
Recomendaciones
jurídicas para apoyar
**LA ENERGÍA
COMUNITARIA**
en el Estado español



Recomendaciones jurídicas para apoyar la Energía Comunitaria en el Estado español se enmarca en el proyecto Community Power/ Energía Comunitaria financiado por el Programa de Energía Inteligente para Europa de la Unión Europea. El documento ha sido elaborado a lo largo del año 2015.

COMMUNITY POWER / ENERGÍA COMUNITARIA

Energía Comunitaria es un proyecto destinado a **promover iniciativas colectivas basadas en las energías renovables y la eficiencia energética, que cuenta con la participación de 12 países europeos.** www.communitypower.eu/es
(Energía Comunitaria España: <http://www.communitypower.eu/es/spain-es.html>)

AUTORES — ClientEarth

Josh Roberts
Abogado, Clima y Energía
020 7749 5975
jroberts@clientearth.org
www.clientearth.org

Profesor Dr Ludwig Kramer
Abogado
+32 (0)2 808 3471
lkramer@clientearth.org
www.clientearth.org

COORDINADORES EN ESPAÑA — Amigos de la Tierra

Alejandro González Fernández de Castro
Área de Clima y Energía
+34 691 482 308
clima.energia@tierra.org
www.tierra.org

Hector de Prado Herrero
Área de Clima y Energía
+34 691 482 308
sosclima@tierra.org
www.tierra.org

DISEÑO Y MAQUETACIÓN

Zuriñe de Langarika / info@kobografico.com

IMÁGENES

Amigos de la Tierra, Client Earth, Mike Weston (cc), NASA

Los iconos que aparecen en la publicación han sido creados por Hans, Evan Shuster, Jhun Capaya, Misirlou, Rohan Gupta para thenounproject.com



Co-funded by the Intelligent Energy Europe Programme of the European Union

Los autores de estas recomendaciones son los responsables exclusivos del contenido. No se refleja necesariamente la opinión de la Unión Europea. Ni la AEI ni la Comisión Europea se responsabilizan de cualquier uso que pudiera hacerse de la información contenida en el presente documento.

Índice

00	Sinopsis	4
	Recomendaciones fundamentales	6
01	Introducción: contextualización	7
	1.1 ¿A qué se refieren “energía comunitaria” y “ciudadanía energética”?	9
	1.2 El potencial de la energía comunitaria en España	9
02	Un marco jurídico que promueva y apoye la producción de energía para el autoconsumo	11
	2.1 Supresión de la propuesta de Real Decreto sobre el autoconsumo	12
	2.2 Ofrecer inversiones que apoyen el autoconsumo	14
	2.3 Generar valor para el autoconsumo	16
03	Una Estrategia de Energía Comunitaria para España	17
	3.1 Un final feliz: La estrategia británica de energía comunitaria	19
	3.2 España necesita una nueva estrategia para energías renovables con énfasis en la energía comunitaria	20
04	Posibilitar la gestión o titularidad local de la red	23
	4.1 Legislación de la UE sobre la disociación de las operadoras de los sistemas de distribución (OSD)	24
	4.2 Marco jurídico español para la titularidad y la gestión de redes	25
	4.3 La necesidad de una legislación que mejore la separación entre titularidad y gestión de la red de distribución	26

00 — Sinopsis



España debe replantearse el lugar que ocupan la energía renovable y los ciudadanos en el sistema energético. Pese a haber estado a la cabeza en inversión e innovación, ahora podría ser terreno baldío comparado con sus vecinos. Los precoces apoyos a la energía renovable en España llevaron a una gran penetración de ésta en el mercado, alcanzando en 2013 cifras que demuestran que las fuentes renovables constituyen el 15,4% del consumo bruto final de energía¹. Sin embargo, debido a las medidas draconianas del Gobierno español, el crecimiento de la energía renovable casi se ha detenido y España podría no cumplir su objetivo nacional vinculante de llegar a un 20% de energías renovables en su demanda energética bruta final en 2020, como se estipula en la directiva 2009/28/EC (Directiva de Energía Renovable).²

Si España quiere capitalizar el potencial de energía renovable para incentivar la revigorización económica y los beneficios para el consumidor mientras actúa para alcanzar los objetivos de clima y energía de 2020 (y 2030), el Gobierno debe restituir su credibilidad como lugar seguro para invertir. Al igual que gran parte de la UE, para suministrar a los consumidores (domésticos y empresariales) una energía segura, sostenible, competitiva y asequible, España tiene que transformar radicalmente su sistema energético. Como primer paso, España tiene que reconocer el potencial de sus ciudadanos y comunidades para contribuir a que se invierta más en energía renovable y se creen mercados para el crecimiento limpio local. Ahora bien, para ello se requiere un cambio en la percepción de los consumidores como agentes del sistema energético.

Ciudadanos y consumidores desempeñan ahora activamente la función de “prosumidores” (i.e. productores y gestores de la energía) en lugar de ser simples consumidores pasivos. Los ciudadanos pueden invertir en su propio micro generador y participar conjuntamente en proyectos comunitarios. Si se les permite, también pueden participar en otros aspectos operativos del sistema energético como la gestión de redes de distribución y el suministro de energía limpia como servicio público, así como de otros servicios energéticos (i.e. mediante empresas de servicios energéticos o ESE). No obstante, como requisito para el compromiso, particulares y comunidades necesitan incentivos adecuados y poder competir en igualdad de condiciones en el mercado energético español.

¿A qué dificultades se enfrenta la ciudadanía para participar en el sistema energético en España?

DISUASIÓN DE LA AUTOPRODUCCIÓN O AUTOCONSUMO

Además de eliminar el apoyo a las *feed-in tariffs* para nuevas instalaciones de renovables³, se han tomado una serie de medidas para disuadir la producción de energía renovable⁴. En su conjunto, estas medidas han diezmando tanto los incentivos financieros para instalar nueva capacidad energética renovable como la confianza de los inversores en el conjunto de la industria. Además, un Real Decreto propuesto para el autoconsumo ha desalentado la inversión en instalaciones para autoconsumo⁵ (i.e. sistemas solares fotovoltaicos). Aunque aún no se ha promulgado la propuesta, podría violar el principio de seguridad jurídica y expectativas razonables y evita virtualmente cualquier inversión nueva en renovables tanto por parte de la industria como de ciudadanos particulares⁶.

AUSENCIA DE UNA POLÍTICA EXPRESA DIRIGIDA A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SISTEMA ENERGÉTICO

Mientras, desde finales de los noventa y la década posterior, la energía renovable vio un fuerte crecimiento en España, se hizo muy poco en cuanto a participación ciudadana o comunitaria. No obstante, esta tasa aumenta y actualmente, al menos para instalaciones fotovoltaicas, hay aproximadamente 60.000 inversores ciudadanos. Sin un marco de apoyo, este sector incipiente no podrá alcanzar todo su potencial. Asimismo, si se sigue ignorando a los ciudadanos en el desarrollo de la política energética española, las duras e inevitables decisiones que a la larga se deberán tomar para lograr una transición energética serán más costosas (económica y políticamente) debido a la falta de aceptación pública.

FALTA DE COMPETENCIA DEBIDO A UNA DISOCIACIÓN INEFICAZ DE LAS EMPRESAS ENERGÉTICAS INTEGRADAS

Mientras el mercado de la electricidad se ha ido liberalizando durante más de una década, aún existe poca separación (disociación) efectiva de los servicios de energía. Estas compañías poseen la distribución, así como la producción y el suministro eléctrico mediante entidades jurídicas independientes. Debido esa falta de separación efectiva, principalmente entre distribución y otras actividades, los distribuidores pueden intentar dificultar que nuevas instalaciones de energía renovable se conecten a la red, especialmente instalaciones que no les pertenecen. Esto impide que entren en el sector energético iniciativas comunitarias que pretendan *descarbonizar* los sistemas locales de energía.

1 — Comisión Europea, 2015 Informe Sobre el Progreso de la Energía Renovable. Anexo
2 — Directiva 2009/28/EC sobre promoción del uso de energía de fuentes renovables que enmienda e invalida las directivas 2001/77/EC y 2003/30/EC, OJ 2009 L14 p16. Véase “2020 Keep in Track!” (2014). Hoja de ruta de seguimiento de la UE 2014, p 12. Disponible en http://www.keepontrack.eu/contents/publicationseutrackingroadmap/kot_eutrackingroadmap2014.pdf.

3 — Real Decreto 1/2012.
4 — Real Decreto 1614/2010, Real Decreto 1565/2010, Real Decreto 14/2010, Ley 15/2012, Real Decreto Ley 2/2013, Real Decreto Ley 9/2013.
5 — Proyecto de real decreto por el que se establece la regulación de las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo. Disponible en <http://www.minetur.gob.es/energia/es-ES/Participacion/Documents/proyecto-real-decreto-tramite-audiencia/20150601-RD-Autoconsumo.pdf>.
6 — De hecho sólo se han instalado 22Mw de fotovoltaica en España en 2014, que contrastan con los 2.270 y 1.900Mw del Reino Unido y Alemania, respectivamente. Véase Europa Press (8 de abril de 2015). Disponible en <http://www.europapress.es/economia/energia-00341/noticia-fotovoltaica- apenas-suma-22-mw-nuevos-2014-mayoria-autoconsumo-20150408140839.html>

Recomendaciones fundamentales

Teniendo en cuenta lo anterior, se emiten las siguientes recomendaciones políticas y legislativas para promover la energía comunitaria y la ciudadanía energética.

1 Se debería retirar el Real Decreto sobre autoconsumo cuanto antes y sustituirlo por un marco que contenga disposiciones que ofrezcan apoyo económico, financiero y político a las instalaciones para autoconsumo de forma modesta, predecible y aún así flexible. **Se debería eliminar la norma actual que exige a productores y consumidores pagar al distribuidor por las instalaciones y la conexión a la red existente para después ofrecer su producción gratis al distribuidor** ya que representa un sobrecargo desalentador a la producción para el autoconsumo.

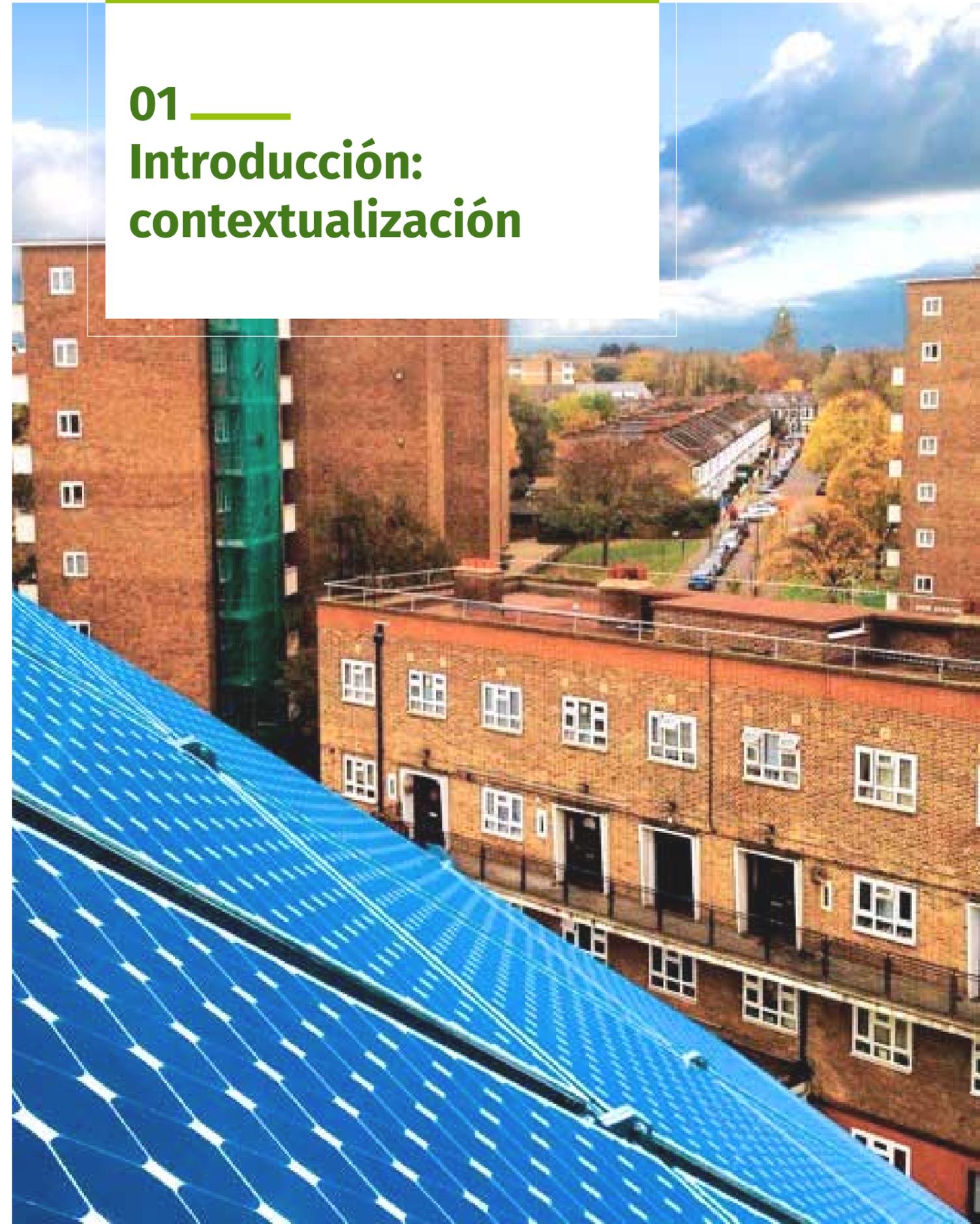
2 Debería desarrollarse una nueva propuesta legislativa que prevea un incentivo o valor adecuado al autoconsumo, como una exención de costes de la red eléctrica mediante el balance neto. Además, **el Gobierno debería cooperar con las Comunidades Autónomas y los municipios para ofrecer un apoyo adecuado a la inversión en instalaciones comunitarias** en forma de ventajas fiscales (i.e. reducción del IVA e impuestos sobre la renta a las inversiones) y préstamos (i.e. subvenciones o préstamos con bajos tipos de interés).

3 Debería desarrollarse una “Estrategia de Energía Comunitaria para España” abierta a la participación de accionistas públicos y comunitarios. La Estrategia debería servir para definir la energía comunitaria, y proveer un marco para integrar la energía comunitaria en la legislación y la política a escala nacional y local. **La Estrategia debería especificar áreas en las que el Gobierno actúe contra impedimentos a la titularidad y participación ciudadana en el sistema energético.** Concretamente, la Estrategia debería fijarse en como:

- **reducir barreras administrativas y de mercado** para proyectos comunitarios (i.e. conexión a la red, titularidad y su ministro) y proyectos de energía renovable en general;
- **aumentar la competencia** y ofrecer igualdad de condiciones a todos los participantes del mercado;
- **establecer un régimen de apoyo rentable y sostenible a largo plazo** que no penalice la autoproducción ni la exportación de energía renovable;
- **permitir que los gobiernos locales sirvan de ejemplo y cooperen** con iniciativas ciudadanas y otras empresas privadas de energía renovable.

Se debería reformar la estrategia nacional para **exigir a los titulares de la red de distribución que establezcan un proceso de asignación por el que la gestión de la red que poseen salga a concurso para otras entidades.** El proceso de designación se debería hacer de forma transparente y competitiva, según criterios de equilibrio económico y eficiencia, como se indica en la legislación de la EU para el mercado energético. Para mantener la competitividad, dichos concursos no deberían ser permanentes, sino periódicos. Este requisito debería estar complementado por **criterios que exijan a las operadoras de la red (OSD) tener en cuenta la sostenibilidad y el clima en el ejercicio de su actividad** con arreglo a la legislación nacional o que se enmiende la legislación nacional en materia energética para crear una obligatoriedad para que las operadoras de la red tengan en cuenta la sostenibilidad y el clima en el ejercicio de sus funciones. Por otro lado, se debería reformar la legislación nacional en la materia para dar a los municipios el derecho a establecer y ser titular de nuevas líneas de distribución desde su territorio hacia la red de transporte.

01 — Introducción: contextualización





En 2013, las fuentes de energía renovable constituían el 33% de la energía neta final para uso eléctrico de España (una de las tasas más altas de la UE)⁷. España pudo lograr esa cifra al crear un marco para promover la inversión y la integración de las renovables en la red. Leyes y políticas de apoyo ayudaron a España a ponerse a la cabeza en el desarrollo de energías renovables y en buen camino hacia su objetivo nacional vinculante de obtener el 20% de su consumo final bruto desde fuentes renovables en 2020 con arreglo a la Directiva 2009/28/EC (la Directiva de Energía Renovable).

España ha sufrido la crisis financiera y económica en una mayor medida que otros Estados Miembros. Además, su déficit tarifario ha forzado al Gobierno a enfrentarse a duras cuestiones sobre cómo explicar los costes del sistema energético y apoyar la energía renovable mientras mantiene a largo plazo un sistema energético sostenible. Sin embargo, el grado en que el Gobierno español ha reducido su apoyo (y en el peor de los casos ha dado la impresión de penalizar) a la producción de energía renovable ha diezmando la confianza del sector y los inversores. Además, el déficit tarifario ha abierto los ojos del público en cuanto a que, a pe-

sar de la liberalización, el sistema energético español sigue controlado en gran medida por cinco grandes empresas, lo que daña aún más la confianza del público. Esto pone en peligro la capacidad de España para tomar las medidas adicionales necesarias para alcanzar sus objetivos legalmente vinculantes sobre energía renovable y emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) para 2020.⁸

Sin embargo, a medida que más Estados Miembros lo van reconociendo, las energías renovables y la eficiencia energética representan oportunidades para el crecimiento económico⁹. Según se va reduciendo el coste de la tecnología y aumentan los compromisos nacionales de GEI, las perspectivas para el desarrollo de la energía renovable continuarán creciendo. La UE estudia como poner en práctica los objetivos de clima y energía para 2030 acordados en octubre de 2014 por el Consejo Europeo,¹⁰ incluidos el objetivo vinculante a nivel de la UE de reducir las emisiones de GEI en un 40%, el uso de un 27% de energía renovable y el objetivo orientativo del 27% para la eficiencia energética.¹¹ Por su parte, el Gobierno español debe reactivar la confianza de los inversores y del público.

Como primer paso, el Gobierno español debe reconocer el papel de los ciudadanos como consumidores activos y participantes del mercado en la transición energética. Sin duda, dar un mayor protagonismo a los ciudadanos fue uno de los principales objetivos acordados en el Consejo Europeo de octubre de 2014 y la Comisión prevé una Unión Energética con “los ciudadanos como punto neurálgico”, para que puedan hacer suya la transición energética y participar activamente en el mercado.¹²

1.1 ¿A QUÉ SE REFIEREN “ENERGÍA COMUNITARIA” Y “CIUDADANÍA ENERGÉTICA”?

“Energía comunitaria” es un término amplio que se refiere a la titularidad local y de los ciudadanos y a la participación en la generación y distribución de energía renovable y eficiencia energética. La apropiación comunitaria y la participación puede tener distintas formas organizativas que van desde los hogares a las empresas sociales, municipios y asociaciones de varios agentes.

En función de los agentes y objetivos, la energía comunitaria puede tomar distintas formas jurídicas. En un informe de investigación anterior llamado “Community Power: Model legal frameworks for citizen-owned renewable energy” (Energía comunitaria: modelo de marco jurídico para la energía renovable de titularidad ciudadana)¹³, y conducido por ClientEarth en cuatro Estados miembros, se demuestra que las comunidades o diversos grupos e personas, suelen reunirse para crear empresas de talla pequeña o mediana con un propósito social o “comunitario”. A menudo, estas empresas de vocación social se constituyen en partenariados, cooperativas o empresas municipales.

Los miembros o titulares de estas empresas suelen (aunque no sólo) situar sus proyectos en su propia zona. Esto difiere de los promotores tradicionales de energía renovable, que suelen desarrollar proyectos basados en entidades corporativas tradicionales para materializar las oportunidades de lucro.

1.2 EL POTENCIAL DE LA ENERGÍA COMUNITARIA EN ESPAÑA

Allá donde la energía comunitaria ha recibido apoyos mediante leyes y políticas adecuadas, ya está desempeñando una función esencial en la adopción de energía renovable, como se observa en una serie de Estados Miembros. En Dinamarca y Alemania, países considerados líderes en transición energética, ciudadanos y comunidades han sido la fuerza motriz para el desarrollo y la aceptación sostenibles y a largo plazo de dichas tecnologías.¹⁴ La energía comunitaria también ha contribuido a crear capital social, oportunidades de empleo local e ingresos para afrontar necesidades de desarrollo de las comunidades y a combatir la pobreza energética.¹⁵

7 — Eurostat (mayo de 2014). “Repartos en energía renovable (Renewable Energy Shares)” Energía de la UE en cifras: Manual estadístico 2014.
8 — Véase Agencia Europea de Medio Ambiente (2014). “Energy Support Measures and their impact on innovation in the renewable energy sector in Europe,” Informe técnico de la agencia, No 21/2014, p 46.
9 — El crecimiento económico y el liderazgo industrial, especialmente en la fabricación local, estaban entre los motores principales que hicieron que España apoyara el desarrollo de la energía eólica. Véase IRENA (2012). 30 años de políticas para la energía eólica: Lecciones de 12 mercados energéticos, p 115; and Lewis, J and Wiser R (2005). “Fostering a Renewable Energy Technology Industry: An International Comparison of Wind Industry Policy Support Mechanisms” (Earnest Orlando, laboratorio nacional Lawrence Berkeley National Laboratory, noviembre de 2005), p 13 y 19.
10 — Consejo Europeo, Conclusiones sobre el marco político para clima y energía en 2030 (23 y 24 de octubre de 2014). SN 79/14.
11 — Para la eficiencia energética aún hay perspectivas de aumentar el objetivo a 30% después de las negociaciones de la Convención marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático (UNFCCC) en París a finales de 2015.
12 — Consejo Europeo, véase nota 10; y Comisión Europea, Paquete de la Unión Energética, Comunicados sobre una estrategia marco para una Unión Energética resistente con una política climática progresista, COM (2015) 80 final.

13 — Véase Roberts, J et al (2014). “What do we mean by ‘community power?’” en “Community Power: Model legal frameworks for citizen-owned renewable energy”. (ClientEarth: Londres). Disponible en inglés en <http://www.clientearth.org/reports/community-power-report-250614.pdf>.
14 — En Alemania, aproximadamente la mitad de la capacidad renovable instalada puede considerarse de titularidad comunitaria. En Dinamarca, la titularidad comunitaria de los aerogeneradores es la más alta de la UE con un 70-80% de aerogeneradores en propiedad comunitaria. Véase Agentur für Erneuerbare Energien (agencia alemana para la energía renovable, AEE) (2013). Renewable Energy in the Hands of the People. Disponible en <http://www.unendlich-viel-energie.de/media-library/charts-and-data>; y Kingsley, P (2012). “Windfarms: is Community Ownership the Way Ahead?” The Guardian (5 November 2012), disponible en inglés en <http://www.theguardian.com/environment/2012/nov/05/windfarms-community-ownership>.
15 — Véase Friends of the Earth Scotland (2014). From Remote Island Grids to Urban Solar Co-operatives: Community Power Scotland (FoE Scotland: Edimburgo), disponible en <http://www.foe-scotland.org.uk/sites/files/CommunityPower%202020.pdf>; y REScoop 20-20-20 (2014). Best Practices Report: Part II, disponible en inglés en www.rescoop.eu; y CESE (2015). The role of civil society in the implementation of the EU Renewable Energy Directive: an impact study across six Member States. Disponible en inglés en <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.sdo-observatory-red>.



La energía comunitaria ya ha contribuido a la innovación y el crecimiento limpio local en España. Som Energia, GoiEner, Zenzer, Enerplus y Nosa Enerxia son sólo algunos ejemplos de colaboración ciudadana para formar cooperativas para abastecer a sus miembros de energía renovable a precio competitivo. Este modelo de negocio ha demostrado que se puede imitar en otros lugares; lo cual, en momentos de incertidumbre sobre los servicios energéticos, nos da una lección sobre cómo tendrán que organizarse los proveedores para prosperar en el futuro. Viure de l'aire, el primer proyecto eólico de titularidad ciudadana pretende demostrar que el desarrollo de energía renovable puede aún producir rendimientos a pesar de planes de apoyo muy poco generosos. Es más, Ecooo, una empresa sin lucro, ha logrado muy satisfactoriamente facilitar inversiones ciudadanas en instalaciones fotovoltaicas (FV) colectivas, contribuyendo a inculcar temas de clima y energía al público. ONG como Amigos de la Tierra también están impulsando inversiones con dos proyectos de FV abiertos a participación ciudadana. Además, las autoridades públicas y municipios como Rubí están tomando la iniciativa y apoyando a la industria local fomentando el desarrollo de energía renovable local con sus funciones de abastecimiento y su autoridad para conceder privilegios fiscales para el desarrollo local.

02 — Un marco jurídico que promueva y apoye la producción de energía para el autoconsumo





Debido a los costes decrecientes, los individuos cada vez tienen más posibilidad de invertir en sus propias instalaciones de energía renovable (i.e. FV). La fotovoltaica ya es competitiva incluso sin generosos planes de apoyo como las *feed-in tariffs* (aunque en España, debido a barreras administrativas, dichos proyectos se enfrentan a grandes obstáculos de mercado).¹⁶ El creciente consumo de energía renovable puede tener múltiples beneficios económicos y para el sistema, como favorecer el flujo de inversiones privadas y la mejora de la estabilidad de la red y de la competencia.¹⁷ No obstante, la incertidumbre legislativa (i.e. cambios retroactivos), evita la inversión en dichos sistemas.

Para permitir la participación activa de los ciudadanos en la transición energética y lograr los objetivos climáticos, España debe tratar de restablecer la confianza de los inversores. A nivel nacional, esto implica deshacerse de propuestas legislativas que frenan el desarrollo de la energía renovable como la propuesta de Real Decreto sobre el autoconsumo del Gobierno Popular. Esto requerirá un compromiso político de las autoridades nacionales y locales para reinstaurar un apoyo a inversiones rentables que aliente la inversión ciudadana en instalaciones de energía renovable.

2.1 SUPRESIÓN DE LA PROPUESTA DE REAL DECRETO SOBRE EL AUTOCONSUMO

El 18 de junio de 2013, el Gobierno español publicó un proyecto de real decreto sobre el autoconsumo. Esta propuesta fue substituida el 6 de junio de 2015 por una nueva, presentada a consulta pública durante 15 días. Sin embargo, no queda claro cuándo la adoptará el Gobierno debido a la celebración de elecciones generales en otoño de 2015 y a que ya se han iniciado los debates de precampaña (en los que se incluye la nueva propuesta).

La propuesta afecta a distintas formas de autoconsumo de energía eléctrica en España y se refiere a:

- 1. consumidores que hayan construido una instalación de hasta 100kW de energía eléctrica destinada al autoconsumo; y
- 2. consumidores conectados a una instalación de producción mediante una red interna o una línea directa, independientemente de la capacidad de producción.

Con arreglo al proyecto, si los consumidores quisieran conectarse a la red general, en vista de su autoconsumo deberán solicitar la conexión a la empresa distribuidora, aunque no viertan energía a la red de distribución y deberán formalizar un contrato al respecto.

Después se les exigirá el pago de la instalación de conexión y asumir la parte proporcional de los gastos de mantenimiento de la red (49€/Mwh). El precio de la energía producida y suministrada a la red y el precio de lo que se toma de la red se negociará entre la distribuidora y el consumidor.

Estén o no conectados los consumidores a la red, los requisitos procesales para la autorización al autoconsumo se están complicando considerablemente ya que ahora los consumidores necesitan autorización para el autoconsumo. Esta autorización está condicionada por varios requisitos técnicos y de procedimiento.

La idea de esta nueva propuesta, como de la anterior, parece ir en contra del objetivo declarado de las políticas de la UE (y España) para promover el uso de energía de fuentes renovables y reducir la dependencia de combustibles fósiles. En virtud de la propuesta, se desalienta que los consumidores instalen sistemas de autoconsumo puesto que los costes de instalación y mantenimiento son claramente disuasorios. Además es contraproducente hacer pagar a los autoconsumidores los costes de la red general.



La ley alemana de instalación eléctrica (Energie-Einspeisungsgesetz) mostraba una posible salida. Dicha ley prevé que los consumidores puedan tener su propia instalación para el autoconsumo conectada a la red. El coste ligado a la conexión con la red eléctrica lo asume la empresa distribuidora, no el consumidor. La ley garantiza un precio específico para la electricidad que el consumidor vuelca a la red general, con distinción según el tipo de fuente de energía renovable (FV, eólica, etc.). El precio está garantizado durante un plazo específico. Cuando el consumidor toma electricidad de la red general (que por tanto no ha generado él mismo), paga el precio general de electricidad como cualquier otro consumidor. Otros Estados Miembros como Austria y el Reino Unido eximen a la energía solar de la mayoría de los requisitos más restrictivos (licencia para producir electricidad), exigiendo simplemente un permiso de construcción o que se notifique al municipio la construcción de la instalación.¹⁸ Esta legislación estimula que los consumidores creen instalaciones de energía fotovoltaica o eólica, reduciendo así la dependencia de electricidad generada mediante combustibles fósiles. También contribuye a reducir emisiones de GEI y permite a consumidores individuales participar en el objetivo de interés general de pasar a una economía de bajas emisiones.

Por el contrario, las disposiciones de la propuesta convierten la instalación de una planta de autoconsumo en algo engorroso, económicamente arriesgado y poco atractivo. Se trata de una propuesta para ralentizar o incluso detener la construcción o el uso de dichas instalaciones, en lugar de su promoción. Para pequeñas instalaciones de autoconsumo, la energía que se vuelca a la red no se paga al pequeño productor. Para otras instalaciones de autoconsumo, no se ha fijado un precio; lo que impide al propietario calcular el riesgo y aumenta la incertidumbre. En lugar de ello, la propuesta detalla mucho el precio del “carga variable” que el consumidor deberá pagar por conectarse a la red.

El real decreto sobre autoconsumo propuesto da la impresión de querer proteger a los productores, distribuidores y suministradores de electricidad existentes. Al hacer pagar al consumidor el acceso a la red,

la propuesta olvida que es a favor del interés general de España tener todas las instalaciones posibles de autoconsumo de energía renovable. España es un país en el que la fotovoltaica es particularmente rentable y donde los parques eólicos, al menos en ciertas áreas, también tienen un potencial importantísimo. Cada construcción de una pequeña instalación para el autoconsumo es, por tanto, por el interés general del Estado español. Desincentivando a los consumidores para que no contribuyan a aumentar la producción energética española desde fuentes renovables, la propuesta beneficia a las grandes operadoras del mercado energético a expensas del interés general.

Sin duda es posible (aunque no concluyente) que el aumento de instalaciones de autoconsumo reduzca la cuota de mercado de las empresas que generan, distribuyen y suministran la electricidad en España.

¹⁶ Véase Perez, D (2015). *Photovoltaic Grid Parity Monitor*, tercera edición, ECLAREON. Disponible en inglés en <http://www.unendlich-viel-energie.de/pv-is-already-competitive-against-retail-electricity-in-the-commercial-sector-of-major-european-markets>

¹⁷ Véase SunEdison (2011). *Enabling the European Consumer to Generate Power for Self-consumption*. Disponible en inglés en <http://www.sunedison.es/info/noticias/estudio-auto-consumo-europa.html>

¹⁸ Sonvilla, et al (2013). “Initial Project Report,” (informe inicial del proyecto) D4.13, PV Grid (Julio de 2013), p 11. Disponible en inglés en <http://www.pvgrid.eu/results-and-publications.html>



No obstante, a medio y largo plazo, es deseable que el mercado energético español se haga menos dependiente de importaciones de petróleo y gas y más competitivo, no sólo en cuanto a energía renovable, sino en cuanto a generadores descentralizados independientes. Por su situación geográfica incomparable, España tiene el potencial de ser un paladín mundial de la energía renovable, con todas las consecuencias positivas que ello conlleva, incluyendo tecnologías innovadoras, creación de empleo, fortalecimiento de la economía nacional y participación ciudadana en el cumplimiento del interés nacional.

El clima del planeta, los ciudadanos españoles, la economía española y el interés general español saldrán mejor parados si se retira el Real Decreto sobre autoconsumo lo antes posible y se sustituye por un marco de disposiciones que apoyen económica y políticamente, con modestia, previsibilidad y flexibilidad, las instala-

ciones de autoconsumo que constituyen un verdadero incentivo para la inversión ciudadana.

2.2 OFRECER INVERSIONES QUE APOYEN EL AUTOCONSUMO

Para recuperar la confianza de los inversores, los gobiernos nacional, autonómicos y municipales deben comprometerse a desarrollar un nuevo marco de apoyo a instalaciones de autoconsumo. Durante las fases incipientes de desarrollo de la energía renovable en España, el apoyo mediante *feed-in tariff* contribuyó a incentivar la inversión. Sin embargo, los incentivos fiscales y ayudas al crédito también son rentables en cuanto a la creación de un entorno estable para las inversiones.

Las autoridades locales y regionales tienen la capacidad de aplicar gravámenes. El gobierno nacional supervisa dichas autoridades mediante la legislación nacional que rige la tributación local y también puede ofrecer descuentos específicos o ventajas en el IVA a nivel nacional para actividades respetuosas con el medio ambiente. La Constitución Española también permite a las Comunidades Autónomas gravar áreas que no estén reservadas al Estado o los municipios.

Los municipios tienen la autoridad de ofrecer exenciones fiscales para actividades como:

- Construcción (impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras o ICIO): permite desgravaciones de hasta el 95% para la construcción de instalaciones o equipos de energía solar
- Impuestos de actividades económicas: desgravación de hasta un 50% para contribuyentes que produzcan o usen electricidad renovable, independientemente de si es su actividad principal; e
- Impuesto sobre bienes inmuebles: desgravación para entidades o particulares de hasta un 50% para inmuebles en los que se hayan instalado paneles solares.



La decisión sobre si conceder estos incentivos fiscales depende de los municipios. En Calvià, el municipio ha hecho esfuerzos para ser más independiente y apuntar a un turismo sostenible. Como firmante del Pacto entre Alcaldes, una iniciativa de la UE que le hace apto para recibir ayudas financieras, orientativas y de otros tipos, Calvià ha tomado varias medidas para promover la energía renovable local. Además de comprometerse a usar solar fotovoltaica para generar electricidad para edificios públicos, el municipio promulgó junto con su plan urbanístico una ordenanza especial para impuestos relacionados con construcción, instalación y obras. Con arreglo a esta ordenanza, los impuestos a la construcción, instalación y obras para incorporar instalaciones solares térmicas o eléctricas para el consumo pueden optar a un crédito fiscal del 95%.

En otros Estados Miembros, los gobiernos nacionales también han usado exenciones fiscales para promover la inversión de ciudadanos particulares en energía renovable. En el Reino Unido, por ejemplo, para incentivar las inversiones sociales responsables en beneficio de la comunidad, los miembros de las empresas sociales aptas pueden optar a exenciones fiscales acogiéndose al *Seed Enterprise Investment Scheme* (plan de inversión para pequeñas empresas o SEIS) y el *Enterprise Investment Scheme* (plan de inversión empresarial o EIS). De acuerdo con estos planes, los contribuyentes pueden desgravarse respectivamente el 50% o 30% de sus inversiones por su responsabilidad civil. En Dinamarca, donde los ciudadanos invierte en proyectos eólicos colectivos, si sus ingresos anuales procedentes de dichas inversiones no alcanza las 7.000 coronas danesas (unos 1.000€), se consideran libres de impuestos.

También hay ejemplos de gobiernos nacionales que ofrecen incentivos fiscales a empresas públicas para que inviertan en tecnología de baja emisión. En Alemania, el *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (instituto de crédito para la reconstrucción o KfW) ofreció en el

pasado pequeñas subvenciones para que se ampliaran las redes de calefacción de distrito existentes que usaran fuentes de calor renovables.¹⁹ En Dinamarca, los municipios junto con particulares, autónomos, PYMES y organizaciones sin ánimo de lucro pueden optar a subvenciones para invertir en tecnología para calefacción renovable.

Para impulsar la vuelta de las inversiones al sector de las energías renovables, los municipios, CCAA y el Gobierno deberían llevar a cabo actuaciones efectivas. Esto incluye abrir la puerta a planes que permitan reducciones específicas del impuesto sobre la renta o el IVA, así como una facilitación del crédito. Cada nivel gubernamental debería atraer activamente la inversión de ciudadanos y PYMES de la zona. Junto con la eliminación del borrador de propuestas para evaluar tarifas de autoproducción, las ayudas a la inversión contribuirán a restituir la confianza en el Gobierno que la industria y la comunidad de inversores han perdido. Asimismo, estas medidas deberían combinarse con iniciativas no financieras (i.e. mayor simplificación administrativa y de los requisitos para licencias).

19 — Hacrow Group Ltd (2008). "Appendix A – International Case Studies – Germany" (Apéndice A – Estudio de caso internacional: Alemania) dentro de la revisión de la eficiencia energética y el apoyo a la micro generación en Escocia. Preparada por el gobierno escocés (marzo de 2008)



2.3 GENERAR VALOR PARA EL AUTOCONSUMO

A medida que la fotovoltaica se hace más competitiva, cada vez es menos necesario ofrecer apoyo operativo a la producción (i.e. *feed-in tariffs* para exportaciones a la red de electricidad generada mediante fotovoltaica). No obstante, los consumidores deberían seguir pudiendo recibir un valor adecuado por los beneficios medioambientales y de operación de la red que ofrece el autoconsumo. Dicho valor debería percibirse como, por ejemplo, un ahorro en la factura eléctrica de los consumidores.

El sistema de **balance neto** (o *net-metering* en inglés) ofrece a los consumidores la ventaja de facturas más reducidas que el precio mayorista de la electricidad. El balance neto permite a los consumidores usar la fotovoltaica in situ para compensar su consumo de la red pública y contribuir al ahorro en facturas. Dinamarca usa este sistema, y gracias a él ha aumentado la capacidad desde los 17,5 MW instalados en 2011 hasta 482 MW a finales de 2013. En lugar de recibir pagos a precio fijo, las instalaciones aptas estaban exentas de la tarifa por obligación de servicio públi-

co (OSP), que es un recargo a todo consumidor en función de su nivel de consumo. Las instalaciones solares de hasta 50kW pueden obtener una exención total, pero han de estar conectadas a la red, inscritas en el registro público, instaladas en el lugar de consumo y ser propiedad del consumidor. En 2014, el Gobierno reemplazó el balance neto anual por el horario, lo que implica que la autoproducción compensa los costes de producción sólo durante las horas en que se gasta.

Debido a la competitividad de la fotovoltaica en España, dichos incentivos a los consumidores serían apropiados. Contribuirían a mantener la estabilidad de la red en el futuro, alentarían de nuevo la inversión y haría que los consumidores se implicaran en lograr los objetivos climáticos y de eficiencia energética. El Gobierno español debería considerar el desarrollo de un plan de balance neto como forma de apoyar la autoproducción a partir de fotovoltaica. Además, debería eliminarse la normativa actual que exige a los productores de energía renovable pagar a la distribuidora por las instalaciones o punto de consumo a la red existente para después cedérselo gratis al distribuidor ya que representa un sobrecargo que desincentiva la autoproducción.

03 Una estrategia de Energía Comunitaria para España





Además de eliminar las medidas más nocivas impuestas a la energía renovable, el Gobierno debe comprometerse primero a apoyar proyectos que beneficien a las comunidades locales y permitan la participación activa de municipios, iniciativas comunitarias (i.e. cooperativas y otras estructuras empresariales) y consumidores individuales.

El apoyo a las renovables en España ha producido una alta penetración de estas energías en el mercado. Sin embargo, esto no se ha traducido en mayor grado de propiedad para la comunidad ni los ciudadanos. Sin duda, los proyectos de titularidad comunitaria representan una pequeña (aunque creciente) minoría de la cantidad total de proyectos de energía renovable en España. La mayoría de los proyectos, particularmente los solares y eólicos, pertenecen a las grandes compañías.

Se podría revitalizar la industria de la energía renovable de forma rentable. Un buen punto de partida sería dar un papel explícito a la energía comunitaria en una estrategia nacional integral para apoyar la energía renovable en el futuro. Este paso inicial sería una manera económicamente prudente de relanzar la confianza en el sector de las renovables.

Cuando la producción pertenece a los ciudadanos, los costes del apoyo a la energía renovable pueden ser menores. Esto es evidente si comparamos el precio de la energía eólica en el Reino Unido y Alemania. Aunque los aerogeneradores británicos tengan un grado de capacidad 50% más productivo que los alemanes, el consumidor británico sigue pagando más en el 2015 por apoyar dicha tecnología.²⁰ Esto se puede explicar por dos factores. En primer lugar, las *feed-in tariffs* de alimentación alemanas están diseñadas para reflejar los costes reales de la energía solar y eólica y bajar a la larga para evitar beneficios imprevistos o “caídos del cielo”. Sin embargo, todavía es más destacable que la mayoría de la energía solar y eólica de Alemania es propiedad de iniciativas comunitarias y ciudadanas, mientras que la mayoría de la energía renovable británica es propiedad de grandes compañías.²¹ Esto es importante porque, en conjunto, el modelo alemán tiende a requerir menor margen de beneficio para que la inversión sea atractiva, mientras que las grandes compañías suelen tener grandes expectativas.²² Así se ha contribuido a mayor rentabilidad del desarrollo de energías renovables en Alemania en comparación con el Reino Unido, a pesar de que éste último es, en principio, más favorable a la inversión; al menos en eólica.



Una “estrategia de energía comunitaria para España” debería definir la energía comunitaria que permita la participación adecuada de ciudadanos y comunidades locales estableciendo un marco para integrar la energía comunitaria en la legislación y política energética a todos los niveles: desde el nacional, hasta el local. Una estrategia también debería establecer una lista de áreas de intervención específicas para que los gobiernos se enfrenten a problemas concretos para la apropiación y participación comunitaria en el sistema energético (i.e. gestión de la demanda). Se debería desarrollar una estrategia de energía comunitaria con procesos de participación abierta, incluyendo al público general y las partes interesadas en materia de energía comunitaria.

20 — Morris, C (2015). “Why is wind in the UK so expensive?” (¿Por qué es tan caro el viento en el Reino Unido?) Energytransition.de (29 de abril de 2015), Sitio en español y artículo disponible en inglés en <http://energytransition.de/2015/04/why-is-uk-wind-power-so-expensive/>.

21 — Agentur für Erneuerbare Energien (AEE) (2013). “Renewable Energy in the Hands of the People”, (Energía renovable en manos de la gente), Infografías disponibles en inglés y alemán en <http://www.unendlich-viel-energie.de/media-library/charts-and-data.a>.

22 — Morris, C (2015), Véase la nota 20.

3.1 UN FINAL FELIZ: LA ESTRATEGIA BRITÁNICA DE ENERGÍA COMUNITARIA

La idea de una estrategia nacional de energía comunitaria no es nueva. En enero de 2014, el Gobierno británico lanzó su propia Estrategia de Energía Comunitaria (*Community Energy Strategy*).²³ La estrategia establecía un plan para crear un entorno favorable para la energía comunitaria y la eliminación de barreras al crecimiento específicas. El objetivo era incentivar planes de energía renovable de titularidad comunitaria para que la comunidad que quisiese formar un grupo de energía o desarrollar un proyecto pudiera hacerlo, independientemente del contexto o la situación. La estrategia también tiene el objetivo de ayudar a las iniciativas energéticas en manos de la gente a crecer y a servir de ejemplo a otros que nazcan o crezcan.

El Ministerio británico de Energía y Cambio Climático (DECC) desarrolló la estrategia partiendo de dos estudios rigurosos para recabar pruebas que sirvieran para analizar el posible beneficio potencial de la energía comunitaria en un sistema como el sistema británico, así como los principales obstáculos para realizar proyectos comunitarios. Antes de las convocatorias, el Ministerio creó el Grupo de Contacto para la Energía Comunitaria, un órgano asesor informal compuesto por individuos del sector de la energía comunitaria. El grupo se estableció para compartir opiniones y contribuir al examen de políticas para ayudar al Gobierno británico a garantizar que la energía comunitaria pueda desempeñar un papel importante en la transformación energética.

La estrategia cubre muchas áreas, incluyendo la titularidad comunitaria y la participación en proyectos de producción de energía renovable, barreras a los proyectos comunitarios, calefacción, venta de energía (suministro), eficiencia energética y uso reducido de la energía y pobreza energética.

Uno de los asuntos destacados que se abordaron en la estrategia fue la definición de “energía comunitaria” en el Reino Unido. Esto conlleva a una mayor comprensión pública acerca del significado del término. Asimismo también sienta las bases objetivas y el

alcance explícito para definir políticas de apoyo. Este ejercicio es importante porque ayuda a definir quién se beneficia de la ayuda, excluyendo de forma natural a ciertas partes. Sin embargo, también garantiza que no se abuse de la misma.

El Ministerio también creó la Unidad de Energía Comunitaria para coordinar e impulsar la actividad gubernamental en apoyo al sector. Esta Unidad desempeña una función clave en la supervisión de la puesta en práctica de la estrategia y ofrece un punto de contacto directo entre el sector y el Gobierno. El Grupo de contacto para energía comunitaria también sigue contribuyendo activamente al desarrollo continuo y la puesta en práctica de la estrategia.

Gran parte de la estrategia ofrece tutela y apoyo político para ayudar al despegue de proyectos de energía comunitarios. Por ejemplo, la estrategia anima y asesora a grupos comunitarios sobre como asociarse con promotores comerciales y autoridades locales. El Gobierno también usa la estrategia para comunicar la disponibilidad de fondos específicos que apoyen a los proyectos en su arranque (i.e. estudios de viabilidad, obtención de permisos necesarios y otros trabajos preliminares) e informar a los grupos comunitarios sobre asesoramiento entre iguales y gubernamental.

En los casos en que no haya soluciones a corto plazo, por ejemplo para superar obstáculos ante aspectos clave del mercado energético, la estrategia ofrece planes sobre cómo avanzar. La estrategia desarrolló una lista de áreas prioritarias para seguir trabajando entre los organismos gubernamentales pertinentes y las partes interesadas en áreas como la obtención de acceso a la red, oportunidades para ser suministradores certificados, acceso a financiación, gestión de la planificación del uso de la tierra y otros obstáculos regulatorios. En estas áreas, se han establecido grupos de trabajo con la industria, ONGs, expertos y el propio gobierno, que participan y aportan ideas sobre posibles formas de avanzar. Cada grupo informa al Ministerio, que es el responsable en última instancia del asesoramiento político y jurídico en este campo. El ministerio ha respondido a la mayoría de estos informes proponiendo medidas adicionales o decidiendo que se siga investigando el asunto.

23 — Ministerio británico de Energía y Cambio Climático (DECC) (2014). “Community Energy Strategy” (Estrategia de energía comunitaria), informe completo. Disponible en inglés en <https://www.gov.uk/government/publications/community-energy-strategy>.



Un año después de la adopción de la estrategia, el Ministerio ha publicado recientemente una actualización de la estrategia de energía comunitaria (“*Community Energy Strategy Update*”).²⁴ Dicha actualización ofrece una guía política para solucionar asuntos pendientes. En este sentido, la estrategia es un documento en evolución diseñado para aunar esfuerzos y desarrollar el sector de la energía comunitaria de modo transparente y que inspire confianza.

3.2 ESPAÑA NECESITA UNA NUEVA ESTRATEGIA PARA ENERGÍAS RENOVABLES CON ÉNFASIS EN LA ENERGÍA COMUNITARIA

Aunque exista en España el concepto de energía comunitaria, nunca se ha apoyado activamente con política gubernamental. Sin embargo, se ha demostrado que las políticas que apoyan la energía comunitaria contribuyen a una serie de objetivos importantes incluyendo la creación de empleo, el desarrollo local de la industria y la generación de ingresos para satisfacer necesidades de la comunidad.²⁵ Además, las políticas que apoyan la energía comunitaria tienden a crear más valor, esperando menos rendimiento para particulares y reincorporando los beneficios a la economía local.²⁶ Una atención renovada al desarrollo de energía renovable sostenible, centrado en la energía comunitaria, podría ayudar a España a ponerse en pie tras la crisis.

Dicha estrategia sólo podría desarrollarse a nivel nacional. Puesto que la legislación sobre producción, transporte y distribución de energía es competencia del Estado, no serviría una estrategia regional. Como mucho, una estrategia regional podría afectar a instalaciones de energía renovable que sean totalmente independientes de la red, lo que sólo comprende instalaciones solares en tejados. Sin duda, en el caso británico, la mayoría de la estrategia se desarrolló desde el Gobierno central, no a nivel de Gales, Escocia, Irlanda del Norte o Inglaterra.

Esto se debe a que, aparte de ciertas competencias transferidas (i.e. uso de la tierra), la política energética sigue siendo potestad del Gobierno del Reino Unido. Así, el Ministerio se encargó de crear los grupos de trabajo, organizar consultas y recabar información. No obstante, la elaboración de la estrategia se consideró como desarrollo de interés general y, por tanto, las autoridades locales también participaron en su desarrollo y puesta en práctica.



En España, el Ministerio de Industria, Energía y Turismo, sería un organismo gubernamental ideal para iniciar y coordinar el desarrollo de una estrategia de energía comunitaria. También sería aconsejable asociarse a otros organismos que puedan trabajar por el interés general español para ofrecer asesoramiento y contribuciones. Dichos organismos podrían ayudar al gobierno a preparar los primeros elementos de una estrategia futura y llevar la idea hasta el público una vez se constituya el Gobierno (a principios de 2016). Cuando proceda, las CCAA y los gobiernos locales también participarán en el desarrollo de la estrategia y las medidas específicas ya que estos organismos desempeñan una labor significativa ofreciendo liderazgo político y participando independientemente o en colaboración con empresas privadas e iniciativas ciudadanas. Se debería prestar atención específica a los intereses y la influencia de las grandes multinacionales españolas del sector energético, a las que tal vez no interese que la estrategia prospere.

Se han de reconocer las limitaciones del alcance de la estrategia. No resolverá ningún problema automáticamente y, como documento político débil, meramente comunica al público como pretende proceder el Gobierno al enfrentarse a ciertos problemas en el futuro. No obstante, la estrategia ofrece una plataforma explícita y un espacio político que permite al sector de la energía comprometerse con el Gobierno, ofrecer más pruebas de sus beneficios para el sistema energético y los consumidores y, en última instancia, obtener una legislación y un entorno político más favorables. Además, si se actualiza la estrategia de modo transparente y participativo puede servir de acicate para la confianza de la población y la legitimidad.

Este es el momento perfecto para ofrecer a ciudadanos y comunidades un papel predominante en la consecución de los objetivos nacionales de energía. En la UE, el Consejo ha acordado un objetivo vinculante para la UE de al menos un 27% para 2030. Además, según el nuevo sistema de gobernanza, se espera que los Estados Miembros desarrollen planes “nacionales integrales de largo alcance para una energía competitiva, segura y sostenible” que detalle las contribuciones hacia los objetivos de clima y energía de 2030 para poder cumplir con los objetivos de la Unión Energética.

²⁴ DECC (2015). *Community Energy Strategy Update: Creating the conditions for long-term growth*, disponible en inglés en <https://www.gov.uk/government/publications/community-energy-strategy-update>.

²⁵ Véase AEE (2010). “*Value Creation for Local Communities through Renewable Energies*,” Resultados del estudio del instituto para la investigación de economía ecológica (IÖW). Disponible en inglés en <http://www.unendlich-viel-energie.de/media-library/background-papers>.

²⁶ 4-6% para muchas cooperativas. Véase Wieg, A et al (2014). “*Energy Cooperatives: Citizens, communities and the local economy in good company*”, (DGRV: Berlin). Disponible en inglés en [https://www.dgrv.de/weben.nsf/272e312c8017e736c1256e31005cedff/46dfa793f78e8570c1257d46004ab223/\\$FILE/Brochure.pdf](https://www.dgrv.de/weben.nsf/272e312c8017e736c1256e31005cedff/46dfa793f78e8570c1257d46004ab223/$FILE/Brochure.pdf).



Como España no tiene aún una estrategia de largo alcance para su sistema energético, deberá desarrollarla en los próximos dos o tres años. Recomendamos que cuando el nuevo Gobierno tome posesión después de las próximas elecciones, dé preferencia al desarrollo de un marco de largo alcance en apoyo a las energías renovables como pilar central de su futuro sistema energético. Este marco debería incluir una estrategia que ayude a los ciudadanos y a las comunidades a desempeñar su potencial papel participativo.

En concreto, la estrategia debería centrarse en:

- Reducir las barreras administrativas y de mercado para proyectos comunitarios (i.e. titularidad y suministro) y proyectos de energía renovable en general con el fin de aumentar la competencia y ofrecer igualdad de condiciones a todos los actores del mercado;
- Tratar de establecer un régimen de apoyo de largo alcance, rentable y sostenible que no penalice la autoproducción ni la exportación de energía renovable; y
- Averiguar el modo de que los gobiernos locales den ejemplo cooperando con iniciativas ciudadanas y otras empresas privadas de energía renovable.

Esto contribuirá a garantizar un sistema energético democrático y equitativo que contribuya a que España logre sus objetivos climáticos. Con un entorno legislativo favorable para los nuevos y más pequeños participantes del mercado, se mejorará la competitividad del sector energético, lo cual beneficiará en última

instancia a los consumidores al darles más opciones, mejores precios y servicios y más oportunidades de crear empleo y estimular el crecimiento económico local.

04 _____ Posibilitar la gestión o titularidad local de la red





A pesar de que el mercado eléctrico español lleva más de una década liberalizado y la legislación española exige la “disociación” (o separación) de empresas de energía integradas, sigue habiendo escasa separación efectiva entre empresas de energía y las actividades que realizan. Estas compañías poseen la distribución, pero también producen y suministran energía mediante entidades jurídicas independientes. Debido a la falta de una disociación efectiva de las actividades de distribución entre otras, las operadoras del sistema de distribución (OSD) pueden intentar dificultar que las nuevas instalaciones de energía renovable se conecten a la red, especialmente las que no les pertenezcan.

Sin embargo, las comunidades y municipios muestran cada vez más deseos de dar preferencia a la conexión de instalaciones de energía renovable, y supervisan la inversión en mejoras de infraestructuras para garantizar que puedan integrar a largo plazo la energía renovable descentralizada (i.e. más capacidad, redes más inteligentes, eficiencia integrada, almacenamiento, etc.). Como propietarias, las OSD son los protagonistas en la toma de estas importantes decisiones. A causa de los altos costes de entrada en el mercado y de mantenimiento, la titularidad y la gestión de la red, que está mayoritariamente en manos de las cinco grandes empresas de España, es un monopolio (oligopolio) natural que evita cualquier competencia real en la zona geográfica en que operan las OSD.

Cada vez es más necesario presionar competitivamente a las OSD para dar prioridad a la gestión de la red en la transición energética. Para dar preferencia a un sistema energético basado en energía renovable y eficiencia energética, las iniciativas comunitarias como cooperativas y los municipios deberían tener más oportunidades para competir por la responsabilidad de mantener e invertir en esta importante infraestructura. Como tal, debería reformarse la legislación nacional en materia energética para exigir a los propietarios que designen una entidad para gestionar la red mediante una licitación competitiva para que la comunidad y las empresas municipales puedan competir por la gestión y mantenimiento de las redes de distribución.

4.1 LEGISLACIÓN DE LA UE SOBRE LA DISOCIACIÓN DE LAS OPERADORAS DE LOS SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN (OSD)

Según la legislación de la UE, las operadoras de los sistemas de distribución están reguladas por la directiva 2009/72 (directiva del Mercado Interior de la Energía, MIE).²⁷ En virtud del artículo 24 de la directiva de electricidad del MIE:

“Los Estados Miembros designarán o exigirán a empresas titulares o responsables de los sistemas de distribución que se desintegren una o más operadoras de distribución, durante un periodo a determinar por los Estados Miembros en vista de las consideraciones de eficiencia y equilibrio económicos”,

Esto quiere decir que los Estados Miembros están obligados a garantizar que el sistema de distribución designe a una operadora para gestionar la red durante un periodo específico.

La directiva también establece reglas sobre la disociación de la distribución desde otros aspectos de empresas integradas verticalmente. Cuando las OSD pertenezcan a una empresa integrada verticalmente, deberán ser independientes del resto de empresas en cuanto a su forma jurídica (separación jurídica), organización y toma de decisiones (separación funcional) con respecto a la distribución y otras actividades.²⁸ Una serie de reglas, según la directiva sobre electricidad del MIE pretenden garantizar la independencia, tanto en operaciones diarias como en capacidades financieras.²⁹ Sin embargo, en cuanto a su titularidad, las OSD no tienen por qué ser independientes del resto de la empresa.

Aparte de estas reglas para la disociación, los Estados Miembros tienen relativa libertad para establecer sus propias normas de titularidad y gestión de la red de distribución, siempre que la forma legal garantice un nivel suficiente de independencia entre la OSD y otras partes de la entidad integrada verticalmente. Hay distintos puntos a los que afectan la Constitución y el

reparto de competencias entre el gobierno nacional y los niveles inferiores, así como distintos enfoques de la organización del sector eléctrico. Sin embargo, como la directiva sobre electricidad del MIE también establece unas normas mínimas, los Estados Miembros pueden complementarlas mediante medidas adicionales para garantizar la efectividad de la disociación y promover la competencia del sector energético.

4.2 MARCO JURÍDICO ESPAÑOL PARA LA TITULARIDAD Y LA GESTIÓN DE REDES

España lleva desde 1997 exigiendo la disociación pidiendo a las operadoras de transmisión y distribución que sean jurídicamente independientes del resto de actividades de producción y suministro, así como en cuanto a su contabilidad.³⁰ La Ley 17/2007 añadió requisitos adicionales de disociación funcional e informal, lo cual se reforzó en 2010 junto con competencias ampliadas de la Comisión Nacional de Energía (CNE) para supervisar y controlar el cumplimiento de

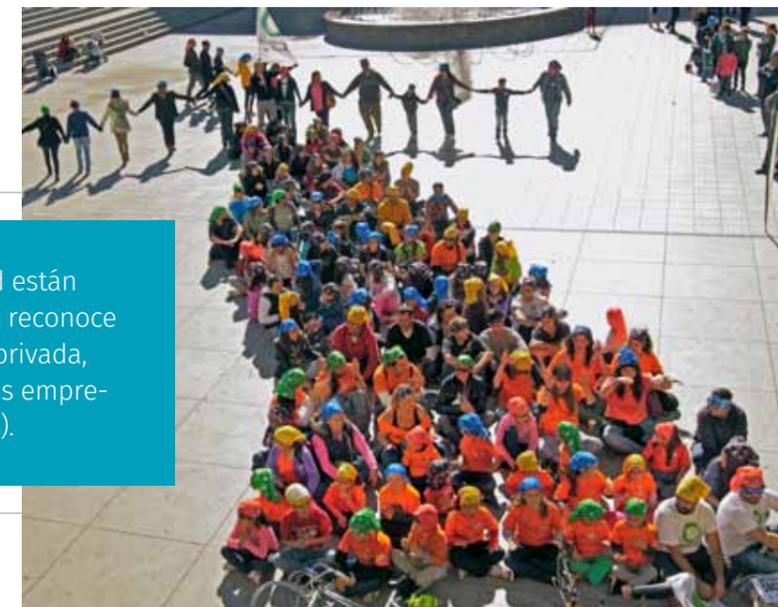
los requisitos nacionales de disociación. Los requisitos de disociación se mantienen en la Ley 24/2013, artículo 12.

En España, la titularidad y la gestión del sistema de distribución está gobernada a nivel nacional, principalmente por la Ley 24/2013.³¹ Por motivos históricos, las empresas de distribución de electricidad son las propietarias de la red.³² No existe la obligación de separar titularidad y gestión. El artículo 38 prevé que cuando exista más de un gestor, las CCAA podrán disponer para garantizar la coordinación de actividades de las distintas gestoras en el marco de sus competencias.

En virtud del artículo 38(2) de la Ley 24/2013, la titularidad incluye:

“... elementos constituyentes de la red de distribución todas las partes de la red ligadas a comunicación, protección, control, servicios complementarios, terrenos, edificios y otros elementos auxiliares, eléctricos o no, necesarios para el funcionamiento adecuado de las redes de distribución, incluyendo centros de control en todas las partes y elementos que afecten a las instalaciones de distribución”.

Estos derechos expansivos de titularidad están protegidos por la Constitución, donde se reconoce el derecho fundamental a la propiedad privada, que también se aplica a los activos de las empresas eléctricas (incluida la infraestructura).



27 — Directiva 2009/72/EC del Parlamento y del Consejo Europeos del 13 de Julio de 2009 sobre normas comunes para el Mercado interno de Electricidad y que invalida la directiva 2003/54/EC, OJ L 211, 14.8.2009, p 55 (directiva de electricidad del MIE).

28 — Directiva del MIE sobre electricidad, artículo 26(1) y (2).

29 — Directiva del MIE sobre electricidad, artículo 26.

30 — Ley 54/1997, artículo 14.

31 — Ley 24/2013, de 26 de diciembre sobre el Sector Eléctrico. Disponible en www.boe.es/boe/dias/2013/12/27/pdfs/BOE-A-2013-13645.pdf.

32 — Ley 24/2013, artículo 38.



4.3 LA NECESIDAD DE UNA LEGISLACIÓN QUE MEJORE LA SEPARACIÓN ENTRE TITULARIDAD Y GESTIÓN DE LA RED DE DISTRIBUCIÓN

Está claro que la liberalización en España no ha llevado a mayor competencia en la distribución de la electricidad, principalmente porque se ha permitido a las compañías mantener tanto titularidad como gestión de la red mientras que se hiciera al margen de otras actividades. A pesar del imperativo legal de que se disocien las OSD (o se separen jurídica y funcionalmente) de las actividades de suministro y generación, las cinco grandes compañías de España controlan actualmente el 96% de la red de distribución de España.³³ El control de la distribución ha contribuido a que las grandes cinco mantengan su posición predominante, evitando la competencia y la transición a un sistema energético más sostenible, limpio y de bajas emisiones, en línea con los objetivos climáticos nacionales y de la EU.

Es necesaria una mayor separación entre la titularidad de distribución y la gestión cotidiana de las redes. La razón es que muchas empresas de energía, aunque disociadas en papel, en la práctica suelen estar muy conectadas a sus contrapartes para generar y suministrar electricidad. En otras palabras, la operadora de la red no es independiente, sino parte de la entidad integrada. Aunque las OSD deben ser independientes jurídicamente, la legislación española les permite pertenecer a una empresa o grupo que realice actividades incompatibles.³⁴ La OSD puede mantener el mismo domicilio fiscal y, aunque la ley exija marcas distintas, muchas OSD han mantenido la misma marca que sus homólogas.³⁵ En España, según un estudio, esto resultó en que el titular de la generación fuera el mismo grupo empresarial que la empresa distribuidora de la zona en el 81,98% de los casos.³⁶ Sin embargo, las comunidades desean poder competir por poder gestionar la infraestructura. Según la ley 52/1997 de los servicios administrativos públicos, por ejemplo, los municipios pueden constituir asociaciones mercantiles para poder ofrecer servicios de

la red. Como cada vez más comunidades y autoridades públicas intentan tomar medidas concretas para enfrentarse al cambio climático e impulsar el crecimiento económico local, deberían tener un entorno jurídico favorable para establecer una distribuidora como actividad económica y responsabilizarse más de asuntos energéticos locales.

La Constitución declara que “una Ley Parlamentaria puede reservar al sector público la gestión de los recursos o servicios esenciales, especialmente los de naturaleza monopolística.”³⁷ Según la ley 24/2014, el suministro eléctrico se considera un “servicio de interés económico general”, pero no que esté reservado a la administración.³⁸ Sin embargo, los servicios esenciales de naturaleza particularmente monopolística (i.e. considerados monopolios naturales) pueden estar reservados a la administración pública. La administración pública no tiene que implicar la titularidad pública de activos, sino la titularidad del servicio en sí mismo. Al supervisar el servicio, el gobierno podría delegar la gestión mediante, por ejemplo, un contrato público.

Si se promulgara dicha ley para la distribución, lo más probable es que conlleve una expropiación de la propiedad de las distribuidoras. Dicha expropiación es posible según el artículo 33 de la Constitución, siempre que fuera “necesario”. Se podría decir que es necesario separar más la titularidad y la gestión de la red para garantizar la funcionalidad y la seguridad energética a largo plazo durante la transición a un sistema energético más inteligente, sostenible y descentralizado. Esto se apoya en el artículo 54(2) de la Ley 24/2013, que declara que



*“Dicha declaración de utilidad pública se extiende a los efectos de la expropiación forzosa de instalaciones eléctricas y de sus emplazamientos cuando **por razones de eficiencia energética, tecnológicas, o medioambientales** sea oportuna su sustitución por nuevas instalaciones o la realización de modificaciones sustanciales en las mismas.”*

Sin embargo, el Gobierno debería ofrecer una compensación a las distribuidoras afectadas, lo que haría potencialmente impracticable una propuesta para expropiar las redes de distribución por toda España.

De otro modo, podría ser posible añadir disposiciones a la Ley 24/2013 que exijan a las distribuidoras que creen un proceso de designación en el que la gestión de la red salga a concurso para otras entidades. El proceso de designación debería realizarse de forma transparente y competitiva, según criterios de eficacia y equilibrio económico, lo cual podría ser aclarado en la Comisión Nacional de Mercados y Competencia (CNMC). Según este sistema, el titular de la red mantendría la titularidad de la infraestructura. Para mantener los derechos de titularidad de la propiedad con arreglo a la Constitución, el titular debería ser apto para recibir una tarifa adecuada a cambio de ganar el concurso para realizar la función de gestión. En esen-

cia, la licitación ganadora incluiría una propuesta para pagar al propietario una tarifa adecuada fija como costes de funcionamiento del licitante ganador.

Es aconsejable que se estudien con más detalle las cuestiones clave sobre derechos de propiedad y titularidad, particularmente qué nivel de compensación evitaría o minimizaría las peticiones de compensación por la expropiación. Además, en última instancia, las propuestas deben ser económicamente viables para entidades que presenten una licitación para la gestión de una red. Como haría falta un cambio en la legislación nacional, también se requeriría la participación de los legisladores y el Gobierno.

33 — Aurora Urbina Rodríguez, M (2014). “Analysis of Distribution System Operator Unbundling (análisis de la disociación de operadoras de sistemas de distribución),” Tesis del Máster Oficial en el sector de la energía eléctrica, Universidad Pontificia Comillas, pp. 38-39. Supervisado por Trebolle, DT (Madrid, julio de 2014).

34 — Ley 24/2013, artículo 12(2).

35 — Aurora Urbina Rodríguez, M (2014), at p 40. Véase también RD 13, 2012.

36 — Pérez, D (2015). “Democratizar la red de distribución eléctrica,” en El Periódico de la Energía.com (7 de enero de 2015), disponible en <http://elperiodicodelaenergia.com/democratizar-la-red-de-distribucion-electrica/>.

37 — 1978 constitución española, artículo 128 (2).

38 — Ley 24/2014, artículo 2(2).



La reforma legislativa se podría complementar con requisitos para que las OSD tengan en cuenta la sostenibilidad y el clima en el ejercicio de sus funciones. Según el artículo 40 de la Ley 24/2003, las OSD tienen, entre otros, el deber de “mantener la idoneidad técnica” y ser “responsables de la construcción, operación, mantenimiento y, si procede, el desarrollo de la red de distribución para garantizar que la red tenga la capacidad de asumir la demanda razonable de distribución eléctrica a largo plazo.”³⁹ Las OSD deben desempeñar esta obligación según los criterios del gobierno central. Sin embargo, no se ha establecido ninguno de dichos criterios de sostenibilidad. Sin embargo, las OSD también deben realizar sus funciones según la normativa medioambiental pertinente.⁴⁰

El gobierno español debería desarrollar criterios que exijan a las OSD tener en cuenta sostenibilidad y clima a la hora de ejecutar sus obligaciones según la legislación nacional. Por otra parte, la ley 24/2013 deberá enmendarse para crear la obligación adicional para las OSD de tener en cuenta sostenibilidad y clima en el ejercicio de sus funciones. Dicha obligación ya existe en otros Estados Miembros como Dinamarca.⁴¹ Tales enmiendas deberían resultar en la incorporación de criterios de sostenibilidad y competitividad en el sector eléctrico.

Por último, la Ley 24/2013 podría enmendarse para establecer disposiciones para la construcción de nuevas líneas de distribución. Esto evitaría que afectase a cuestiones de propiedad relacionadas con la infraestructura de distribución. Con un marco legislativo en-

mendado, los municipios podrían obtener el derecho a establecer nuevas líneas de distribución desde el punto de producción de la electricidad a partir de fuentes renovables (parques eólicos, paneles fotovoltaicos, etc.) de su territorio hasta la red de transporte de energía eléctrica y declarar a los municipios propietarios de dichas líneas de distribución. Según la legislación, varios municipios tendrían la posibilidad de actuar conjuntamente.

Para crear dicho marco jurídico, se necesitan más disposiciones que:

- 1. Obliguen a la red de transporte a aceptar el acceso de esa electricidad a la red asumiendo las obras necesarias y
- 2. Aseguren un precio garantizado para dicha energía.

Si dicho sistema se debería extender a proyectos de energía comunitaria es una cuestión política. En caso de tener en cuenta esa opción, debería pensarse cómo resolver el tema de la propiedad de las nuevas líneas de distribución. Dejar la titularidad de estas líneas en las manos de particulares privados puede perpetuar la situación actual de falta de competencia. Cuando los municipios sean dueños de las líneas, deberían tener la obligación de mantenerlas. Los municipios también deberían poder vender la nueva línea de distribución a una empresa distribuidora una vez finalice la obra de construcción y se haya garantizado el acceso a la red de transporte.

39 — Artículo 42(1) (a) and (b).

40 — Artículo 41(2), Ley 24/2013.

41 — Ley 516 del 1 de enero de 2010 sobre suministro eléctrico, sección 21.

ClientEarth es una organización de derecho medioambiental sin ánimo de lucro con sedes en Londres, Bruselas y Varsovia. Somos abogados activistas que trabajamos como nudo entre el derecho, la ciencia y la política. Mediante el poder del derecho desarrollamos estrategias y herramientas jurídicas para afrontar los principales problemas medioambientales.

Amigos de la Tierra es una asociación ecologista con la misión de fomentar el cambio local y global hacia una sociedad respetuosa con el medio ambiente, justa y solidaria. Tenemos oficinas en Andalucía, Aragón, Comunidad Autónoma de Madrid, Ibiza, Galicia, La Rioja y Mallorca, y formamos parte de una red internacional con más de 70 grupos en los 5 continentes.

AGRADECIMIENTOS

Los autores y los coordinadores del proyecto quieren mostrar su agradecimiento a las siguientes personas por sus aportaciones a los contenidos recogidos en este documento: Daniel Pérez, Francesco Cortesi y Piet Holtrop de Holtrop S.L.P.; Marta Victoria Pérez y Cristóbal J. Gallego Castillo de El Observatorio Crítico de la Energía; Jorge Morales de Labra, Geatlanter/Platforma por un Nuevo Modelo Energético; Pep Puig y Marta Garcia de Ecoserveis; Sebastia Riutort Isern y Gijsbert Huijink de Som Energia; y Pablo de la Peña Cifuentes del Municipi de Calvià. También queremos agradecer a todas aquellas personas que siguen luchando día a día por un nuevo modelo energético más eficiente, limpio y en manos de las personas.

LOS SOCIOS DEL PROYECTO COMMUNITY POWER SON

Friends of the Earth Ireland — www.foe.ie

Friends of the Earth Scotland — www.foe-scotland.org.uk

Hnutí Duha — www.hnutiduha.cz

Magyar Természetvédők Szövetsége — www.mtvsh.hu

NOAH — <http://noah.dk/>

WIP-Renewable Energies — www.wip-munich.de

Friends of the Earth Europe — www.foeeurope.org

Amigos de la Tierra — www.tierra.org

CEE Bankwatch Network — www.bankwatch.org

ClientEarth — www.clientearth.org

Ecopower — www.ecopower.be

ICLEI — www.iclei-europe.org



Amigos de la Tierra: somos una asociación ecologista con la misión de fomentar el cambio local y global hacia una sociedad respetuosa con el medio ambiente, justa y solidaria.

Amigos de la Tierra España

Tlf: 91 306 99 00/21
tierra@tierra.org
tierra.org

Amigos de la Tierra Andalucía

andalucia@tierra.org
andalucia.tierra.org

Amigos de la Tierra Aragón

Tlf: 976 274 988
aragon@tierra.org
aragon.tierra.org

Amics de la Terra Eivissa

Tlf: 971 317 486
terraeivissa@tierra.org
eivissa.tierra.org

Amigos da Terra Galicia

Tlf: 988 374 318
galicia@tierra.org
galicia.tierra.org

Amigos de la Tierra La Rioja

Tlf. 610 06 95 71
larioja@tierra.org
larioja.tierra.org

Amigos de la Tierra Madrid

madrid@tierra.org
madrid.tierra.org

Amics de la Terra Mallorca

Tlf: 971 757 939
mallorca@tierra.org
mallorca.tierra.org

