

## RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

21 de diciembre de 2009

### Contenido

#### EL FUTURO DEL APOYO A LAS ENERGÍAS RENOVABLES EN ESPAÑA

(Notas de la reunión GTPES de 1 de diciembre de 2009)

*Análisis del desarrollo renovable en España, destacando sus principales éxitos así como sus retos. Se señala la contribución del marco de apoyo vigente a la fuerte expansión registrada y las necesidades de adaptarlo al nuevo contexto.*

### 1. Elementos de partida para conducir el debate

La regulación de apoyo a las renovables en España, - con objetivos por tecnologías y primas diferenciadas por tecnologías – ha sido tradicionalmente considerada un éxito en términos de efectividad y eficiencia. Regulatoriamente los países que, como España, más han avanzado en la implantación de generación eléctrica a partir de energías renovables, han escogido el sistema *feed-in tariff* que ha demostrado ser más eficaz y eficiente que otros métodos más indirectos.

En los últimos años, sin embargo, se han producido desarrollos regulatorios que han puesto en cuestión la efectividad de dicho marco, en términos de control de cantidades, eficiencia dinámica, control de costes, etc., con un desarrollo desordenado de ciertas tecnologías, intuyéndose en algunos casos ribetes especulativos. En la actualidad, el sector se enfrenta al reto de alcanzar el objetivo de participación del 20% de energía renovable sobre el consumo final de energía en 2020, lo que supone llegar a suministrar alrededor del 40% del consumo eléctrico con estas fuentes. Este objetivo se debe alcanzar de forma eficiente, para lo que sería necesario identificar los elementos mejorables del marco de apoyo actual e introducir las modificaciones regulatorias pertinentes.

A esta situación se añaden las consecuencias derivadas de las propuestas de modificación del despacho de generación eléctrica para ciertos combustibles y el inconcluso proceso de suturación y cancelación de las deudas ligadas al déficit tarifario.

En definitiva, sin un adecuado nuevo marco regulatorio no será posible alcanzar los objetivos de participación de energías renovables.

## 2. Diagnóstico sobre el desarrollo renovable en España Imagen internacional del sector renovable español

Existe un acuerdo generalizado en que España es un referente mundial en cuanto a potencia instalada de energías renovables, lo que concede una imagen exterior muy positiva al desarrollo renovable español. No obstante, el análisis de los costes de este desarrollo –aunque tiene un carácter fundamentalmente interno- ofrece un diagnóstico menos positivo. De hecho, cuando se analiza el detalle se pueden apreciar algunas ineficiencias. Las más llamativas son la ausencia de una evolución de la eficiencia de operación o, en algunos casos, en el desarrollo tecnológico. Por ejemplo la eólica, generalmente considerada la tecnología más exitosa, y en la que ha habido un desarrollo tecnológico sustancial, no ha aumentado mucho su eficiencia en la operación.

Por otra parte, en términos de eficacia, el mecanismo de apoyo a las renovables vigente ha sido exitoso, porque ha producido el cambio de modelo energético. Se ha conseguido un despliegue importante en prácticamente todas las tecnologías.

Se considera que las diferencias de coste del apoyo a las renovables vienen determinadas por la distinta situación de las tecnologías: la energía eólica ya se encontraba en una fase avanzada de desarrollo, mientras que la solar fotovoltaica y térmica se encontraban en una fase incipiente y ha habido que realizar un importante esfuerzo para su despegue tecnológico. Por tanto, y desde ese punto de vista, algunos asistentes consideran que el coste económico asociado a este proceso no puede considerarse un despilfarro.

Este diagnóstico básico sobre el estado de desarrollo del sector renovable en España se considera en términos generales adecuado para las renovables en el sector eléctrico, pero no para los usos térmicos, donde todavía queda mucho camino por recorrer.

### Asignaturas pendientes del desarrollo renovable

La mayoría de los asistentes coinciden en destacar algunos elementos negativos del desarrollo renovable, especialmente en el ámbito de las energías solares (fotovoltaica y termoeléctrica), donde el desarrollo tecnológico o en términos de empleo ha estado por debajo de las expectativas. Sobre el desarrollo tecnológico de la solar térmica, se pone de manifiesto que bajo el sistema actual se van a primar centrales termosolares con tecnologías ya obsoletas o convencionales. Esto va en contra del objetivo de promoción del desarrollo tecnológico. Además, se argumenta que, en el caso de los colectores cilindroparabólicos, la tecnología de los tubos no es nacional y se importa, aunque hay fabricantes que podrían exportar la ingeniería de construcción de plantas, que también tiene un importante valor añadido.

En cuanto a la solar fotovoltaica, en general, es preocupante la escasez de incentivos al desarrollo tecnológico. Los desarrollos tecnológicos en fotovoltaica no se han producido en España, aunque aquí haya sido donde se ha instalado más. Es importante destacar que la curva de aprendizaje de la tecnología fotovoltaica ha existido, y la política española ha

## RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

ayudado a recorrerla, pero los beneficios no se han quedado en España (aunque los costes sí).

Otra reflexión muy importante pone de manifiesto que las ayudas no han llegado a quien debían: los fabricantes de componentes tienen un ROE mucho más alto que el de otros fabricantes; Por otra parte, se destaca el elevado margen del que disfruta actualmente esta tecnología (2-3 €/Wp), destinado en muchas ocasiones a la especulación o a comerciar con los documentos administrativos de autorización y licencia.

Se realiza una mención al escaso desarrollo de la biomasa en España, fundamentalmente por los problemas de suministro que requieren actuaciones que vayan más allá de los apoyos económicos y contribuyan a asegurar un suministro adecuado de la materia prima a medio y largo plazo (ej. incentivos a través de la política agraria).

También se señala la existencia de problemas de coordinación entre el Estado central y las autonomías, que introducen ineficiencias en el desarrollo del sector, y que sería necesario corregir si se pretende avanzar en este desarrollo.

### El coste del desarrollo renovable

Una primera observación es que la regulación del sector eléctrico español ha permitido mitigar la principal consecuencia negativa del desarrollo de las energías renovables, su coste. Efectivamente, la existencia del déficit tarifario permite diferir los costes en el tiempo, y por tanto se considera un incentivo perverso para una adecuada evaluación de los costes y beneficios de este tipo de programas.

En este sentido, y aunque las renovables no son las únicas responsables del déficit tarifario, lo cierto es que los compromisos adquiridos, sobre todo con la solar fotovoltaica y solar térmica, suponen un elevado coste para el sistema que se mantendrá en los próximos años. Junto a esto, se pone de manifiesto la necesidad de distinguir entre el coste que pueden asumir algunos consumidores (domésticos, que posiblemente podrían estar dispuestos a pagar más por las renovables) y el que puede afectar a las empresas sujetas a problemas de competitividad (sólo un 15% de la demanda). Aquí hay un tema de pedagogía, hay que concienciar a la población de la poca relevancia del coste de la electricidad, comparado por ejemplo con otras energías.

También se discute acerca de quién debe pagar los sobrecostes debidos a la no adaptación del parque eléctrico (por ejemplo, por utilizar los ciclos combinados menos de lo previsto). Un asistente propone que este sobrecoste no debe pagarlo las energías renovables, sino la falta de planificación.

### 3. Análisis de los marcos de apoyo

#### Necesidad de un marco que tenga en cuenta las diferencias por tecnologías

Se muestra un acuerdo generalizado sobre la necesidad de hacer el análisis económico completo a la hora de abordar el análisis de las primas y de los costes a las renovables. Así, los marcos de apoyo también deben incluir los medios técnicos para permitir una mayor

## RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

integración de estas tecnologías en el sistema, así como las inversiones en infraestructura necesarias.

Hay un acuerdo mayoritario en cuanto a la necesidad de distinguir por tecnologías, aunque preservando aquellos elementos que han tenido éxito tales como: incentivo económico, seguridad para el inversor, gestión técnica, acceso al mercado. Todos ellos han jugado un papel fundamental en el caso de la eólica.

Se propone incluso que algunas tecnologías podrían ser gestionadas desde el Ministerio de Ciencia e Innovación, por su menor desarrollo. Aunque contra esto se argumenta que incentivar vía presupuestos generales o I+D puede ser una pérdida de dinero. Pero también se dice que el fomento de la I+D se debe abordar de una forma amplia, no simplemente financiando con proyectos públicos. Si los apoyos se manejan sólo a nivel de I+D, en sus ámbitos exclusivos fuera de los mercados, es difícil que funcionen bien. La curva de aprendizaje se recorre más rápido en un entorno de mercado, siempre que se haga de forma ordenada (si se hace todo de golpe, como con en el caso de la termosolar, no hay recorrido, no hay margen para aprendizaje).

En cuanto al establecimiento de diferenciación en los apoyos a las diferentes tecnologías se señala que para la solar fotovoltaica quizá hubiera sido más interesante utilizar subastas, quizá también para solar térmica, ya que el mecanismo feed-in no se ha mostrado lo suficientemente flexible como para recoger las bajadas de coste de las tecnologías. Sin embargo, para la eólica se defiende que no tiene sentido, dada la incertidumbre sobre la producción, y los plazos de tiempo necesarios para la construcción. Por otro lado, para la biomasa, la clave es la seguridad de los contratos de abastecimiento, no tanto la señal de precio. Aunque también se dice que la biomasa no deba ser un objetivo para España, dadas las condiciones agrícolas. Se había incluido tradicionalmente por su importancia en términos de energía primaria, pero al pasar a objetivos sobre energía final esto es menos importante.

### El coste del desarrollo renovable

Algunos asistentes señalan que las políticas de subsidios indiscriminados (no sólo a las renovables) pueden tener efectos muy negativos, especialmente en momentos de crisis como este. Además, hay que tener en cuenta que la bajada de la demanda hace más innecesario el aumento de potencia en el sistema. Los cheques en blanco a las tecnologías, sin pedirles nada a cambio (ganancias de eficiencia, desarrollo tecnológico) son un suicidio, sin un objetivo claro al que dirigirse en 2020.

También se plantean propuestas por algunos miembros del grupo frente al marco español actual. En este sentido, no se recomienda la introducción de certificados verdes porque la experiencia ha demostrado que no han funcionado nada bien. Pero las subastas tienen buenas cualidades que hay que explorar, entre las que destaca su capacidad para controlar cantidad y precio. Los marcos de apoyo deben garantizar la parte de apoyo y mantenimiento de las energías renovables.

## El nuevo papel de las energías renovables

Como recomendación final algunos señalan que el régimen especial dejará de serlo, por el elevado peso que tienen y tendrán las renovables en el sistema. No puede pensarse en un sistema que apoye a las renovables de forma indefinida con primas, más bien es necesario avanzar hacia la competitividad de éstas. Y también acostumbrarse a que las renovables tendrán restricciones, como ahora las tienen las convencionales.

Existe un acuerdo generalizado en torno a que se va pasar de una fase en que las energías renovables ocupaban un papel secundario a otro en el que juegan un papel principal. Ello pone de manifiesto la necesidad de instituciones adecuadas para este nuevo marco, con más participación y más reflexión. También hay un acuerdo unánime en la necesidad de contar con regulación a largo plazo, que de seguridad a los inversores. Se menciona la necesidad de hacer un paralelo al Pacto de Toledo para las pensiones, pero para energía.

En esta línea, se destaca la disminución del atractivo para los inversores del sector renovable debido al constante cambio de la regulación, que se ha limitado a buscar soluciones coyunturales en lugar de realizar un proceso profundo de reflexión sobre las necesidades y retos del sector. La tendencia de fuerte crecimiento ocasionado por el desarrollo renovable se apreciaba desde hace 4-5 años, no habiéndose reaccionado ante esta situación en todo el periodo. Junto a esto, cuando se ha detectado el problema ocasionado por el elevado volumen de coste ocasionado por los apoyos y su impacto sobre la sostenibilidad del sistema eléctrico, se ha seguido adoptando soluciones regulatorias coyunturales que no afrontaban la raíz del problema. Un miembro del grupo llega incluso a plantear que habría que pensar en retroactividad para corregir algunos de los errores cometidos en torno a esta cuestión, o bien obligar a reinvertir beneficios exagerados.

Es imprescindible también contar con una planificación energética, que dé estabilidad y seguridad a los inversores. Esta planificación debe también plantearse la posibilidad de exportar tecnologías a otros países (en el marco de MDLs y similares).

## 4. Conclusiones generales

Se cierra el debate destacando tres ideas:

- Es necesario tener una visión global de la política energética. Cada sector (incluso cada tecnología renovable) se ha atrincherado en su realidad, y así es difícil avanzar.
- Existe la necesidad de incrementar la planificación y la regulación a largo plazo. Esto permitiría dar estabilidad a largo plazo a los inversores, y evitar sobrecostes por falta de planificación.
- Es importante realizar un esfuerzo adicional para avanzar en el desarrollo de las energías renovables no eléctricas, que también deben contribuir de forma significativa al logro de los objetivos propuestos. Se propone tratar este tema en una próxima sesión.

## RESUMEN DE LAS REUNIONES GRUPO DE TRABAJO EN POLÍTICAS ENERGÉTICAS SOSTENIBLES GTPES

El **Grupo de Trabajo sobre Políticas Energéticas Sostenibles** es un grupo de trabajo formado por un número estable y cerrado de especialistas en los diversos aspectos que comprende la energía y el desarrollo sostenible. El grupo surge a partir de una iniciativa del Aula de Solidaridad, y está acogido por la Cátedra BP de Desarrollo Sostenible de la Universidad Pontificia Comillas. Su objetivo es profundizar y contribuir a la formulación de las políticas necesarias para alcanzar un modelo energético sostenible en España. El grupo se reúne periódicamente para discutir sobre distintos temas, de acuerdo con un programa anual establecido de antemano. Su principal producto es una serie de documentos públicos en los que se expresan de manera clara las distintas posturas posibles acerca de los temas tratados, haciendo especial hincapié en los puntos de posible consenso. Este documento es muestra de ello.

### **Darse de Baja/ Unsubscribe**

Si usted no está interesado en recibir estas "Notas de Trabajo", puede ponerse en contacto con [catedrabp@upcomillas.es](mailto:catedrabp@upcomillas.es), indicando en el asunto: "Baja envío Notas de Trabajo".

If you are not interested in receiving this "Policy Brief", please contact [catedrabp@upcomillas.es](mailto:catedrabp@upcomillas.es), indicating on the subject: "Unsubscribe Policy Brief".