los costes de promoción (medición, auditorías, trámites con ayuntamientos, Comunidades Autónomas, etc.).
- Emplazamientos con menos horas de viento o de más difícil acceso.

Desde APPA vimos por ello con cierto temor la propuesta de modificación del régimen retributivo de las renovables lanzada en su día por la Comisión Nacional de la Energía. Aunque desconocemos el contenido de la propuesta concreta que este organismo pasó a la Administración, sabemos que suponía un nuevo marco que podría generar más incertidumbre regulatoria al hacer intervenir más criterios, así como más temor por el riesgo de que ello se traduzca en una bajada global de la retribución para la energías renovables.

Para APPA la prioridad es partir del convencimiento —que creo ha quedado suficientemente argumentado— de que el sistema español de apoyo a las renovables funciona satisfactoriamente en la consecución de los objetivos de incrementar el desarrollo de las mismas. Buena prueba de ello, es que en un corto periodo de tiempo nos hemos situado como segunda potencia mundial en energía eólica. De lo que se trata ahora es de mejorar lo que se pueda mejorar del sistema actualmente vigente, sin pretender, en nombre de ambiguos conceptos, cambiar radicalmente el sistema y regulación vigente. Para APPA la mejor manera de ofrecer estabilidad al sector es asegurar la permanencia en el tiempo de las normas que lo regulan y no estar permanentemente en procesos de cambio de dichas normas aunque se pretenda, incluso de buena fe, mejorarlas.

La deseable estabilidad y credibilidad financiera puede lograrse con la modificación parcial de unos pocos aspectos en los que la regulación actual es susceptible de ser perfeccionada.

En primer lugar creemos que la posibilidad de que los productores con energías renovables se acojan al precio fijo es un elemento que, sin duda, proporciona estabilidad al sector. Sin embargo, es un hecho que los promotores, especialmente los eólicos, pese a la estabilidad que proporciona, no se acogen a dicho precio fijo. Sencillamente porque su cuantificación concreta ha venido siendo insuficiente. Por eso, una buena medida a tomar sería la de incrementar el precio fijo en unos términos que hagan real esta posibilidad.

Por otra parte, la actualización anual se realiza en función de las variaciones del precio medio de la electricidad en España, pero basada en una estimación para el año objeto de la actualización. Dicha estimación, por su propia naturaleza, tiene un componente de incertidumbre. Por ello APPA propone que podría sustituirse la actual referencia al precio medio para las renovables por la remisión a la variación del precio de las tarifas integrales al consumidor final.

También sería muy positivo alargar el actual plazo de cuatro años hasta los ocho para proceder a ese proceso de revisión de las primas. Dicha solución tiene la ventaja de mantener la posibilidad de que la Administración pueda corregir el tiro de su política energética si las circunstancias así lo aconsejan, a la par que proporciona una mayor estabilidad al sector. Son medidas que yo me he permitido calificar de “lima fina” y que responden a la postura de APPA de que “lo que funciona se perfecciona no se cambia”.

## **Conclusión**

La Política de Estado a favor de las renovables a la que hacía mención al principio de este artículo debe continuar e intensificarse. Sería desastroso que, a la vista de los buenos síntomas de crecimiento por ejemplo de la eólica, los políticos llegaran a la conclusión de que ya no necesita ese marco normativo favorable. Sería lamentable que para tapar fisuras coyunturales de nuestra economía, o percepciones erróneas de la realidad del sector, se recurriera a adoptar medidas precipitadas que perjudiquen al desarrollo de las renovables. Todos los principios que llevaron a los distintos gobiernos a regular a favor de estas tecnologías no sólo siguen vigentes sino que son todavía más acuciantes. No hay más que leer cada día las páginas de los periódicos, escuchar la radio o ver las imágenes de los informativos de televisión.