

# Renovables o cómo renunciar al liderazgo

**José Manuel Villarig Tomás**

Presidente de la ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES DE ENERGÍAS RENOVABLES (APPA)

## Introducción

Nuestra felicitación al Club Español de la Energía, así como a Deloitte y a Garrigues, por haber hecho realidad que el sector energético español cuente desde hace una década con una excelente publicación de análisis sectorial como es *Cuadernos de Energía*, siendo desde 2003 uno de los referentes en el análisis profesional y reflexivo de todo lo acontecido en el sector.

Las expectativas para el sector energético en general y para el sector de las energías renovables en particular no podían ser más halagüeñas el año del nacimiento de *Cuadernos de Energía*. Efectivamente, en 2003 se produjo la liberalización total -se decía entonces- en los sectores de la energía eléctrica y gas. Y ya se vislumbraba el importante desarrollo que habría de tener el sector de las energías renovables, unas tecnologías que deberían llevarnos a un cambio de modelo energético, menos dependiente del exterior y más limpio.

Todo hacía pensar que quien recibiera una década después el encargo de analizar el sector energético y el papel que en él habrían de jugar las tecnologías limpias tendría

la ocasión de relatar una historia de éxito. Y así sería si me circunscribiera a los datos de desarrollo del sector y a gran parte del periodo analizado. Efectivamente, es un gran logro que el sector renovable pasara de una potencia instalada de 7.698 MW en 2003 a cerrar 2012 con 32.259 MW. Parece, y ha sido, una historia de éxito puesta y tomada como ejemplo por numerosos países de todo el mundo.

Sin embargo, lo acontecido en los últimos años con las energías renovables en nuestro país ha cambiado radicalmente el rumbo de un sector llamado a ser motor de la nueva economía moderna en todo el mundo y en el que España había conseguido una merecida posición de liderazgo. Hoy la inseguridad jurídica y el caos regulatorio han puesto al sector al límite de su propia existencia. Esto nos lleva a definir la pasada década, en lo que a las energías renovables se refiere, como una década agridulce. Dulce, con sinsabores, en su primera parte y agria, muy agria, en la segunda.

## Situación del Sector

El sector de las energías renovables en España es un motor de crecimiento econó-

mico y de desarrollo territorial, que aporta grandes beneficios al conjunto de la sociedad española. Las energías renovables son un gran negocio para el país, tanto en su contribución a la riqueza nacional como en la reducción de la alta dependencia energética (muy lejos de la media de la UE), a la vez que juegan un papel fundamental en la lucha contra el cambio climático.

En la actualidad, las energías renovables viven sumidas en una inseguridad regulatoria impropia de un país de la Unión Europea. Los cambios normativos sufridos desde 2009, en muchos casos retroactivos, han provocado la desaparición o deslocalización de un gran número de empresas del Sector. Desde 2012, sufrimos la llamada "moratoria renovable" a través del Real Decreto Ley 1/2012, de 27 de enero, por el que se procedió a la suspensión de los procedimientos de preasignación de retribución y a la supresión de los incentivos económicos para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de cogeneración, fuentes de energía renovables y residuos.

Del mismo modo, a finales de 2012 se aprobó la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibili-

lidad energética. Esta Ley perseguía exclusivamente la sostenibilidad económica e incluía nuevas medidas fiscales que afectan gravemente a las Energías Renovables, con la imposición de nuevos impuestos y tasas que pretenden asegurar la viabilidad económica del sistema eléctrico, sin tener en cuenta los beneficios que las tecnologías renovables aportan al mismo.

El crecimiento de las energías renovables en España ha contribuido a conseguir los objetivos globales energéticos y ha fomentado el desarrollo económico de muchas zonas rurales de nuestro país, por el carácter distribuido de la generación de energía de las diferentes tecnologías. Asimismo, las renovables juegan un papel fundamental en alcanzar nuestros objetivos medioambientales, a la vez que reducen de manera significativa nuestra histórica dependencia energética al ser las únicas tecnologías de generación autóctona y limpia.

El sector de las energías renovables en España ha sido, por su contribución al Producto Interior Bruto (PIB), un dinamizador de la economía española y su modelo de desarrollo se ha convertido en un referente tanto nacional como internacional. Por eso, resulta incomprensible que el marco regulatorio que se ha ido configurando en los últimos años, y especialmente en 2012 y 2013, ponga en peligro un sector estratégico con un balance económico y medioambiental netamente positivo. La incertidumbre generada por la falta de un marco regulatorio estable para la mayoría de las tecnologías ha condicionado las inversiones de las empresas y, por tanto, la instalación de nueva potencia.

Todo ello aleja cada vez más a España de cumplir sus objetivos a 2020 de consumo de energía con fuentes renovables. Si nuestro país no recupera pronto un marco regulatorio estable, que pare el desmante-

lamiento industrial de un sector que ha conseguido una posición de liderazgo mundial, se corre el peligro y se da la paradoja de que, llegado el momento, los citados objetivos tengan que cumplirse con tecnología importada. Esto incrementará todavía más nuestro ya inasumible déficit comercial –uno de los mayores de Europa-, con la correspondiente salida de divisas y “exportando” el negocio que genera en España el sector de las energías renovables.

### Las aportaciones, en datos, de las renovables

Según el “Estudio del Impacto Macroeconómico de las Energías Renovables en España 2012”, que edita APPA por quinto año consecutivo, realizado con base en las memorias oficiales de las empresas del sector, la aportación del sector al PIB de España fue en 2012 del 1%, el mayor porcentaje registrado hasta la fecha, con una contribución total de 10.563 millones de euros, de los que 7.411 millones correspondieron a su contribución directa y 3.152 millones a la indirecta. Este nivel de relación es el más alto registrado y es consecuencia, por un lado, de la disminución del PIB nacional y, por otro, del aumento de la aportación del sector al mismo.

En lo que se refiere a la penetración de las energías renovables en España, decir que en 2012 representó el 12,2% del consumo total de energía primaria y el 16,2% del total de energía final bruta consumida en España. La producción eléctrica a partir de fuentes renovables en Régimen Especial fue en el citado ejercicio de 68.697 GWh, con 31.980 MW al cierre de 2012, lo que permitió cubrir con estas tecnologías el 25,7% de la demanda eléctrica nacional. Todas las fuentes energéticas renovables en su conjunto supusieron una contribución total del 30,3% al balance eléctrico nacional.

Por Comunidades Autónomas, Castilla y León, Andalucía, Castilla-La Mancha y Galicia son, por este orden, las comunidades con mayor potencia instalada renovable y representaron el 65,2% del total de potencia instalada en España a finales del pasado ejercicio.

Por otra parte, el objetivo global de venta o consumo de biocarburantes en gasolinas y gasóleos fijado para 2012 (6,5%) se superó ampliamente en términos reales, dado que los biocarburantes puestos físicamente en el mercado español alcanzaron una cuota del 8,5%.

Las balanzas comercial y fiscal del sector de las energías renovables son positivas. En efecto, el Sector ha sido históricamente contribuidor fiscal neto y en el año 2012 las empresas de renovables aportaron 580 millones de euros en diversos impuestos, recibiendo solamente 11 millones en subvenciones.

Un año más, el sector arrojó en 2012 una balanza comercial positiva. Las exportaciones de bienes y servicios fueron muy superiores a las importaciones, lo que se tradujo en un superávit comercial de 724 millones de euros, lo que contribuye a nivelar nuestra balanza comercial y a reducir nuestro déficit energético, cifrado en 45.504 millones de euros.

En términos reales, las empresas españolas de renovables dedicaron más de 313 millones de euros a actividades relacionadas con el I+D+i, lo que representa el 4,23% de su contribución total al PIB nacional, el triple que la media española y el doble que la media europea.

En términos globales el sector registró en 2012 un total de 113.899 empleos, 8.618 menos que el año anterior, el peor nivel de

los últimos cinco años, como consecuencia de la política anti-renovable llevada a cabo por los dos últimos Gobiernos.

Las energías renovables evitaron en 2012 la importación de 13.480.857 toneladas equivalentes de petróleo (tep), con un ahorro económico equivalente a 2.429 millones de euros. Asimismo, evitaron la emisión de 36.745.548 toneladas de CO<sub>2</sub> y se produjo un ahorro de 270,8 millones de euros gracias a las energías renovables en régimen especial. También evitaron la emisión de otros gases altamente contaminantes a la atmósfera: 31.324 toneladas de NO<sub>x</sub> y 46.692 toneladas de SO<sub>2</sub>.

El uso de biocarburantes en el transporte contribuyó a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), al evitar en 2012 la emisión a la atmósfera de más de 2,8 millones de toneladas de CO<sub>2</sub> equivalente.

Las primas recibidas por el sector de las energías renovables en el año 2012 ascendieron a 6.136 millones, mientras que en ese ejercicio las renovables abarataron el precio del mercado diario de OMIE en 4.056 millones de euros, y esto sin contar los beneficios derivados del ahorro de emisiones de CO<sub>2</sub> y ahorro en importaciones energéticas.

Con frecuencia se trata de identificar déficit de tarifa y primas a las renovables. Si analizamos el periodo 2005-2012 vemos que las primas fueron 26.899 millones de euros, mientras que el ahorro producido en el *pool* por la existencia de estas energías en el mismo periodo fue de 32.538 millones de euros. Por tanto, el abaratamiento neto acumulado (ahorros en el mercado menos primas recibidas) en el sistema eléctrico derivado de la existencia de energías renovables durante el mismo periodo fue de 5.639 millones de euros. Con esto,

podemos asegurar categóricamente que las energías renovables no han sido las causantes del déficit tarifario del sistema eléctrico.

### 2003-2013, la década que pudo ser prodigiosa

Los diez años de vida de *Cuadernos de Energía* coinciden temporalmente tanto con la etapa del despliegue definitivo de las energías renovables hasta convertimos en modelo de éxito y referencia internacional, así como con las etapas que nos ha conducido al parón y, que si no se remedia, nos conducirán a la recesión del sector renovable. Para intentar entender cómo hemos llegado hasta la actual situación nos referiremos a los hechos más destacados entre 2003 y 2013.

En marzo de 2004 se promulgó el Real Decreto 436/2004, que aportaba algunos aspectos positivos pero también muchos aspectos mejorables. La principal característica del RD es que posibilitaba a las empresas renovables ir al mercado, marcando una senda hacia la competitividad.

2005 nos trajo un esperanzador Libro Blanco que, como otras tantas iniciativas positivas, quedó en papel mojado. Por el contrario, el que sí vio la luz ese año fue el Plan de Energías Renovables 2005-2010 (PER). Un año en el que el sector pedía que las Administraciones impulsaran el consumo de biocarburantes, cuyo objetivo europeo asumido por el Gobierno español era alcanzar el 2% en 2005 y sólo se había llegado al 0.8%. Desde Bruselas la Comisión Europea defendía la validez de los sistemas de apoyo público similares al español (*feed in tariffs*), al considerarlos como los más baratos y efectivos.

Llegados a 2006, hay algo que queremos resaltar. Ese año, APPA advertía de un sobrecalentamiento en el sector fotovoltaico,

que sólo podría reconducirse –decíamos entonces– con medidas administrativas que el regulador –Ministerio de Industria– nunca llevó al BOE. Lo que sí llevó el Gobierno al boletín fue su tercer Real Decreto Ley en dos años: el 7/2006, que causó un verdadero terremoto en el sector y que fue calificado como “el decretazo”. La razón es que desligaba los ingresos de la producción eléctrica a partir de renovables de la Tarifa Media de Referencia del Mercado Eléctrico. Es decir, se suprimían los parámetros objetivos de retribución de las instalaciones de generación renovable, dejando el precio del kilovatio verde en manos de la discrecionalidad política. Con retroactividad se modificaban derechos adquiridos y, además, se atentaba contra la propia política del Gobierno pues el Real Decreto 7/2006 hacía imposible el cumplimiento del PER 2005-2010 aprobado por el Ejecutivo.

Los productores pedimos, entre otras medidas, que se apostara por el cumplimiento del PER y que se eliminara la retroactividad instaurada en el RD-L 7/2006, o, lo que era lo mismo, que el Gobierno enviara una señal inequívoca al sector poniendo fin a la inseguridad jurídica que él mismo había creado.

En lugar de diálogo el sector se encontró, el 28 de noviembre, la “propuesta de Real Decreto por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial y de determinadas instalaciones de tecnologías asimilables del régimen ordinario”, que incumplía el marco legal por el que se garantizaba la seguridad de las inversiones y reducía la rentabilidad de la mayoría de las instalaciones y hacía inviables otras futuras. Supuso una paralización de los planes industriales de distintas Comunidades Autónomas.

Diversas asociaciones representativas del sector consideramos entonces que la refor-

ma era contradictoria y gravemente confusa y rechazamos la inseguridad jurídica y el riesgo regulatorio que introducía por ser retroactiva y no respetar ni la letra ni el espíritu de la legislación vigente.

Tras dos años de negociaciones frustradas, el Consejo de Ministros del 25 de mayo aprobó el Real Decreto 661/2007 por el que se “regulaba la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial”. Era, en definitiva, una herramienta legal que dotaba al sector de un marco de estabilidad suficiente como para que, con voluntad política y el esfuerzo de todos los agentes implicados, se pudieran cumplir los objetivos previstos para 2020 tanto por el Gobierno español como por la Unión Europea.

El sistema español de financiación, referente internacional por ser el más eficaz y el más barato, quedaba salvaguardado como quiera que los proyectos podían seguir poniéndose como garantía para obtener los fondos necesarios para acometerlos.

En lo referente a la retribución por la energía, el texto respetaba lo establecido en el Real Decreto 436/2004 (la norma que venía a sustituir), puesto que permitía que las instalaciones que así lo desearan se acogieran a ella o se incorporaran a la nueva regulación. La opción de venta al Mercado contenía una importante novedad aceptada por el sector: una banda de precio máximo y otra de precio mínimo. El nuevo texto regulador contenía múltiples connotaciones, en su mayoría positivas, como: estabilidad, predictibilidad y discrecionalidad; gestión del sistema, avales y ofertas de mercado; e hibridaciones y co-combustión.

Los productores de biocarburantes se dirigieron al Gobierno para pedir la obligación de incluir bandas propias y separadas para bioetanol, biodiésel y biogás. Asimismo, se

denunciaban los efectos del biodiésel subvencionado procedente de Estados Unidos en lo que era un claro ejemplo de *dumping* fiscal, que más tarde tendría continuidad con el biodiésel procedente de Argentina e Indonesia.

APPA editaba el documento “Biocarburantes y desarrollo sostenible: Mitos y Realidades”, que desmontaba todos y cada uno de los mitos y falacias en torno a los biocarburantes.

En noviembre de 2007 APPA y la Asociación de la Industria Fotovoltaica (ASIF) propusieron un marco regulatorio que permitiera a la fotovoltaica un crecimiento estable, sostenible y sostenido, del 20% anual, sobre la base de una reducción progresiva de la tarifa.

Enero de 2008 confirmaba la apuesta de Europa por liderar la lucha contra el cambio climático al aprobar el 20-20-20. La Comisión Europea adoptaba un paquete de medidas referidas a los objetivos de alcanzar en 2020 una cuota del 20% en el consumo energético de energías renovables, reducir en un 20% las emisiones de CO<sub>2</sub> y un 10% en el uso de biocombustibles en el transporte.

También ese año vio la luz el Real Decreto 1578, que afectaba de manera directa al sector fotovoltaico al establecer un sistema de cupos para regular el desarrollo de la tecnología.

APPA y Greenpeace presentaron una propuesta de anteproyecto de Ley de Renovables, que el sector seguía esperando después de mil veces prometida y otras tantas incumplida.

Los biocarburantes seguían defendiéndose de las campañas lanzadas en todo el mundo por los grupos de presión alimentario y energético a la vez que denunciaban la

situación crítica del sector. La Comisión Europea abría una investigación sobre las importaciones subvencionadas procedentes de Estados Unidos y en octubre el Ministerio de Industria aprobaba la Orden de Obligación de Biocarburantes, recibida positivamente por el sector que pidió la concreción normativa sobre los objetivos.

Con el año 2009 el sector de las energías renovables se adentró en un túnel del que todavía no ha salido. El Gobierno aprobaba en mayo el Real Decreto Ley 6/2009, con un alegato contra las renovables en su introducción, en el que establecía el registro de preasignación de retribución y con medidas encaminadas en su mayoría a tratar de solucionar el déficit de tarifa. El sector denunció que el Decreto paralizaría el sector de renovables en España y volvió a pedir estabilidad y seguridad jurídica. Se puso de moda entonces la estrategia de alabar en el extranjero al sector y legislar contra él en nuestro país, moda que ha continuado vigente hasta nuestro días.

La fotovoltaica, que había tenido un gran desarrollo en 2008 debido a una mala Regulación, fue el objeto del Real Decreto 1565/2010 y del Real Decreto Ley 14/2010, que introducían modificaciones retroactivas a los ingresos regulados de las plantas fotovoltaicas en funcionamiento. Esta legislación fue denunciada como retroactiva por el Comisario de Energía europeo.

Las importaciones desleales de biodiésel coparon el 89% del mercado en el último trimestre de 2011, con lo que continuaba agravándose la situación del sector.

El 11 de noviembre, el último Consejo de Ministros antes de las elecciones aprobaba el Plan de Energías Renovables (PER) 2011-2020, que debía aportar beneficios reconocidos oficialmente de 29.000 millo-

nes de euros, más de 4.000 millones de lo que costaría su desarrollo. No deja de ser paradójico que lo hiciera un Gobierno que, desde 2008 había promulgado tres Reales Decretos y dos Reales Decretos Leyes, algunos de ellos con modificaciones retroactivas del marco regulatorio.

Las esperanzas del sector de las renovables de que el nuevo Gobierno cambiara la dinámica establecida desde 2009 pronto quedaron defraudadas. Casi antes de tomar posesión se despachó con el Real Decreto Ley 1/2012, una auténtica moratoria a las renovables, que suspendía los procedimientos de preasignación y los incentivos económicos del Régimen Especial y que tenía un impacto directo y determinante en la inversión de las energías renovables. Un sector, por otra parte, que en 2011 generó en todo el mundo una inversión superior a los 204.000 millones de euros.

Pero no paró ahí el actual Gobierno en su estrategia de acoso y derribo a las energías renovables. Con el sólo objetivo de acabar con el déficit de tarifa, sin profundizar en el origen de las causas y sin plantear un nuevo modelo energético, publicó el 28 de diciembre de 2012 la Ley 15/2012 de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, sin tener en cuenta que era mayor el daño que hacía que el problema que pretendía solucionar. La Ley incluía nuevas medidas fiscales que afectan gravemente al Sector de la Energías Renovables, con la imposición de nuevos impuestos y tasas que pretendían "asegurar la viabilidad económica del sistema eléctrico", sin tener en cuenta los beneficios tanto medioambientales como económicos que las tecnologías renovables aportan al mismo.

El 1 de febrero de 2013 se publicaba el Real Decreto Ley 2/2013, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero, que sacaba a las renovables del mercado y modificaba, una vez más, todos los parámetros, recogidos en el BOE, conforme a los cuales los promotores del sector habían realizado sus inversiones.

A ese Real Decreto Ley le seguiría otro, el 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptaban "medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico", que entre otras medidas prevé un nuevo mecanismo de retribución a las energías renovables a aplicar desde la publicación del Real Decreto Ley y que aún están por definir.

Una muestra más de la improvisación y la falta de seriedad, lo decimos con tristeza pero convencidos, con la que se actúa llega cuando se está cerrando la redacción de este artículo. Una enmienda introducida en el Senado por el propio Partido Popular, a instancias del Ministerio de Hacienda, impide aportaciones por valor de 3.600 millones de euros aprobadas y comprometidas por el propio Ejecutivo para resolver el déficit de tarifa del sector eléctrico. Un déficit "cambiante" a tenor de lo manifestado de un día a otro por el Ministro de Industria o el Secretario de Estado de Energía; esto es, un día se declara que no habrá déficit de tarifa y apenas unos días después se manifiesta que será de 4.000 millones.

### **Reforma en curso fallida e incertidumbre a futuro**

Y es que cuando el diagnóstico es erróneo es difícil acertar con el tratamiento. Así, este

Gobierno se equivoca al señalar a las renovables como culpables del déficit de tarifa - del que se podría discutir mucho desde que fuera creado por el Gobierno en el año 2000- y el tratamiento que aplica es equivocado y no da el resultado esperado. Las energías renovables están siendo las grandes damnificadas de toda la batería regulatoria puesta en marcha por el Ejecutivo pero el déficit de tarifa no mejora y los efectos secundarios son ya para todo el sector peores que la propia enfermedad.

En todo caso, y sin obviar el problema del déficit de tarifa, conforme avanzamos en el camino de la reforma y se van conociendo más detalles de la misma entendemos que ésta no tiene sólo como objetivo acabar con el desajuste entre ingresos y gastos sino también perpetuar un modelo energético caduco, basado en la dependencia energética del exterior, agrupado en torno a las eléctricas llamadas tradicionales, con una preocupante falta de visión, parcial y a muy corto plazo.

Esperamos que algún día de verdad se instaure un nuevo modelo energético, con planteamientos a largo plazo y huyendo de los parches e improvisaciones que han jalado el camino en los últimos años. Un nuevo modelo que, necesariamente, debería estar basado en pactos de Estado, en los que deberían participar las fuerzas políticas más representativas, dando un horizonte de certeza y predictibilidad para todas las energías en general y las renovables en particular, que actúe como base firme sobre la que poder cimentar la reducción de la dependencia energética y garantía de suministro, así como la sostenibilidad económica y medioambiental. ■