

OBSERVACIONES DE GREENPEACE A LA PROPUESTA DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ACTIVIDAD DE PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA EN RÉGIMEN ESPECIAL Y DE DETERMINADAS TECNOLOGÍAS ASIMILABLES, DEL RÉGIMEN ORDINARIO

19 de diciembre de 2006

En respuesta a la petición de observaciones realizada por la CNE al Consejo Consultivo de Electricidad, recibida con fecha 29 de noviembre de 2006, se formulan las siguientes OBSERVACIONES por parte de Greenpeace, a través del Consejero representante de las organizaciones de defensa ambiental en el Consejo Consultivo de Electricidad.

En primer lugar presentamos las propuestas de modificación, ordenadas según los apartados correspondientes en el articulado del borrador. Nuestras propuestas van dirigidas a lograr que se favorezca un crecimiento sostenido de las inversiones en energías renovables. Sin embargo, creemos que mientras no exista una Ley de Energías Renovables, la sucesión de decretos sobre el régimen especial, que como se ve pueden cambiar varias veces a lo largo de la vida de un proyecto, difícilmente puede aportar la confianza y credibilidad necesaria para que se realicen las inversiones. Finalmente, reseñamos diversos aspectos positivos de la propuesta de RD que deben mantenerse.

Propuestas de modificación

1. Objetivos vinculantes

Tal como recoge la exposición de motivos, con el RD se pretende alcanzar el objetivo nacional incluido en la Directiva de renovables (2001/77/CE), de que al menos un 29,4% del consumo bruto de electricidad provenga de fuentes renovables. Para que dicho objetivo tenga la suficiente fuerza y credibilidad, debería asumirse con carácter vinculante, y como tal debería figurar en el articulado del RD, preferentemente en el Objeto del mismo (*Artículo 1*).

El mismo carácter vinculante debería darse al objetivo de energía primaria

de origen renovable (12% para 2010), recogido en la Ley del Sector Eléctrico, y cuya referencia es una llamativa omisión en el presente borrador de RD.

2. No a la co-combustión

Consideramos un error el permitir que se establezcan incentivos económicos para la quema de biomasa en centrales térmicas del régimen ordinario, por varios motivos:

- El impacto ambiental puede ser bastante mayor que si esa misma biomasa se emplea en centrales específicas, dimensionadas en función del recurso circundante disponible. Las centrales térmicas tienen una capacidad mucho mayor, y no han sido dimensionadas en función de la biomasa disponible, lo que podría generar una presión excesiva sobre los recursos de biomasa.
- Los recursos de biomasa no son tan elevados en nuestro país como los de otras fuentes renovables¹, lo cual exige hacer de ellos el uso más cuidadoso y eficiente que sea posible. Si se abre la puerta a la combustión en térmicas, podría propiciarse un consumo de biomasa excesivo que iría en detrimento de los recursos de biomasa disponibles para otras aplicaciones donde su papel puede ser crucial, tales como generación eléctrica distribuida, producción de biocombustibles o calefacción de edificios.
- La competencia de las térmicas respecto a las demás aplicaciones tendría efectos económicos, al encarecer el producto (más demanda para la misma cantidad de biomasa disponible), lo que a su vez perjudicará a esas otras aplicaciones, ya que las centrales térmicas serían un competidor que jugaría con ventaja (instalaciones ya construidas y amortizadas, propiedad de grandes compañías eléctricas...)
- La mezcla de combustible renovable y no renovable en una misma central térmica podría dar lugar a situaciones fraudulentas en cuanto a su contabilidad (recordemos los precedentes en cuanto a la quema de carbón de importación en térmicas que reciben ayudas por quemar carbón nacional), que obligarían a mecanismos de control específicos.
- Quemar biomasa en centrales térmicas no supone beneficio ambiental respecto a hacerlo en centrales específicas de biomasa (si bien el rendimiento de la gran central térmica es mayor, esto no tiene por qué compensar el mejor rendimiento en ciclo de vida de la generación distribuida), y no cabe duda de que sí supone un

¹ Greenpeace. *“Renovables 2050. Un informe sobre el potencial de las energías renovables en la España peninsular”*. Elaborado por IIT. Julio 2005.

beneficio para la central térmica de carbón, que podría alargar su actividad, con el resultado de mayor cantidad total de carbón quemada que si se optase por un cierre anticipado para sustituir esas centrales por renovables, por lo que al final el incentivo de la energía renovable acabaría beneficiando la quema de carbón.

Por todo ello, proponemos que se eliminen las referencias a la co-combustión del RD: *Artículos 1.e, 6.4, 21.6 (3º párrafo), 37.4 (final), 42.*

3. La incineración de residuos no debe estar en el régimen especial

Hay que evitar que se malgasten recursos en tecnologías contaminantes como la incineración de residuos, que no suponen ahorro de energía primaria. Aunque es correcto que no se equipare el régimen económico de las instalaciones que utilicen residuos respecto a las que utilicen energías renovables (que aparecen correctamente distinguidas en el borrador), sería más lógico eliminar del R.D. completamente aquellas tecnologías que, como la incineración, suponen un perjuicio ambiental, pues su mantenimiento va en contra de la propia lógica del régimen especial, que es necesario para fomentar la generación eléctrica con fuentes como el agua, el viento o el sol, por ser limpias e inagotables, o en instalaciones que utilicen biogás o biomasa o que utilicen la cogeneración de alta eficiencia energética. Es decir, mientras la razón de ser del régimen especial es compensar, en la medida en que el mercado no lo hace adecuadamente, a una serie de tecnologías por los beneficios ambientales que aportan en comparación con las tecnologías convencionales, resulta una perversión utilizar dicho régimen especial para favorecer tecnologías que aportan nuevos perjuicios ambientales, como es el caso de la incineración de residuos, que por tanto debe quedar excluida del régimen especial.

En consecuencia, proponemos eliminar la *Categoría c) del Artículo 2.1 y del 2.2*, así como el *Artículo 38 y el 41.3*.

4. Cogeneración con renovables

Estamos muy de acuerdo en que, para potenciar un mejor uso de las fuentes renovables y de sus tecnologías de conversión energética, se admita la hibridación entre ellas (*Artículo 2.3*). Sin embargo, la misma consideración debería hacerse extensiva, a todos los efectos, a la utilización de energías renovables en instalaciones de cogeneración.

5. Necesidad de resoluciones expresas de la Administración

Para evitar situaciones de indefensión o perjuicio para los promotores, se debe exigir a la Administración pública que notifique en plazo resoluciones expresas sobre las solicitudes. El silencio administrativo podría frenar proyectos reales si por otro lado concurren promotores puramente especulativos que dificultasen a la Administración su trabajo. Por ese mismo motivo, la falta de notificación de resolución expresa en plazo debería tener efectos “estimatorios”, al contrario de lo que propone el *Artículo 8.3*.

6. Procedimiento simplificado para la pequeña fotovoltaica

No se pueden exigir los mismos requisitos administrativos a los promotores de pequeñas instalaciones fotovoltaicas que a una central de varios megavatios, salvo que la intención política sea que las primeras desaparezcan. Por eso, proponemos que, al menos para las instalaciones fotovoltaicas de hasta 100 kW, se establezca un procedimiento administrativo más sencillo, a través de un sistema de ventanilla única (similar al que existe en algunas CC.AA.), en particular respecto a los requisitos exigidos en los *Artículos 11 a 14*, muchos de los cuales no tienen sentido o suponen barreras innecesarias para instalaciones como las que referimos. Esto podría solventarse añadiendo un artículo o apartado en la Sección 3ª, habilitando a la Administración competente a elaborar un procedimiento administrativo específico para las pequeñas instalaciones fotovoltaicas.

Igualmente las pequeñas instalaciones fotovoltaicas deberían quedar exentas de la presentación del aval para la inscripción en el registro de potencia (*Artículo 21.5*).

La excepcionalidad de la pequeña fotovoltaica debe alcanzar también a los mecanismos de retribución, pues resulta inviable exigirle que acuda por obligación a vender su electricidad en el mercado (es correcto que pueda hacerlo, no que deba hacerlo). Debería mantenerse la opción de venta directa a distribuidora (o a la entidad que herede dicha función). Hecha esta salvedad, nos parece correcto que todos los generadores del régimen especial pueden vender su energía libremente en el mercado.

Por último, señalar que para la fotovoltaica situada en edificios, el concepto de energía neta no debe entenderse de ninguna manera como incluyendo los consumos propios del edificio. Para ello, en el *Artículo 20.1* debería mencionarse explícitamente esta particularidad.

7. No a la potencia “límite”

Los objetivos del Plan de Energías Renovables deben servir de estímulo y dirección para que España alcance, como mínimo, el objetivo nacional (29,4%) asignado por la Directiva de renovables y el objetivo del 12% de energía primaria incluido en la Ley del Sector Eléctrico (y en el propio PER). Consideramos grave que el borrador de RD pretenda convertir dichos objetivos en “límites”, lo cual atenta contra la esencia del propio concepto de objetivo y de las normas y planes de los que emanan: mientras un objetivo señala lo “mínimo” que se debería alcanzar, el límite señala lo “máximo” que se podría alcanzar, y obviamente nunca ambos deberían ser iguales.

Por tanto, proponemos que se elimine toda referencia a la “potencia límite” (*Artículo 21.6, 2º párrafo, etc*). Si se va a poner en marcha un registro de potencia, éste no debería utilizarse para mantener en la reserva a las instalaciones que superen el objetivo, sino como forma de evaluar y controlar el grado de cumplimiento de los objetivos.

Menos mal que se habilita a la Secretaría General de la Energía a modificar al alza los objetivos (*Disposición final quinta*), lo cual indica que el propio Ministerio asume que los propuestos son o pueden llegar a ser demasiado bajos.

8. Primas suficientes

Queremos llamar la atención sobre el hecho evidente de que las primas y tarifas deben garantizar una rentabilidad suficiente para las inversiones. Su cuantificación debe incorporar las cantidades correspondientes a los conceptos de retribución que en el borrador desaparecen respecto al RD 436 (incentivos, complementos...).

9. No a la “prima negativa”

El concepto mismo de “prima negativa” es un sinsentido. La prima se establece para aquellas formas de producción que se quiere estimular, mediante un incentivo que ayude a su rentabilidad. Es razonable acotar la prima dentro de unos límites mínimos y máximos, según los casos, pero el mínimo no puede ser nunca inferior a cero, pues en ese caso la prima se convierte en un castigo o penalización, que difícilmente se justificaría con una política de apoyo a las energías renovables y menos aún cuando

energías no renovables no tienen tal penalización en las mismas circunstancias. Si el precio de mercado sube por encima de lo deseable, la prima podría llegar a anularse, pero si se hace negativa, automáticamente se estaría discriminando a la energía renovable respecto a la no renovable, con lo que se estaría lanzando el mensaje más contraproducente que cabría imaginar: “en este país, si la energía sube de precio, se pueden enriquecer sin límite los generadores nucleares o térmicos, pero los eólicos tienen que pagar una penalización”. Bonita manera de hacer frente a los “windfall profits”, dejándolos en exclusiva para los más sucios. Evidentemente, es una idea aberrante que debe erradicarse del RD.

En consecuencia, proponemos que en el *Artículo 24.2.iii* se sustituya “*pudiendo tratarse de una prima negativa, en cuyo caso, sería un cargo a liquidar por el generador*” por “*pudiendo tratarse de una prima nula, pero en ningún caso negativa*”.

10. No a las primas al carbón

Las primas a la cogeneración no deben incentivar el uso de los combustibles más contaminantes, como es el carbón. Por eso proponemos que desaparezcan del *Artículo 32* las tarifas y primas para las instalaciones que utilicen carbón como combustible, o que al menos en ningún caso sean superiores a las que se establezcan para el resto de combustibles.

11. Tarifas y primas para la energía solar

En general, consideramos adecuadas las tarifas y primas para las instalaciones de energía solar que propone el *Artículo 33*. Sin embargo, hay que hacer importantes salvedades:

- Los “escalones” de potencia siguen siendo arbitrarios. Sería más razonable que las tarifas y primas a la fotovoltaica siguiesen una función continua (no necesariamente lineal) de la potencia, partiendo del nivel más alto en las de menor potencia.
- Para las instalaciones fotovoltaicas en el ámbito de aplicación del Código Técnico de la Edificación, se debería aplicar la tarifa propuesta en el borrador sólo para la potencia de instalación obligatoria bajo el CTE, mientras que para la potencia que se instale por encima del nivel obligatorio, la tarifa debería ser la misma que la fijada para las instalaciones de igual potencia en edificios no sometidos a instalación obligatoria, pero permitiendo que ambas formas de retribución sean compatibles en una misma instalación. De mantenerse la redacción original del borrador, se estaría minando

el espíritu del CTE, ya que los objetivos del mismo, que claramente pretendían fomentar este tipo de instalaciones, se convertirían en límites máximos en la práctica.

- Debería introducirse una tarifa específica para discos parabólicos termosolares, similar a la de las instalaciones fotovoltaicas de potencia análoga, ya que esta tecnología, si bien es solar térmica, por sus características de modularidad se asemeja en lo económico más a la fotovoltaica y quedaría fuera de los parámetros establecidos para las centrales termosolares.
- Los objetivos de potencia instalada para las tecnologías solares son demasiado bajos. Para 2010, para cada uno de los dos grupos de energía solar se deberían elevar los objetivos a, como mínimo, 1000 MW.

12. Tarifas y primas para la energía eólica

No consideramos justificada la reducción tan drástica en las primas a la eólica propuesta en el *Artículo 34*. Una cosa es ajustar las mismas a una saludable evolución de los costes, y otra es poner en riesgo el liderazgo español en el desarrollo de la tecnología eólica, en un momento en que todo el mundo contempla con admiración lo conseguido por España en este campo.

En cuanto a la energía eólica marina, es llamativo que se introduzca un límite superior para la prima y no un límite inferior. Se trata de una discriminación injustificable, que es necesario corregir.

Además, la eólica marina se ve perjudicada por el hecho de que el objetivo de potencia eólica es el mismo que ya existía para la eólica (terrestre), con lo que se obliga de forma injustificada a ambas tecnologías a competir por un mismo objetivo de potencia, cuando la realidad es que ambas son complementarias en producción energética, en emplazamientos y en acceso a la red. Proponemos que se establezca un nuevo objetivo específico para la eólica marina, adicional al de la eólica terrestre.

13. Tarifas y primas para otras energías renovables

Las primas y tarifas propuestas en el *Artículo 35* consideran por igual a tecnologías desiguales y muchas de ellas emergentes. Por tanto, reclamamos que se establezcan tarifas y primas específicas para cada tecnología, particularmente para las de las olas marinas, de acuerdo con sus costes reales, para que puedan aspirar a rentabilidades análogas a las del resto de tecnologías renovables.

14. Rehabilitación de viejas minihidráulicas

Se debe especificar (*Artículo 43, 1º párrafo*) qué es una inversión “suficiente” para aumentar la capacidad de este tipo de centrales, para evitar un trasvase al régimen especial de centrales ya amortizadas en el régimen ordinario.

15. Garantía de potencia

Consideramos injusto que las instalaciones que utilicen una energía primaria no gestionable queden excluidas de la garantía de potencia. Este concepto siempre ha retribuido en el régimen ordinario la disponibilidad media de potencia, no la instantánea. Por tanto, resulta discriminatorio dejar fuera a unas tecnologías sólo porque su energía se considere no gestionable, como pretende la *Disposición adicional primera*, puesto que se ha comprobado repetidamente que estas tecnologías también aportan potencia al sistema, que puede llegar a ser muy significativa: el pasado 8 de diciembre, cuando se alcanzó un nuevo récord de producción eólica (31% de toda la demanda eléctrica), estuvo funcionando el 70% de la potencia eólica instalada.

16. Nuevo Plan de Energías Renovables

Consideramos positivo que el RD incluya el compromiso de iniciar en 2008 el estudio de un nuevo Plan de Energías Renovables para 2010-2020, fijando nuevos objetivos para cada área renovable (*Disposición adicional sexta*). Sin embargo creemos que antes de hablar de límites de capacidad habría que analizar las modificaciones necesarias en la red eléctrica para realmente permitir la máxima integración de estas energías en el sistema.

17. Gastos de acceso y conexión a la red

No creemos justificado exigir a los titulares de las centrales de producción del régimen especial que asuman todos los gastos de las instalaciones necesarias para la conexión, así como los de las eventuales modificaciones de la red que fueran necesarias (*Disposición adicional séptima. 7 y 8*). Del mismo modo que las redes actuales han sido costeadas por el conjunto de los consumidores a través de las tarifas y peajes, habiendo sido diseñadas para los sistemas de generación centralizada dominantes en el régimen

ordinario, el mismo principio debe prevalecer a la hora de las modificaciones de la red que sin duda serán necesarias para incorporar una cantidad creciente de energía de origen renovable.

18. No a la retroactividad

Consideramos que lo establecido en la *Disposición transitoria primera* supone cambiar las condiciones en las cuales se realizaron las inversiones en las instalaciones existentes del régimen especial. En algunos casos esto puede suponer perjuicios económicos, pero independientemente de ello, el hecho de modificar las condiciones de manera retroactiva crea una gran inseguridad jurídica y económica, puesto que lo que diga un RD (el 436) puede ser cambiado por el siguiente, y en esas condiciones, todos los contenidos del nuevo RD carecen de credibilidad.

Para resolver este problema definitivamente, reclamamos una **Ley de Energías Renovables** que aporte la necesaria estabilidad y seguridad jurídica. Esta es la cuarta vez que se cambia el sistema de apoyo a las renovables y se podrá volver a cambiar arbitrariamente mientras no haya una Ley de Renovables. La propuesta del Gobierno es la mejor prueba de la necesidad de una Ley de Renovables, única forma que garantizar un marco de estabilidad y confianza para las inversiones en renovables, con objetivos firmes y ambiciosos y que obliguen a la Administración Pública a su cumplimiento, y con escenarios predecibles de rentabilidad.

Por otro lado, para evitar que la desaparición de la TMR como parámetro de referencia introduzca nuevas incertidumbres, se debería asegurar la permanencia para toda la vida de la instalación de las tarifas y primas vigentes en el momento de la puesta en marcha, o en todo caso fijar una metodología concreta y predecible para la revisión de las mismas.

19. Certificación de las biomásas

En el sistema de certificación de las biomásas a establecer por el MITyC (*Disposición final quinta*), no sólo debe incluirse la trazabilidad sino también el impacto ambiental.

20. Definición de biomasa

En la definición de biomasa (*Anexo II.A*), debe añadirse a la fracción biodegradable de los residuos industriales y municipales “siempre que sean separados en origen”. De lo contrario, se estaría considerando como

biomasa una entelequia aritmética, bajo la cual se estarían primando como biomasa productos que no lo son.

Del Subgrupo b.8.2.4 deben excluirse los licores negros de la industria papelera.

21. Instalaciones fotovoltaicas asociadas a una acometida en alta tensión

Apoyamos la introducción de una disposición adicional en los términos propuestos por ASIF:

- Los generadores del subgrupo b.1.1. de potencia total instalada no superior a 100 kW, y que estén asociados a una instalación receptora con suministro en alta tensión, podrán verter la energía producida a su propia red de Baja Tensión, quedando establecido como punto de entrega de la energía generada, la salida en baja tensión de su propio transformador.
- La medida de la energía generada se realizará en paralelo con la medida del consumo, con dos sistemas de contadores, uno para la venta y otro para el consumo.
- En el caso que la medida de venta de energía generada en régimen especial se haga en el lado de baja tensión, se tendrán en cuenta, para la facturación de la energía generada e inyectada en la red, las pérdidas del transformador.

Novedades positivas

Entre los aspectos positivos del borrador, que deben mantenerse, destacamos:

- La posibilidad de hibridar las energías renovables entre sí (*Artículo 2.3*), especialmente importante para dos tecnologías que están llamadas a complementarse de forma muy eficiente: termosolar y biomasa.
- La posibilidad de todos los productores de acudir a vender su electricidad en el mercado (*Artículo 22.1*).
- La actualización y revisión de tarifas, primas y complementos para nuevas instalaciones (*Artículo 40*).
- El derecho a percibir prima para instalaciones renovables de potencia superior a 50 MW. Esto es especialmente importante para

centrales termosolares y eólicas marinas (*Artículo 41.2*).

- La posibilidad de que los comercializadores puedan celebrar contratos con todo tipo de productores del régimen especial (*Disposición adicional segunda*).
- La prioridad explícita de conexión a la red para los generadores renovables (*Disposición adicional séptima.4*).
- La exclusión explícita de la definición de biomasa de cualquier tipo de biomasa contaminada con sustancias tóxicas o metales pesados (*Anexo II.B.3*)