

## Energías renovables: la prioridad de la eficiencia

ISABEL GONZÁLEZ RÍOS

**SUMARIO:** 1.-RECIENTES AVANCES DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA. A. Biocombustibles/biodiversidad e introducción de las renovables. B. La eficiencia energética a través del etiquetado energético. 2.-CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA INTERNA Y EN LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS. 3.-EL PLAN NACIONAL DE EFICIENCIA ENERGÉTICA 2017/2020. 4.- EL AUTOCONSUMO ELÉCTRICO COMO MEDIDA DE AHORRO ENERGÉTICO: DEL VARAPALO JURISPRUDENCIAL INTERNO A SU DEFENSA POR LA UNIÓN EUROPEA. 5.-RÉGIMEN DE AYUDAS A LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y A LA EFICIENCIA ENERGÉTICA. A. Los Presupuestos Generales del Estado de 2017 y el impulso a la retribución específica para la producción eléctrica a partir de fuentes renovables. B. El considerable aumento de ayudas para la eficiencia energética.

**RESUMEN:**El presente estudio expone una panorámica general de las principales novedades normativas y jurisprudenciales acaecidas durante el año 2017 en el sector de las energías renovables y de la eficiencia energética. Tanto a nivel comunitario como interno, no ha sido un año especialmente prolijo en producción normativa, no puede decirse lo mismo a nivel jurisprudencial. Por lo que respecta a la regulación comunitaria, a la espera de que durante este año 2018 se

publiquen las reformas de las Directivas con incidencia en la materia, solo resultan destacables las Decisiones de la Comisión Europea sobre reconocimiento del cumplimiento de criterios de sostenibilidad en la producción de cultivos energéticos para biocombustibles y la aprobación del Reglamento sobre eficiencia energética de los productos. A nivel interno, lo más reseñable ha sido la creación de una Subdirección General de Energías Renovables y Estudios en el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital y la aprobación del nuevo Plan Nacional de Eficiencia Energética 2017/2020.

Por lo que se refiere a las novedades jurisprudenciales, el nuevo régimen retributivo aplicable a la producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables ha deparado más de un centenar de sentencias del Tribunal Supremo. Eso sí, sin grandes cambios en la doctrina jurisprudencial sostenida. Quizás lo más novedoso haya sido la Sentencia de 13 de octubre de 2017, en la que el Alto Tribunal ha confirmado la legalidad del Real Decreto 900/2015, que regula el régimen del autoconsumo eléctrico, y con él, el régimen del “peaje de respaldo”, negando el Tribunal que suponga lo que se ha venido llamando “un impuesto al sol”.

Completamos este trabajo con un análisis del régimen de ayudas, de nuevo establecimiento o prórroga de las que ya se venían otorgando, para fomentar la incorporación de energías renovables y para mejorar la eficiencia energética; así como, la realización de dos convocatorias para conceder un nuevo cupo de potencia para la producción de electricidad a partir de energías renovables.

**KEYWORDS:** renewable energy; energy efficiency.

## **1.- RECIENTES AVANCES DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL FOMENTO DE LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y DE LA EFICIENCIA ENERGÉTICA**

El año 2017 ha estado caracterizado por la escasa producción normativa relacionada con las energías renovables y la eficiencia energética. La aprobación a finales de 2016 del llamado “Paquete de

invierno de energía”, documento aprobado por la Comisión titulado “Una energía limpia para todos los europeos”, en el que se propone la reforma de importantes Directivas en la materia ( Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, Directiva 2010/31/UE, relativa a la eficiencia energética de los edificios, Directiva 2009/72/CE, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y Directiva 2012/27/UE, sobre eficiencia energética), ha llevado a un debate sobre el documento en el seno del Parlamento Europeo. De este debate ha salido reforzada la postura pro-energías renovables y la prioridad de que debe gozar la eficiencia energética para dar cumplimiento a las exigencias del Acuerdo de París contra el cambio climático. En este contexto, las medidas más destacadas adoptadas por la Unión Europea el año pasado van orientadas a garantizar la compatibilidad de los biocombustibles con la biodiversidad y a la armonización del etiquetado energético.

#### **A.- BIOCOMBUSTIBLES/BIODIVERSIDAD E INTRODUCCIÓN DE LAS RENOVABLES**

La Directiva 2009/28/CE regula los criterios que deben tenerse en cuenta para garantizar la sostenibilidad de biocarburantes y biolíquidos (arts.17 y 18), en especial evitando que los cultivos energéticos impliquen una destrucción de biodiversidad. Al mismo tiempo permite que la Comisión adopte decisiones que avalen que la producción de productos de biomasa cumple con los criterios de sostenibilidad de biocarburantes y biolíquidos, contribuyendo a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. En esta línea, la Comisión Europea ha adoptado varias Decisiones que acreditan que determinados regímenes voluntarios cumplen los citados criterios de sostenibilidad (Decisión de ejecución 2017/2317/UE, de 13 de diciembre, sobre reconocimiento del régimen voluntario “Red Tractor Farm Assurance Combinable Crops & Sugar Beet” para demostrar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad de conformidad con las Directivas 98/70/CE y 2009/28/UE; Decisión de ejecución 2017/2379/UE, de 18 de diciembre, relativa al reconocimiento del informe de Canadá que incluye emisiones típicas de gases de efecto invernadero procedentes del cultivo de materias primas agrícolas de conformidad con la Directiva 2009/28/CE; Decisión de ejecución 2017/2356/UE, de 15 de diciembre, de reconocimiento del informe de Australia en la misma materia; Decisión de ejecución 2017/2164/UE, de 17 de noviembre, de reconocimiento del régimen voluntario “RTRS EU RED” para demostrar el cumplimiento de los criterios de sostenibilidad de conformidad con las Directivas 98/70/CE y 2009/28/CE; Decisión de

ejecución 2017/1462/de 10 de agosto, sobre reconocimiento del régimen voluntario “REDcet” en la misma materia; etc.).

En lo que se refiere a estos reconocimientos no hemos de olvidar la llamada de atención que al respecto ha realizado a la Comisión el Tribunal de Cuentas Europeo, a través de la *Resolución 2017/1608/UE, EURATOM, de 27 de abril, que recoge Informes Especiales de este Tribunal en el marco de la aprobación de gestión de la Comisión para el ejercicio 2015*. En dicha relación de informes se incluye el Informe Especial nº 18/2016, del Tribunal de Cuentas, titulado “El sistema de la UE para la certificación de los biocarburantes sostenibles”; en dicho informe el Tribunal recuerda el compromiso asumido en la Directiva 2009/28/CE de lograr una introducción de fuentes de energías renovables en el transporte de como mínimo un 10%, y la importancia que en dicho objetivo tienen los biocarburantes, aunque esta introducción debe respetar criterios de sostenibilidad. Observa que el procedimiento de reconocimiento de la Comisión no tiene en cuenta aspectos claves en la sostenibilidad, tales como: los conflictos por la tenencia de las tierras; el trabajo forzoso infantil; las malas condiciones laborales de los agricultores, los peligros para la salud y la seguridad..., y pide a la Comisión que tenga en cuenta estos elementos en sus procedimientos de verificación de los regímenes voluntarios. Al mismo tiempo, manifiesta su preocupación porque la producción de biocarburantes pueda competir con el cultivo de alimentos y que la difusión de los cultivos energéticos pueda tener un alto impacto en las normas ambientales y sanitarias de países en vías de desarrollo (Sudamérica y Asia meridional).

En definitiva, el Tribunal de Cuentas hace una advertencia a la Comisión en cuanto al procedimiento que tiene instaurado para el reconocimiento de regímenes voluntarios para la producción de biocombustibles, por cuanto no garantiza el cumplimiento de criterios de sostenibilidad económica y social; sin que ello haya impedido que en el año 2017 la Comisión haya seguido realizando de manera opima dichos reconocimientos.

Esa penetración de las energías renovables en el transporte, que viene fomentando la Unión Europea, se complementa con su introducción en el mercado eléctrico y con una política de ayudas que relaciona el fomento de las energías limpias con la sostenibilidad ambiental. Centrándose en estos dos últimos aspectos, hemos de destacar la aprobación del *Reglamento 2017/2195/UE, de 23 de noviembre, por el que se establece una directriz sobre el balance eléctrico* y el *Reglamento 2017/1601/UE, de 26 de septiembre, por el que se establece el Fondo*

*Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS), la Garantía del FEDS y el Fondo de Garantía del FEDS.* El primero de ellos pretende profundizar en el logro de un mercado interior de la electricidad para garantizar la seguridad del suministro; para ello, entre los objetivos que se fija dicho Reglamento figura el facilitar la participación de las fuentes de energía renovables y apoyar el logro del objetivo de la UE sobre penetración de este tipo de fuentes no contaminantes. El segundo de los citados Reglamentos comunitarios concibe el FEDS como un instrumento financiero para apoyar inversiones y aumentar el acceso a la financiación, principalmente en África y en países vecinos a la UE, para fomentar el desarrollo económico y social sostenible. Con dicho fondo se pretende contribuir a la aplicación del Acuerdo de París destinando inversiones a sectores que tiendan a mitigar el cambio climático. Entre los objetivos que deben atender las operaciones de financiación e inversión que reciban apoyo de la Garantía del FEDS figuran el contribuir a la protección del medio ambiente destinando al menos el 28% de la financiación a inversiones que “contribuyan a combatir el cambio climático y favorezcan las energías renovables y la eficiencia en el uso de los recursos” (art. 9.1.h) del Reglamento 2017/1601/UE).

## **B.- LA EFICIENCIA ENERGÉTICA A TRAVÉS DEL ETIQUETADO ENERGÉTICO**

“Primero, la eficiencia energética”. Esta es una de las previsiones que recogió la Estrategia Marco para la Unión Europea, establecida en la Comunicación de la Comisión de 25 de febrero de 2015, y que fue reiterada en el llamado “Paquete de invierno de energía”. En ambos documentos se incide en la importancia de priorizar las medidas de eficiencia energética y, entre ellas, se resalta la necesidad de un nuevo marco regulador del “etiquetado energético de los productos”. En desarrollo de dichas previsiones se aprueba el *Reglamento 2017/4369, de 4 de julio, por el que se establece un marco para el etiquetado energético* y se deroga la Directiva 2010/30/UE. Con esta norma se trata de convertir el etiquetado de los productos relacionados con la energía en un parámetro del que pueda servirse el consumidor para elegir los productos más eficientes energéticamente hablando. Para ello, como se observa, la primera y trascendental medida que se utiliza es derogar la anterior regulación contenida en la Directiva 2010/30/UE sustituyéndola por un Reglamento, de aplicación general y directa a todos los Estados miembros. Con ello se pretende: a) una mayor armonización a nivel comunitario, lo que repercute en una mayor seguridad jurídica para los fabricantes; y b) reforzar sus disposiciones para la mejora de la eficiencia energética de los

productos, dados los avances tecnológicos en la materia; aunque siguen estando excluidos de su aplicación los medios de transporte, los ascensores, las escaleras mecánicas o cintas transportadoras.

El citado Reglamento comunitario impone un etiquetado a los productos relacionados con la energía que debe incluir una información sobre su eficiencia energética, el consumo de energía y de otros recursos, que permita al consumidor elegir productos más eficientes para reducir su consumo energético (art. 1). Las exigencias que derivan de esta norma son aplicables a los proveedores y distribuidores de productos relacionados con la energía.

## **2.- CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA INTERNA Y EN LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS**

La modificación organizativa más importante hace referencia a la nueva estructura y denominación del Ministerio competente en materia de energía. El anterior Ministerio de Industria, Energía y Turismo cambió su denominación y estructura organizativa en el año 2016, a través de dos reglamentos (Real Decreto 415/2016, de 3 de noviembre y Real Decreto 424/2016, de 11 de noviembre), pasando a llamarse Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital. En el año 2017 se ha desarrollado la estructura orgánica del citado Ministerio mediante *Real Decreto 903/2017, de 13 de octubre*. En esta disposición general se establece como órgano superior la Secretaría de Estado de Energía y como órgano directivo la Subsecretaría de Energía, Turismo y Agenda Digital. El Ministerio cuenta con una Dirección General de Política Energética y Minas, a la que, entre otras funciones, corresponde la elaboración de iniciativas normativas y su seguimiento en materia de “energías renovables y uso racional de la energía y eficiencia energética; la formulación de proyectos para la conservación y el ahorro de energía y fomento de las energías renovables”. Como principal novedad, que ayuda a visualizar la necesaria atención que debe prestársele al tema de las energías renovables, cabe destacar que dicha Dirección General está integrada por la *Subdirección General de Energías Renovables y Estudios*, que ejercerá las funciones relacionadas con las energías renovables, cogeneración y residuos, uso racional de la energía, la prospectiva y estudios, junto a las más tradicionales Subdirección General de Hidrocarburos; Energía Eléctrica; Energía Nuclear y Minas.

Al citado Ministerio se sigue adscribiendo el Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía (IDAE), como Entidad Pública Empresarial.

Junto a este desarrollo de la estructura organizativa del Ministerio del ramo, hemos de resaltar, por un lado, la revocación, mediante Resolución de 27 de noviembre de 2017, de la delegación de competencias en materia de gestión de gastos hasta la cuantía de 18.000 euros para las actividades de la Plataforma Solar de Almería y del Centro de Desarrollo de las Energías Renovables, que se realizó a favor de los jefes de las divisiones de energías renovables del CIEMAT y de la división física de altas energías del CIEMAT; por otro lado, la creación de una Comisión de Expertos sobre escenarios de transición energética, por Resolución de 28 de julio de 2017, que publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de julio de dicho año. Dicha Resolución crea una Comisión de Expertos para elaborar y remitir al Gobierno un informe que analice las posibles propuestas de política energética, su coste económico y la estrategia para alcanzar los objetivos de forma eficiente, garantizando la competencia económica y el crecimiento económico y del empleo y la sostenibilidad ambiental. Dicho informe se remitirá por el Gobierno al Congreso para que se pronuncie sobre el mismo.

Previamente a esa Resolución del mes de julio, el 23 de marzo de 2017, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos acordó la creación del Grupo de Trabajo Interministerial para la Coordinación en la elaboración del Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética y del Plan Nacional Integrado de Energía y Clima. Hasta el 10 de octubre de 2017 ha estado abierto un periodo de consulta pública previo a la aprobación del susodicho Anteproyecto de Ley, cuya aprobación se espera para el primer trimestre de 2018.

En materia de relaciones interadministrativas tenemos que destacar la aprobación de la Orden nº ETU/258/2017, de 24 de marzo, por la que se establecen las obligaciones de aportación al Fondo Nacional de Eficiencia Energética en el año 2017. La misma tiene por objeto regular la forma, contenido y desglose de la información remitida por las CCAA y Entidades locales al Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital sobre todas las actuaciones en materia de ahorro y eficiencia energética correspondientes a iniciativas en marcha al amparo de la Directiva 2012/27/UE, de Eficiencia Energética, en cumplimiento de la Disposición Adicional Cuarta del Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de Fomento de los biocarburantes.

En definitiva, los principales cambios organizativos en materia de energías limpias se centran en la creación de: una Subdirección General de Energías Renovables y Estudios en el Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital; una Comisión de Expertos que informe sobre escenarios para la transición energética; una Comisión Interministerial para elaborar el

Anteproyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética; así como, la concreción de las relaciones interadministrativas entre el Estado y las CCAA y Entidades Locales respecto a las medidas de eficiencia energética adoptadas.

### **3.- EL PLAN NACIONAL DE EFICIENCIA ENERGÉTICA 2017/2020**

La Directiva 2012/27/UE, de 25 de octubre, relativa a la Eficiencia Energética impone a los Estados miembros la presentación de Planes Nacionales de Eficiencia Energética (art.24.2). El primero debía remitirse antes de final del mes de abril de 2014. En cumplimiento de dicha obligación España envió el Plan Nacional de Acción de Eficiencia Energética 2014/2020. Aquella obligación debía reiterarse cada tres años, por lo que España ha lanzado el Plan Nacional de Eficiencia Energética 2017/2020, de 23 de mayo. En el citado Plan se informa de las medidas de eficiencia energética adoptadas por España para cumplir los objetivos derivados de la citada Directiva: establecimiento de un sistema de obligaciones de eficiencia energética; obligatoriedad de la realización de auditorías energéticas y sistemas de gestión energética; instalación de contadores e información sobre la facturación; sistemas de cualificación, acreditación y certificación; prestación de servicios energéticos, etc. Además, se exponen las medidas que en dicha materia se han adoptado en el sector de la edificación, de los organismos públicos, sector industrial, sector del transporte y agricultura y pesca; promoción de la cogeneración de alta eficiencia y de sistemas urbanos de calefacción y refrigeración.

Destaca el Plan las medidas de colaboración arbitradas con las CCAA y Entidades locales para la remisión de información sobre las emisiones contaminantes evitadas gracias a la aplicación de medidas de ahorro y eficiencia energética. En esta línea, en desarrollo de la obligación de emisión de dicha información por parte de esas Administraciones al Ministerio de Energía, que recoge el Real Decreto 1085/2015, de 4 de diciembre, de fomento de los biocarburantes (Disposición Adicional Cuarta), se aprueba la Orden ETU/120/2017, de 1 de febrero, por la que se determina la forma de envío de información de las CCAA y entidades locales en lo relativo a sus programas de ahorro y eficiencia energética, a la que ya hemos hecho referencia.



#### **4.- EL AUTOCONSUMO ELÉCTRICO COMO MEDIDA DE AHORRO ENERGÉTICO: DEL VARAPALO JURISPRUDENCIAL INTERNO A SU DEFENSA POR LA UNIÓN EUROPEA**

El autoconsumo eléctrico a nivel interno se regula en el art. 9 de la *Ley del Sector Eléctrico de 2013* y en el *Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica en autoconsumo y de producción con autoconsumo*<sup>1</sup>.

El principal problema que deriva de esta regulación son los costes que lleva asociado el autoconsumo eléctrico, que lo convierte en una alternativa poco rentable para el consumidor/productor, que permita cumplir con los objetivos que marca la UE de favorecer la generación distribuida. Así, la LSE dispone que cualquier instalación de autoconsumo, que esté conectada al sistema eléctrico, debe contribuir a los costes y servicios del sistema por la energía autoconsumida. Para ello deben abonar: a) los peajes de acceso a las redes; b) los cargos asociados a los costes del sistema; que se abonan también por cualquier consumidor conectado a la red que no esté en régimen de autoconsumo; c) los costes para la provisión de los servicios de respaldo del sistema por la energía autoconsumida, también llamado “coste de respaldo”. Es precisamente este “peaje de respaldo” el que ha merecido el rechazo tanto de las empresas del sector de las energías renovables, especialmente las dedicadas a la energía solar foltovoltaica (la más utilizada en instalaciones de generación de autoconsumo), como de la – en su día- propia Comisión Nacional de la Energía. Así, la ya extinta Comisión Nacional de la Energía, en su Informe 19/2013, de 4 de septiembre, sostuvo que: a) el establecimiento de un peaje de respaldo, únicamente a los consumidores acogidos a las modalidades de autoconsumo, supone un trato discriminatorio respecto del resto de consumidores, que pudiendo reducir su consumo con medidas de aislamiento térmico o de eficiencia energética no pagarían ese peaje por la energía que pudieran ahorrar; b) el peaje de respaldo no tendría en cuenta los beneficios sociales que están asociados a la producción distribuida y al autoconsumo (ahorro por pérdidas de energía en la red; reducción de inversiones por la menor congestión de la red; menor dependencia energética, menos impacto ambiental). Más recientemente, el *Real Decreto-Ley 9/2015, de 10 de julio*, modificó la redacción del art.9.3 LSE

---

<sup>1</sup> Este Reglamento ha sido desarrollado por la Orden ETU/1976/2016, de 23 de diciembre, por la que se establecen los peajes de acceso de energía eléctrica para 2017, regula los precios de los cargos asociados a los costes del sistema y el cargo por otros servicios de aplicación a las diferentes modalidades de autoconsumo (art.3 y Anexo 1).

para permitir que de forma excepcional se puedan establecer “reducciones de peajes, cargas y costes para determinadas modalidades de suministro en autoconsumo; pero en todo caso, la potencia máxima contratada de consumo y la instalada de generación no debe ser superior a 10 kW”. Con esta medida se pretenden reducir las cargas administrativas y costes a los consumidores de pequeña potencia que decidan autoconsumir energía eléctrica.

Esta regulación del autoconsumo se ha visto recientemente reforzada y ratificada por la reciente Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1542/2017, de 13 de octubre (Ponente D. Eduardo Espín Templado). Esta sentencia desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Nacional de Productores e Inversores de Energías Renovables (ANPIER) contra el Real Decreto 900/2015. La parte demandante alega, entre otros vicios, la falta de adecuación de esta regulación a las Directivas 2009/28/UE, 2009/72/CE y 2012/27/UE. El Tribunal aclara cuáles son los cargos que debe abonar el autoconsumidor de energía eléctrica cuya instalación se encuentre conectada a la red, las cuales se equiparan a los que debe abonar cualquier consumidor ordinario: a) el coste de las redes (o sea, paga por la potencia contratada y por la energía consumida); b) otros costes del sistema: retribuciones a renovables, anualidad del déficit... (estos costes se calculan para el autoconsumidor en función de toda la energía consumida, la autoconsumida y la que proviene del sistema eléctrico); y c) la energía que consume (autoconsume) más el respaldo del sistema (o sea, la disponibilidad permanente del sistema para consumir). Respecto a este último concepto, el autoconsumidor paga por la energía que consume procedente del sistema eléctrico, no por la que produce él mismo; “pero sí paga, como el resto de consumidores, por el respaldo del sistema...”. Así, sostiene el Tribunal que “no hay propiamente lo se ha dado en llamar “impuesto al sol” por cuanto el autoconsumidor que no está conectado a la red no paga nada; lo que hay es “contribución a los costes del sistema cuando el autoconsumidor, además de consumir la energía que genera, dispone del respaldo del sistema eléctrico por consumir electricidad del sistema en cualquier momento que lo necesite.

Respecto a la alegación de la parte recurrente de la arbitrariedad en la determinación de dichos costes al no estar concretados en el Reglamento, el Tribunal sostiene que los criterios se recogen en dicha norma, la cual ha sido informada por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, aunque remita a su futura concreción por Orden ministerial, por lo que no aprecia ni arbitrariedad ni inseguridad jurídica. En cualquier caso, mientras aquella determinación se produzca – arguye el Tribunal- se prevé un régimen transitorio en el que se establece

un detallado procedimiento para la determinación de los costes a abonar por el autoconsumidor.

Al tiempo que la entidad recurrente alega que los autoconsumidores pagan más costes que un consumidor ordinario porque abonan por la energía autoconsumida, lo que vulneraría el tenor literal del art. 9.3 de la Ley del Sector Eléctrico, el Alto Tribunal mantiene que los autoconsumidores abonan los mismos cargos, lo que ocurre es que para calcular los cargos asociados a los costes del sistema se tiene en cuenta toda la energía consumida (la autoproducida y la que obtiene de la red). Considera el Tribunal que lo que se produce es que para calcular esos costes del sistema se utiliza una metodología que engloba ambos tipos de energía. O sea, se viene a indicar que los peajes son los mismos para el consumidor ordinario y para el autoconsumidor; y que lo que varía es la metodología de cálculo, es decir, que se aplica sobre toda la energía consumida, pero que en el caso del autoconsumidor obviamente engloba la “autoproducida”. Interpretación ciertamente criticable.

Tampoco considera el Alto Tribunal discriminatorio que, hasta el 31 de diciembre de 2019, se haya eximido a los sistemas de cogeneración de los cargos asociados al sistema, por tratarse de usuarios con regímenes diferenciados.

La pretensión relativa a la vulneración del Derecho de la Unión Europea por no prever el Real Decreto 900/2015 un sistema simplificado de autorización de las instalaciones de autoconsumo, tampoco es acogida, en la medida en que existe un procedimiento autorizatorio –general- para instalaciones de pequeña potencia. Con base en todo lo expuesto se desestima el recurso contencioso-administrativo.

En la misma línea de considerar conforme a derecho el Real Decreto 900/2015 se sitúa el Informe de 8 de julio de 2015 de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia sobre el Proyecto de Real Decreto que regula el autoconsumo. En este informe se recuerda que es necesario que se establezca una metodología clara de cargos que sea coherente con la de los peajes de acceso. A su vez, la Comisión se muestra favorable a que los vertidos esporádicos de energía a la red no sean abonados, sin perjuicio de poder acogerse a la modalidad de producción con autoconsumo. Este informe se aleja considerablemente de la postura que en 2013 mantuvo la Comisión Nacional de Energía, a la que ya nos hemos referido, mucho más acorde con la regulación comunitaria sobre generación distribuida.

Esta regulación interna y doctrina jurisprudencial resulta contraria a la futura regulación que sobre el autoconsumo pretende realizar la Unión

Europea. La reforma de la Directiva 2009/28/UE, relativa al fomento del uso de fuentes procedentes de energías renovables que propone el “Paquete de invierno de energía, regula el autoconsumo permitiendo al consumidor producir, almacenar y vender su propia electricidad, admitiéndose el autoconsumo compartido entre hogares, edificios e industrias; aunque se limita el vertido de energía autoproducida que puede verterse a la red (10 Mwh anuales en el sector doméstico y 500 Mwh para las empresas) y la potencia instalada.

Más recientemente, el 17 de enero de 2018, el Parlamento Europeo ha aprobado elevar el 27% de introducción de renovables, propuesto por la Comisión en dicho “Paquete de invierno de energía”, al 35% como objetivo a alcanzar para el año 2030. Al mismo tiempo que reconoce el autoconsumo como un derecho, por lo que de esta postura comunitaria puede derivar un cambio en la política interna que grava el autoconsumo con el llamado “peaje de respaldo”.

## **5.- RÉGIMEN DE AYUDAS A LAS ENERGÍAS RENOVABLES Y A LA EFICIENCIA ENERGÉTICA**

Bajo este epígrafe queremos referirnos a las diferentes convocatorias de ayudas que durante el año 2017 se han destinado a la implementación de energías renovables y, especialmente, a las destinadas a mejoras en la eficiencia energética en variados sectores de actividad.

### **A.- LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO Y EL IMPULSO A LA RETRIBUCIÓN ESPECÍFICA PARA LA PRODUCCIÓN ELÉCTRICA A PARTIR DE FUENTES RENOVABLES**

La *Ley 3/2017, de 27 de julio de Presupuestos Generales del Estado* para el año 2017, en su Disposición Adicional centésima décima quinta recoge la posibilidad de convocar ayudas a la inversión para instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables conectadas al sistema eléctrico, estableciendo como límite máximo con cargo al sistema eléctrico la cuantía de 60 millones de euros. Para ello se habilita al Ministerio competente para establecer las disposiciones necesarias para su aplicación y el control de las citadas ayudas. Igualmente se habilita el establecimiento de un régimen de ayudas a las actuaciones de apoyo a la movilidad basada en criterios de eficiencia energética, sostenibilidad e impulso del uso de las energías alternativas, incluida la

constitución de las infraestructuras energéticas. La gestión de estas ayudas se asigna al IDAE (Disposición Adicional centésima décima octava).

Junto a ese apoyo presupuestario, la producción de electricidad a partir de fuentes de energías renovables se ha visto reforzada mediante dos convocatorias para la atribución de potencia a nuevas instalaciones. De esta forma, el impulso del régimen retributivo específico a la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables se ha visto plasmado en sendos Reales Decretos, el *Real Decreto 359/2017, de 31 de marzo* y el *Real Decreto 650/2017, de 16 de junio*. Ambos reglamentos vienen a desarrollar lo dispuesto en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico cuando prevé la posibilidad de establecer un nuevo régimen retributivo para las instalaciones de producción de energía a partir de energías renovables (art. 14.2 LSE), siguiendo lo que ya dispuso el Real Decreto-Ley 9/2013, de 12 de julio. En desarrollo de dicha previsión normativa se aprobó el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables, cogeneración y residuos, que establece su régimen jurídico y económico, el cual remite al reglamento la determinación de las condiciones, tecnologías o colectivo de instalaciones que podrán acogerse a este sistema retributivo específico (art.12). Así, para dar cumplimiento al objetivo europeo de introducción de las energías renovables en un 20% sobre el consumo de energía final en 2020 se aprobó el Real Decreto 359/2017, por el que se establece una convocatoria para el otorgamiento del régimen retributivo específico a nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energías renovables en el sistema eléctrico peninsular. En esta disposición se aprobaron hasta 3000 MW de potencia instalada, cuyo procedimiento de asignación de régimen retributivo se realizó mediante un procedimiento de subasta en virtud de lo dispuesto en la Orden ETU/315/2017, de 6 de abril. Dicha subasta, celebrada el 17 de mayo de 2017, supuso la adjudicación de la totalidad de los 3000 MW de potencia instalada disponible. Por su parte, el Real Decreto 650/2017, de 16 de junio, vino a establecer un nuevo cupo de potencia de 3000 MW de potencia instalada, de nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energías renovables en el sistema eléctrico peninsular, al que se podrá otorgar el régimen retributivo específico. El procedimiento de asignación de régimen retributivo específico se aprobó por Orden ETU/615/2017, de 27 de junio.

En ambas subastas las tecnologías más competitivas, que se han hecho con las mismas, han sido la eólica y la fotovoltaica.

En relación a este nuevo régimen retributivo de las energías renovables que se establece en el año 2013 y fue objeto de desarrollo

reglamentario a través del Real Decreto 413/2014 y de la Orden que lo desarrolla de 16 de junio de 2014, cabe destacar que se hayan dictado más de un centenar de sentencias a lo largo del año 2017 que tienen como principal fundamento de impugnación la vulneración por el citado Real Decreto 413/2014 de los principios de seguridad jurídica, prohibición de la retroactividad y confianza legítima (véase entre las más recientes: STS núm. 2044, de 20 de diciembre de 2017; STS núm. 2009, de 18 de diciembre de 2017; STS núm. 2017, de 18 de diciembre, en todas ellas ha sido ponente José M<sup>a</sup> del Riego; STS núm.1980, de 14 de diciembre (Pte. José Manuel Bandrés); STS núm.1585, de 20 de octubre (Pte. José María del Riego); STS núm.1572, de 18 de octubre (Pte. José Manuel Bandrés); STS núm.1423, de 25 de septiembre (Pte. José María del Riego); STS núm.1418, de 21 de septiembre (Pte. José Manuel Bandrés); STS núm. 881, de 22 de mayo (Pte. Juan Carlos Trillo); STS núm.869, de 18 de mayo (Pte. Wenceslao F. Olea); STS núm. 97, de 25 de enero (Pte. Pilar Teso)...). Al respecto, el Alto Tribunal ha establecido que dicha disposición general es desarrollo de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico, respecto a la cual el Tribunal Constitucional (STC 270/2015 y 61/2016) ha sostenido que no vulnera los citados principios, considerando que razones de interés público han llevado a la citada modificación del régimen retributivo.

En muchas de estas impugnaciones la pretensión es el reconocimiento de responsabilidad patrimonial del Estado legislador al sostener que el Real Decreto-Ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico –antecesor en esta materia de lo dispuesto en la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico-, modifica los parámetros de cálculo del régimen retributivo y suprime la prima a la producción a partir de energías renovables, lo que considera que produce un daño antijurídico que entraría dentro del concepto de responsabilidad patrimonial del Estado legislador. En todas las sentencias se niega por el Tribunal Supremo que exista ese tipo de responsabilidad. Así, se sostiene que el daño no es antijurídico pues la nueva regulación no vulnera el principio de confianza legítima ni de seguridad jurídica. Además considera que los daños no son reales ni actuales, excluyéndose los futuros o hipotéticos. Según el Tribunal, el operador no ha sido privado de vender su energía en el mercado; manteniendo que nos encontramos ante “cargas generales impuestas con plena eficacia sobre la totalidad del sector empresarial y económico que desarrolla su actividad” en ese concreto sector.

Al respecto de esta reiterada doctrina del Tribunal Supremo, solo en algunos pronunciamientos se ha mantenido que aquel régimen retributivo

no es conforme a derecho por contravenir el principio legal de suficiencia de la retribución. Nos referimos a las impugnaciones realizadas por las plantas de cogeneración a partir de residuos, más concretamente de tratamiento de purines. La equiparación en el régimen retributivo de las plantas de cogeneración a partir del tratamiento de purines y de las plantas ordinarias de cogeneración se considera no ajustada a derecho por cuanto de los informes periciales se deduce probado que los costes de inversión y explotación y otros ingresos de explotación difieren en ambos tipos de instalaciones, por lo que no cabe la citada equiparación. Esta doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de junio de 2016, se reitera en otras sentencias del año 2017, tales como: la núm.2040, de 20 de diciembre (Pte. José M<sup>a</sup> del Riego), la núm. 2010, de 18 de diciembre (Pte. José M<sup>a</sup> del Riego); la núm.2013, de 18 de diciembre y la núm. 1969, de 14 de diciembre (Pte. Ángel Arozamena). Otro de los motivos de impugnación que ha prosperado en relación al Real Decreto 413/2014 ha sido la vulneración del principio de tipicidad al establecer como motivo de cancelación de la inscripción en el Registro de régimen retributivo específico “cualquier otro incumplimiento de las obligaciones y requisitos previstos en este Real Decreto”, dada su inconcreción (STS nº 1419/2017, de 21 de septiembre y STS 326/2017, de 27 de febrero, siendo ponente el magistrado José M<sup>a</sup> del Riego).

El Real Decreto 413/2014 ha sido además objeto de un conflicto positivo de competencias interpuesto por la Generalitat de Cataluña y resuelto por la STC 37/2017, de 1 de marzo (Pte. Adela Asua). El conflicto deriva de la obligación que impone dicho Real Decreto de remitir información directamente a la Administración General del Estado y respecto a las facultades ejecutivas de inspección y autorización que se atribuyen a dicha Administración. El Tribunal, tras considerar que esta norma se encuadra en materia de energía, considera que la obligación de remisión de información forma parte de las competencias básicas del Estado en dicho sector, al formar parte del análisis del cumplimiento de los objetivos nacionales en materia de energías renovables y eficiencia energética. En cuanto a la facultad de inspección de forma periódica y aleatoria de las instalaciones con régimen retributivo específico, como función ejecutiva, se resuelve con base en la doctrina del TC sobre las competencias ejecutivas que puede ostentar el Estado “cuando las mismas están estrechamente vinculadas al mantenimiento y efectividad de las normas de carácter básico”. Así, esas inspecciones –según el TC- tienen por finalidad la “comprobación y mantenimiento del derecho a la retribución específica, siendo que dicho régimen retributivo corresponde ordenarlo y adjudicarlo al Estado. Ello no impide además que la

Comunidad Autónoma realice las inspecciones que considere oportunas en aquellos supuestos no vinculados a aspectos básicos.

## **B.- EL CONSIDERABLE AUMENTO DE AYUDAS PARA LA EFICIENCIA ENERGÉTICA**

El año 2017 ha sido especialmente prolijo en ayudas a diversos sectores para la mejora de la eficiencia energética. Veamos los más destacados.

### **a). Ayudas a proyectos que favorezcan el paso a una economía baja en carbono**

Para dar cumplimiento a los objetivos de eficiencia energética que prevé la Directiva 2012/27/UE, la Administración General del Estado ha elaborado el Programa Operativo de Crecimiento Sostenible para el periodo 2014-2020 (POCS), aprobado por Decisión de Ejecución de la Comisión C (2015), de 22 de julio de 2015. En dicho programa se recoge un eje dedicado a la transición a una economía baja en carbono; parte de la financiación de este eje se destina a proyectos en el ámbito de las Entidades locales, con una línea de ayudas de 336. 053.612 euros que gestionará el IDAE. Para desarrollar este programa se aprueba el *Real Decreto 616/2017, de 16 de junio*, que regula la concesión directa de subvenciones a proyectos singulares de Entidades locales que favorezcan el paso a una economía baja en carbono en el marco del Programa Operativo FEDER de crecimiento sostenible 2014-2020. Concretamente las ayudas se destinan a proyectos promovidos por municipios de menos de 20.000 habitantes o agrupaciones formadas por municipios de población inferior a esa cifra, y a las Ciudades de Ceuta y Melilla, que reduzcan las emisiones de CO<sub>2</sub> mediante la implantación de medidas de ahorro y eficiencia energética, movilidad urbana sostenible y uso de fuentes de energías renovables, que contribuyan tanto al desarrollo local como al cumplimiento de los objetivos fijados en el POCS.

### **b). Ayudas para la movilidad sostenible**

En esta línea se enmarca una importante línea de ayudas orientadas: a la adquisición de vehículos de energías alternativas; a la implantación de infraestructuras para vehículos eléctricos; a la eficiencia energética en el sector ferroviario; y al cambio modal. Tal es el caso del *Real Decreto 617/2017, de 16 de junio*, que regula la concesión directa de ayudas para la adquisición de vehículos de energías alternativas y para la implantación de puntos de recarga de vehículos eléctricos en 2017 (Plan Movea 2017). Desde el año 2011, el Ministerio competente en materia de energía viene



adoptando un programa de impulso del vehículo eléctrico mediante el continuado Programa Movele. En 2015 se aprobó la Estrategia de Impulso del Vehículo con energías alternativas en España 2014-2020, con la que se extendía el apoyo no solo a vehículos eléctricos, sino también, a vehículos propulsados por gas licuado del petróleo, gas natural y motocicletas eléctricas, a la vez que se incidía en la construcción de puntos de recarga para los vehículos eléctricos. En esta línea, el Real Decreto 617/2017 pretende dar continuidad a la promoción de la adquisición de vehículos de energías alternativas mediante una importante línea de ayudas (para vehículos eléctricos, de gas licuado del petróleo, de gas natural comprimido y licuado, vehículos que se propulsen con pila de combustibles y motocicletas eléctricas). Con esta norma se pretende contribuir a la sostenibilidad en el sector del transporte, la disminución de las emisiones de CO<sub>2</sub>, mitigar el cambio climático y mejorar la calidad del aire y la diversificación energética.

En el ámbito de las infraestructuras para la movilidad, la Resolución de 7 de noviembre de 2017, del Consejo de Administración del IDAE, por la que se establecen las bases reguladoras del programa de ayudas a la implantación de infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos (Plan Movalt infraestructuras), recoge ayudas para la implantación de sistemas de recarga de baterías de estos vehículos.

También el sector ferroviario se ha visto favorecido con un programa de ayudas aprobado por Resolución de 19 de diciembre de 2017, del IDAE, por la que se publica la Resolución de 28 de noviembre de 2017, del Consejo de Administración, por la que se modifica la de 27 de octubre de 2005, por la que se aprueban las bases y la convocatoria del programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en dicho sector. Con esta Resolución se ampliaba el plazo de vigencia hasta el 30 de abril de 2018. Previamente se aprobó la Resolución de 29 de noviembre de 2016 del Consejo de Administración, por la que se amplía el plazo de vigencia del programa de ayudas en dicha materia publicadas por Resolución de 30 de noviembre de 2015. Esta última Resolución aprobó las bases y convocatoria de este programa de ayudas. Se pretende la ejecución de proyectos de ahorro y eficiencia energética en el sector ferroviario que reduzcan las emisiones contaminantes, dedicando a estas actuaciones una financiación máxima de 13.000.000 de euros. Las actuaciones van dirigidas a una mejora en la eficiencia energética en el frenado; en edificios ferroviarios existentes; en el alumbrado exterior y señalización; en instalaciones ferroviarias o mediante estrategias de ahorro energético en la operación del tráfico ferroviario.

También el cambio modal puede suponer una mejora en la eficiencia energética. Por ello, se ha aprobado la Resolución de 5 de abril de 2017, por la que se publica la Resolución de 6 de marzo de 2017 del Consejo de Administración del IDAE, por la que se establecen las bases reguladoras de la segunda convocatoria del Programa de ayudas para actuaciones de cambio modal y uso más eficiente de los medios de transporte. La convocatoria se realiza por Resolución de 11 de abril de 2017 del Director General del IDAE. Las ayudas se orientan a: la realización de planes de transporte sostenible en el centro de trabajo; actuaciones con auditoría de flotas e implantación de sistemas de gestión de flotas de vehículos de transporte de mercancías y viajeros por carretera y de flota de vehículos de servicios; y, cursos de conducción eficiente. Las ayudas ascienden a 3, 7 millones de euros.

**c). Ayudas para la regeneración urbana**

Por Resolución de 14 de diciembre de 2017, se publica la Resolución de 6 de marzo de 2017 del Consejo de Administración del IDAE, por la que se establecen las bases reguladoras de la segunda convocatoria del programa de ayudas para actuaciones de rehabilitación energética de edificios existentes (PAREER II). Se pretende incentivar y promover la realización de actuaciones de reforma que favorezcan la reducción de emisiones de dióxido de carbono, mediante el ahorro energético, la mejora de la eficiencia energética y el aprovechamiento de energías renovables en los edificios existentes, con independencia de su uso y de la naturaleza jurídica de sus titulares. La aplicación de estas medidas debe implicar una mejora de al menos una letra en la calificación energética del edificio. Se pretende contribuir al logro de los objetivos de la Directiva 2012/27/UE favoreciendo la regeneración urbana. La Convocatoria de estas ayudas se realiza por Resolución de 21 de diciembre de 2017, y se destina un presupuesto de 125. 658.000 de euros, con origen en el Fondo Nacional de Eficiencia Energética. El plazo para la presentación de solicitudes se inicia en febrero de 2018.

A la promoción de proyectos de renovación energética se destina también la Resolución de 25 de julio de 2017, por la que se publica la Resolución de 25 de abril de 2017, que establece las bases reguladoras de la convocatoria de expresiones de interés por la selección y realización de proyectos de renovación energética de edificios e infraestructuras existentes en la Administración General del Estado. Se regula el procedimiento de selección de proyectos que faciliten el paso a una economía baja en carbono en el ámbito de los edificios e infraestructuras de la Administración General del Estado y de sus organismos

dependientes, a financiar en el marco del Eje 4 del Programa Operativo Pluriregional del Crecimiento Sostenible para el periodo 2014-2020.

**d). Ayudas para la eficiencia energética en desaladoras**

En esta materia nos encontramos con la Resolución de 29 de diciembre de 2017, por la que se publica la Resolución de 28 de noviembre de 2017, del Consejo de Administración, por la que se amplía el plazo de vigencia del programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en desaladoras, publicadas por Resolución de 18 de diciembre de 2015. Dicho plazo ya había sido ampliado previamente por Resolución de 13 de diciembre de 2016, que publicaba la Resolución de 29 de noviembre de 2016 del Consejo de Administración ampliando el plazo de las ayudas para actuaciones de eficiencia energética en desaladoras, publicadas por Resolución de 18 de diciembre de 2015. Esta última Resolución aprueba las bases y la convocatoria de dichas ayudas. El monto total de las ayudas asciende a 12.000.000 euros con origen en el Fondo Nacional de Eficiencia Energética, y pretende la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> en estas instalaciones mediante la mejora tecnológica y en los procesos de desalación e implantación de sistemas de gestión energética.

**e). Ayudas a la eficiencia energética en el sector industrial**

Este tipo de ayudas se prevén en la Resolución de 17 de abril de 2017, del IDAE, por la que se publica la Resolución de 6 de marzo de 2017, del Consejo de Administración, por la que se establecen las bases reguladoras de la segunda Convocatoria del programa de ayudas para actuaciones de eficiencia energética en PYME y gran empresa del sector industrial. La Resolución de 6 de marzo de 2017, ha sido objeto de modificación por Resolución de 25 de julio y de 19 de diciembre del mismo año. La convocatoria de estas ayudas se realiza por Resolución de 26 de mayo de 2017. Las ayudas se destinan a mejora en la tecnología de equipos y procesos industriales y a la implantación de sistemas de gestión energética. El presupuesto total es de 168.190.250 euros con origen en el Fondo Nacional de Eficiencia Energética.

**f). Ayudas a la eficiencia energética en el alumbrado exterior**

Las mismas se recogen en la Resolución de 5 de abril de 2017 por la que se publica la Resolución de 6 de marzo de 2017 del Consejo de Administración, por la que se establecen las bases reguladoras de la segunda convocatoria del programa de ayudas para la renovación de las instalaciones de alumbrado exterior municipal. La convocatoria se realiza por Resolución de 22 de abril de 2017; mediante Resolución de 28 de junio

de 2017 se amplía el presupuesto inicial de este programa. En total el presupuesto asciende a 48.791.000 euros con origen en el Fondo Nacional de Eficiencia Energética. Las actuaciones financiadas son las que consigan una reducción de emisiones mediante: sustitución de los actuales equipos de alumbrado por luminarias de mayor rendimiento, por fuentes de luz más eficiente, por equipos electrónicos de regulación y control que permitan reducir el consumo de energía eléctrica en alumbrado en al menos el 30% y alcanzar una calificación energética de A o B.