



Comisión
Nacional
de Energía

**INFORME 30/2008 DE LA CNE EN
RELACION CON LA PROPUESTA DE
REAL DECRETO DE RETRIBUCIÓN
DE LA ACTIVIDAD DE PRODUCCIÓN
DE ENERGÍA ELÉCTRICA MEDIANTE
TECNOLOGÍA SOLAR
FOTOVOLTAICA PARA
INSTALACIONES POSTERIORES A
LA FECHA LÍMITE DE
MANTENIMIENTO DE LA
RETRIBUCIÓN DEL REAL DECRETO
661/2007, DE 25 DE MAYO, PARA
DICHA TECNOLOGÍA**

29 de julio de 2008

INDICE

1	OBJETO	2
2	ANTECEDENTES	2
3	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE REAL DECRETO.....	4
4	CONSIDERACIONES PREVIAS.....	7
4.1	Sobre el retraso en la elaboración de la propuesta de Real Decreto y la necesidad de su tramitación por el procedimiento de urgencia	7
4.2	Sobre la metodología de la CNE para la determinación del nivel retributivo.....	8
4.3	Sobre el éxito de la regulación del régimen especial en España	10
4.4	Sobre la adaptación de la metodología de la CNE a una situación de un mercado sobreincentivado.....	12
4.5	Sobre la adecuación de la propuesta de Real Decreto al marco regulatorio del régimen especial.....	15
5	CONSIDERACIONES GENERALES.....	16
5.1	Sobre el criterio de alcanzar los objetivos de planificación	16
5.2	Sobre el criterio de minimizar la incertidumbre regulatoria.....	20
5.3	Sobre el criterio de facilitar la operación del sistema eléctrico	23
6	OTRAS CONSIDERACIONES	26
7	PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES DE LA CNE.....	33
7.1	Primera.....	33
7.2	Segunda.....	33
7.3	Tercera.....	34
7.4	Cuarta	35
7.5	Quinta.....	35
7.6	Sexta	35
7.7	Séptima	36
7.8	Octava.....	36
7.9	Novena.....	36
7.10	Décima.....	36
8	CONCLUSIÓN	37

INFORME 30/2008 DE LA CNE EN RELACIÓN CON LA PROPUESTA DE REAL DECRETO DE RETRIBUCIÓN DE LA ACTIVIDAD DE PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA MEDIANTE TECNOLOGÍA SOLAR FOTOVOLTAICA PARA INSTALACIONES POSTERIORES A LA FECHA LÍMITE DE MANTENIMIENTO DE LA RETRIBUCIÓN DEL REAL DECRETO 661/2007, DE 25 DE MAYO, PARA DICHA TECNOLOGÍA

De conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional undécima, apartado tercero, 1, funciones segunda y cuarta de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y en el Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Nacional de Energía, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía, en su sesión del día 29 de julio diciembre de 2007 ha acordado emitir el siguiente

INFORME

1 OBJETO

El presente documento tiene por objeto informar preceptivamente “La Propuesta de Real Decreto de retribución de la actividad de producción de energía eléctrica mediante tecnología solar fotovoltaica para instalaciones posteriores a la fecha límite de mantenimiento de la retribución del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, para dicha tecnología”, remitida por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

2 ANTECEDENTES

Con fecha 1 de abril de 2003, la CNE aprobó el Informe “*Propuesta de metodología de las primas y precios del régimen especial*”, que fue enviado al Ministerio de Economía.

Con fecha 22 de enero de 2004, la CNE aprobó su Informe 4/2004 relativo a la “*Propuesta de Real Decreto por el que se establece la metodología para la*

actualización y sistematización del régimen jurídico y económico de la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial”, que dio lugar al Real Decreto 436/2004, de 12 de marzo.

Con fecha 14 de febrero de 2007, la CNE aprobó su Informe 3/2007 relativo a la *“Propuesta de Real Decreto por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial y de determinadas instalaciones de tecnologías asimilables del régimen ordinario”*, que dio lugar al Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo.

Con fecha 25 de julio de 2007, la CNE aprobó el *“Procedimiento sobre el sistema de información de la potencia de régimen especial con inscripción definitiva, previsto en los artículos 21 y 22 del Real Decreto 661/2007”*, y con fecha 27 de septiembre de 2007, comunicó al Secretario General de Energía que en agosto de 2007, se había alcanzado el 85% del objetivo de potencia fotovoltaica establecido en la planificación. Por su parte, el Secretario General emitió Resolución estableciendo que se mantenía la tarifa regulada vigente para las instalaciones fotovoltaicas con inscripción definitiva anterior al 30 de septiembre de 2008.

Con fecha 28 de septiembre de 2007 el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio remitió a la CNE para informe preceptivo una primera propuesta de Real Decreto de retribución de la actividad de producción de energía fotovoltaica para instalaciones inscritas con posterioridad a la mencionada fecha límite. Después de su correspondiente tramitación en el Consejo Consultivo de Electricidad, con fecha 13 de diciembre de 2007 la CNE emitió su informe con valoración negativa, en tanto que podría tener un carácter retroactivo para determinadas instalaciones, si se alcanzaba una potencia total instalada de 1.200 MW antes del día 30 de septiembre de 2008.

Con fecha 18 de julio de 2008 la Secretaría General de Energía remitió a la CNE para informe preceptivo por el procedimiento de urgencia una segunda propuesta de Real Decreto con el mismo objeto.

Con esa misma fecha, la CNE remitió a su Consejo Consultivo de Electricidad la mencionada propuesta para comentarios mediante procedimiento escrito.

Se adjunta como Anexo las alegaciones remitidas respecto de la citada Propuesta por los miembros del Consejo Consultivo de Electricidad.

3 DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE REAL DECRETO

El proyecto de Real Decreto cuenta con quince artículos, cuatro disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

Los artículos se agrupan en cinco Capítulos:

- a) El primero, con el objeto, el ámbito de aplicación (instalaciones fotovoltaicas con inscripción definitiva con posterioridad al 29 de septiembre de 2008) y la tipología de las instalaciones (tipo I, sobre edificación cuando existan consumos eléctricos anuales asociados de al menos el 50% de la energía producida, y tipo II, resto de instalaciones).
- b) El segundo, sobre el “*Registro de pre-asignación de retribución*” dependiente del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para, definirlo, fijar el método de inscripción de los proyectos, determinar la potencia máxima de los proyectos (tipo I, 2MW y tipo II, 10 MW), y establecer la potencia objetivo anual que en el primer año, en el tipo I, es de 200 MW, y en el tipo II, de 100 MW, y en años sucesivos tendrá una corrección automática al alza o a la baja en proporción directa a la potencia pre-inscrita en el año anterior. Los objetivos anuales se han de dividir entre cuatro convocatorias, pudiéndose traspasar potencia no cubierta en una convocatoria a la siguiente, a la misma o distinta tipología.
- c) El tercer Capítulo es el referido al régimen económico.

1. Se fijan las tarifas para las instalaciones del tipo I, en 33 c€/kWh, y del tipo II, en 29 c€/kWh, lo que supone una reducción de las tarifas respecto a la situación actual de un 27% y 36%, respectivamente.
 2. Se establece el sistema de actualización anual de las tarifas con reducciones de hasta el 10%, cuando se sobreesen los objetivos de las cuatro convocatorias del año anterior. En el caso de no cubrirse el 50% del objetivo en dos convocatorias consecutivas, la Dirección General de Política Energética y Minas podrá incrementar la tarifa en la convocatoria siguiente. Las tarifas asignadas a los proyectos de cada convocatoria se mantendrán durante un plazo de 25 años desde la puesta en marcha. Por otra parte, no se especifica nada sobre el complemento de energía reactiva.
- d) El cuarto Capítulo se refiere a inspecciones, estableciéndose la necesidad de que la CNE inspeccione anualmente un 5% de las instalaciones (a día de hoy esto supone aproximadamente unas 1.000 instalaciones, aunque gran parte de ellas agrupadas en “huertos solares”), en referencia a la posible suspensión temporal o permanente del régimen económico.
- e) El quinto Capítulo es el referido a los requisitos técnicos de las instalaciones, habilitando al MITyC a establecerlos con el fin de contribuir a la seguridad de suministro.

Las cuatro Disposiciones Adicionales se refieren a:

- a) Un mandato a la CNE para que, antes del 31 de abril de 2009, realice la evaluación del marco legislativo y reglamentario vigente respecto a los procedimientos administrativos necesarios para la implantación de las instalaciones de producción de energía fotovoltaica en edificación, y de las medidas necesarias para eliminar o reducir los obstáculos.

- b) El establecimiento, con carácter general, de la siguiente condición: para percibir la tarifa regulada o, en su caso, la prima, la fecha de comienzo de la venta de la producción neta ha de encontrarse dentro del periodo de mantenimiento de la retribución, conforme a lo previsto en el artículo 22.1 del Real Decreto 661/2007.
- c) La posibilidad de devolución del aval en el caso de los proyectos afectados por un cambio normativo, como es este Real Decreto.
- d) Un mandato al MITyC para que, antes del 31 de diciembre de 2008, desarrolle un Plan Renove para la cogeneración.

Una Disposición Derogatoria única según la cual quedaría derogada cualquier disposición de igual o inferior rango en lo que se oponga a este Real Decreto.

Cuatro Disposiciones Finales sobre:

- a) La modificación de la discriminación horaria para la cogeneración a tarifa y el establecimiento de discriminación horaria para la minihidráulica y la biomasa vendida a tarifa.
- b) Competencias del MITyC para el desarrollo del Real Decreto.
- c) El carácter básico del Real Decreto, según lo establecido en el artículo 149.1.22^a y 25^a de la Constitución.
- d) La entrada en vigor será el día siguiente al de su publicación.

4 CONSIDERACIONES PREVIAS

4.1 Sobre el retraso en la elaboración de la propuesta de Real Decreto y la necesidad de su tramitación por el procedimiento de urgencia

El objetivo de planificación determinado para 2010 en el sector fotovoltaico se ha alcanzado anticipadamente, habiéndose activado el mecanismo previsto en la regulación para la finalización de la aplicación de la tarifa vigente a las nuevas instalaciones, con el fin de que exista en todo momento una correspondencia en el binomio objetivo de planificación y tarifa regulada.

Este mecanismo, que se activó con la Resolución del Secretario General de Energía de 29 de septiembre de 2007, por la que se establecía el mantenimiento de la tarifa regulada vigente para las instalaciones fotovoltaicas con inscripción definitiva anterior al 30 de septiembre de 2008, fue acompañado con celeridad de una propuesta de Real Decreto de retribución de la actividad de producción de energía fotovoltaica para instalaciones inscritas con posterioridad a dicha fecha, que se remitió a la CNE para informe.

Sin embargo, después de su tramitación en el Consejo Consultivo de Electricidad y emisión de informe con una valoración negativa, se envía una nueva propuesta de Real Decreto diez meses después de activado el citado mecanismo, y cuando faltan solamente dos meses para alcanzar la fecha límite de finalización de la tarifa vigente. Esta prolongada ausencia de regulación introduce incertidumbres en un sector industrial que se ha situado entre los líderes mundiales, aparte de la confusión que genera entre los potenciales inversores, en su mayoría, personas físicas.

Adicionalmente el Ministerio ha optado por utilizar para la tramitación del informe preceptivo de la CNE el procedimiento de urgencia, limitando con ello el tiempo para la elaboración del citado informe tras la oportuna audiencia del Consejo Consultivo de Electricidad. En este sentido, esta Comisión no puede sino manifestar su profundo desacuerdo con el trámite seguido.

4.2 Sobre la metodología de la CNE para la determinación del nivel retributivo

Con fecha 1 de abril de 2003, el Consejo de Administración de la CNE aprobó la “*Propuesta de metodología de revisión de primas y precios del régimen especial*”, que fue remitida al entonces Ministerio de Economía. Dicha propuesta se emitió como consecuencia de la incertidumbre regulatoria que existía en aquel momento respecto al nivel retributivo del régimen especial y a los criterios de actualización anual de primas y precios. La metodología de la CNE trataba de aportar certidumbre y objetividad a la retribución del régimen especial, y consistía en determinar, a partir de los costes reales de cada tecnología, una retribución que obtuviese en cada caso una rentabilidad razonable de la inversión. Dicha metodología ha sido implementada en su mayor parte en los Reales Decretos 436/2004 y 661/2007.

Esta metodología se puede extractar en los cuatro criterios siguientes:

- a) **Alcanzar los objetivos de planificación.** En un marco regulatorio liberalizado como el que corresponde a la actividad de producción de electricidad, los incentivos económicos (tarifas y primas) constituyen un importante instrumento de política energética y ambiental, cuyo objeto final es alcanzar los objetivos de Planificación. El objetivo actual es establecido en la Disposición Transitoria decimosexta de la Ley 54/1997, de cubrir con energías renovables un 12% de la demanda de energía primaria de 2010. De acuerdo con la Directiva 2001/77/CE y con el Plan de Fomento de las Energías Renovables el objetivo anterior equivale para el sector eléctrico a una penetración de las energías renovables del 30 % de la demanda de electricidad en 2010. Además, esta penetración ha de ser incrementada en el futuro. Según el Consejo de la UE de Primavera de 2007, y el *Climate Package* presentado por la Comisión Europea el 23 de enero de 2008, el nuevo objetivo para el conjunto de la Unión Europea es alcanzar con renovables el 20 por 100 de la demanda de energía final en 2020, lo que puede suponer para el sector eléctrico

español alcanzar con renovables una cuota aproximada del 40%. Esta cuota resulta muy ambiciosa si se considera que en los últimos diez años se ha mantenido prácticamente invariable y próxima al 20%, debido al incremento sostenido del consumo de electricidad.

- b) **Seguridad jurídica y protección de la confianza legítima.** La estabilidad y la predictibilidad de los incentivos económicos (tarifas y primas) reducen la incertidumbre regulatoria, lo que incentiva las inversiones en nueva capacidad para abordar sus proyectos, al tiempo que minimiza el coste de financiación, reduciéndose el coste final para el consumidor. La regulación actual ha establecido actualizaciones anuales de los incentivos económicos, basados en índices robustos (como el IPC, los bonos a diez años, etc), y además, revisiones periódicas cada cuatro años, que en este caso únicamente afectan a las nuevas instalaciones.

Ciertamente, los principios de seguridad jurídica y de protección de la confianza legítima (art. 9.3 CE) no constituyen obstáculos insalvables a la innovación del ordenamiento jurídico, ni pueden por ello ser utilizados como instrumentos petrificadores del marco jurídico vigente en un momento dado. En este sentido, dichos principios no impiden la innovación dinámica de los marcos regulatorios, tampoco que las nuevas previsiones normativas puedan ser aplicadas pro futuro a situaciones iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor. Pero sí exigen dichos principios que la innovación regulatoria -sobre todo si resulta brusca, imprevisible o inopinada- se lleve a cabo con ciertas garantías y cautelas (períodos transitorios de adaptación a los nuevos regímenes, en su caso medidas compensatorias, etc.) que amortigüen, moderen y minimicen en lo posible la defraudación de eventuales expectativas generadas por la normativa anterior.

- c) **Facilitar la operación del sistema.** El sistema eléctrico español debe ser explotado por el operador del sistema como un sistema aislado, dada la escasa capacidad de interconexión con la Europa continental.

En la medida en que se incrementa la penetración de instalaciones de régimen especial no gestionable, la seguridad del sistema puede verse afectada. Actualmente, el régimen especial aporta más del 20% de la generación eléctrica en España. Por ello, deben establecerse para éste régimen requisitos e incentivos que promuevan, en lo posible, la aportación de servicios complementarios y las mejoras en la calidad de la energía producida. Entre ellos figuran la obligación de suministro de programas de funcionamiento (y su cumplimiento), la obligación de adscripción a centros de control o de soportar huecos de tensión, el derecho a percibir un complemento retributivo por el control de tensión, así como la potestad de algunas tecnologías de participar en otros servicios complementarios adicionales.

- d) **Incentivar la integración voluntaria en el mercado.** Con ello, el régimen especial compite con el régimen ordinario (una vez que la prima nivela el terreno de juego), haciéndose cada vez menos especial. El incremento del número de agentes dinamiza el mercado, tanto el mayorista como el minorista (que se ha de ver impulsado asimismo con el sistema de garantía de origen).

4.3 Sobre el éxito de la regulación del régimen especial en España

De acuerdo con el informe COM(2008) 19 final, que forma parte del *Climate Package* presentado por la Comisión Europea el 23 de enero de 2008, la mayoría de los países de la Unión han elegido el sistema de promoción de las energías renovables denominado “*Feed-in Tariff*”, o de tarifa regulada, en el que el regulador fija la tarifa de venta y el mercado determina la cantidad.

Según la Comisión de la UE el sistema de “*Feed-in Tariff*”, o de tarifa regulada, es el que se muestra más efectivo y eficiente, dados los elevados precios y la escasa implantación de nuevas instalaciones habidos con otros sistemas de apoyo, especialmente con el sistema de certificados verdes. En dicho informe se destaca, junto a otros países, el sistema regulatorio español en los casos

eólico y fotovoltaico, como ejemplo de efectividad y de eficiencia, utilizando datos desde 1998 hasta el año 2006.

En ambas tecnologías se ha producido un desarrollo muy importante de la industria sectorial de nuestro país que las ha colocado entre los líderes a nivel mundial.

En el Informe 3/2007, de 14 de febrero, de la CNE, sobre la Propuesta de Real Decreto por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, que luego diera lugar al Real Decreto 661/2007, se valoró positivamente el mantenimiento de las tarifas vigentes para la tecnología fotovoltaica, ya que hasta ese momento existía una potencia instalada bastante alejada del objetivo de planificación (371 MW), y además, con la reducción de costes que venía experimentando la tecnología, se obtenían rentabilidades entre el 7,6% y el 8,0%, para instalaciones fijas e instalaciones con seguimiento, respectivamente, lo que evitaba la necesidad de otorgar subvenciones a la inversión como había venido ocurrido prácticamente hasta entonces.

El año 2006 finalizó con 143 MW instalados y con la aprobación de dicho Real Decreto que eliminaba la inseguridad regulatoria, se incrementó súbitamente el ritmo mensual de potencia instalada, pasándose de los 8 MW/mes de media en 2006 a los 25 MW/mes durante los siete primeros meses de 2007 (con lo que se llegó a cubrir el 85% del objetivo), para continuar con 66 MW/mes durante los cinco últimos meses de dicho año, lo que provocó que se sobrepasara el objetivo y se terminara 2007 con 644 MW instalados. En los cinco primeros meses de 2008 ha continuado esta tendencia creciente, estimándose que a finales de mayo existían 1.085 MW instalados, con un ritmo de instalación de 69 MW/mes.

Además, según datos de ASIF, esta evolución ha llevado a los fabricantes españoles a incrementar su producción de módulos fotovoltaicos desde los 30 MW al año en 2001 a más de 150 MW al finalizar 2007, aunque la capacidad máxima de esta industria al finalizar dicho año era de 350 MW. Por lo tanto, se

puede señalar que la industria española en términos de módulos fotovoltaicos aportó aproximadamente el 30% de los 501 MW instalados en España en 2007.

4.4 Sobre la adaptación de la metodología de la CNE a una situación de un mercado sobreincentivado

Nos encontramos con un mercado de la tecnología solar fotovoltaica en situación de súbita expansión (con un incremento del 350 % en 2007 con respecto a 2006, y estimándose del 180% en 2008 respecto a 2007) y donde la oferta se ha internacionalizado y es capaz de satisfacer dicha demanda. Es posible que el año 2008 pueda finalizar con unas cifras de potencia instalada de 1.800 MW, según las previsiones de la Memoria Económica que acompaña a la propuesta de Real Decreto.

Esta fuerte expansión ha hecho que se haya alcanzado con una antelación de más de tres años el objetivo de planificación previsto para esta tecnología en el 2010.

Esta evolución creciente y no prevista tiene consecuencias para el consumidor de electricidad. El sobrecoste para el consumidor por su apoyo económico al régimen especial se incrementa, pudiendo pasar del 8,6% en 2007 al 8,9% en 2008. En este sobrecoste, el apoyo a la tecnología fotovoltaica representó 189 M€ en 2007, pudiendo representar 524 M€ en 2008 para una potencia de 1.800 MW, lo que supone 335 M€ de coste adicional que conlleva un necesario incremento de la tarifa eléctrica en 2008 del 1,3% para satisfacer el incremento del sobrecoste fotovoltaico.

En esta situación, en la que además se ha constatado que el fuerte incremento de la demanda de módulos fotovoltaicos parece que no ha estado acompañada en una similar disminución de los costes pagados por los titulares de las instalaciones, se hace necesario limitar el coste repercutido al consumidor de electricidad.

Así, la expansión de la demanda de módulos fotovoltaicos debería haber provocado una disminución de los costes, derivados de las economías de escala y del recorrido de la curva de aprendizaje de la tecnología, mientras que esta reducción de costes no se está trasladando a los titulares de las instalaciones.

La explicación de este efecto, estaría en que en este sector los promotores de las instalaciones no suelen coincidir con sus titulares, por lo que las reducciones de costes que los primeros obtienen se trasladan a los segundos a un ritmo mucho más lento que aquél al que evoluciona el mercado.

La metodología de la CNE parte de los costes medios reales que declaran los titulares de una determinada tecnología en un determinado periodo regulatorio, para estimar, a partir de ellos, las tarifas a aplicar a las instalaciones que puedan instalarse en el periodo regulatorio siguiente. Con ello, se incentiva a los futuros titulares a reducir sus costes en relación al coste medio de la tecnología para, a continuación en el siguiente periodo regulatorio, traspasar las posibles ganancias de eficiencia al consumidor. Sin embargo, en la situación actual descrita, a los titulares de las instalaciones no se les trasladan suficientemente las reducciones de costes que obtienen los promotores, por lo que no resulta adecuado considerar estos costes como situación de partida para el siguiente periodo regulatorio.

En esta situación específica se ha de adaptar la metodología de determinación de las tarifas, primas e incentivos, tratando de estimular la evolución tecnológica y la competitividad de las instalaciones en el medio y largo plazo, basado en unas tarifas iniciales reducidas y una senda de evolución de las mismas, según la evolución real de la demanda en el corto plazo.

Por lo tanto, para limitar el sobrecoste de la promoción de la tecnología fotovoltaica repercutido al consumidor se ha de actuar en dos direcciones:

- Por una parte, se ha de disminuir la cantidad de nuevas instalaciones fotovoltaicas objeto de retribución, controlando y ordenando los proyectos, ya que un crecimiento excesivo de las mismas llevaría a fuertes incrementos de la tarifa eléctrica.
- Por otra, se ha de establecer un sistema de tarifas que oriente la reducción de costes de la tecnología, para que el sector evolucione en una senda de sostenibilidad y los ahorros sean transmitidos completamente a los titulares de las instalaciones.

La combinación de ambos efectos, cantidad y precio, en el que la primera crece continuamente y el segundo se reduce en la misma proporción, debe dar como resultado que el sobrecoste a traspasar a la tarifa eléctrica evolucione a un ritmo más reducido que el actual. Además, para no ocasionar excesivas rigideces al sector industrial, dicha combinación ha de ser suficientemente holgada y flexible en función del comportamiento real de la demanda.

En esta línea, en la memoria justificativa de la propuesta de Real Decreto se señala que se ha demostrado la eficacia de la tarifa actual, aunque ésta debe adaptarse con la rapidez suficiente a la evolución de la tecnología, para asegurar su eficiencia, para a continuación indicar textualmente:

“Así como una retribución insuficiente inviabilizaría las inversiones, una retribución excesiva podría repercutir de manera significativa en los costes del sistema eléctrico y desincentivaría la apuesta por la investigación y el desarrollo, disminuyendo las excelentes perspectivas a medio y largo plazo para esta tecnología. Así, se ha considerado necesaria la racionalización de la retribución, modificando el régimen económico a la baja, siguiendo la evolución esperada de la tecnología, pero con una perspectiva a largo plazo”.

En definitiva, el mecanismo elegido en la propuesta de Real Decreto mantiene el sistema de “*Feed-in tariff*”, o de tarifa regulada, pero con la particularidad de adoptar una tarifa que incentiva que se revelen a los titulares los verdaderos costes de la tecnología, contemplando una evolución (disminución) gradual de la tarifa según la evolución (incremento) real que experimente la demanda de

módulos fotovoltaicos. Se trata del denominado “*método alemán*” de disminución progresiva y conocida de la tarifa aplicable a las tecnologías poco maduras para orientarlas a la disminución de costes, pero perfeccionado, ya que es más flexible en cuanto a que la evolución (disminución) prefijada de la tarifa va a depender directamente de la reacción del mercado (contemplándose incluso, en casos de posible contracción en el desarrollo de la tecnología, posibles incrementos en las tarifas).

Por todo lo anterior, y con carácter previo, la CNE valora positivamente la metodología contenida en la propuesta de Real Decreto.

4.5 Sobre la adecuación de la propuesta de Real Decreto al marco regulatorio del régimen especial

La producción de energía eléctrica en régimen especial se configura en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, como una actividad libre, sobre la que rige el principio de libertad de instalación, conforme se establece en el artículo 11 y en la propia exposición de motivos de la Ley. La actividad se encuentra sujeta al régimen de autorización administrativa previa de carácter reglado, que se regirá por el principio de no discriminación, según dispone expresamente el artículo 28 de la misma Ley.

En consecuencia, cualquier regulación que establezca los requisitos para la instalación de centrales en régimen especial, o que pueda suponer una limitación sobre la potencia de éstas (por ejemplo, el establecimiento de contingentes y, correlativamente, el de un sistema de reparto), debe respetar los principios anteriormente indicados. En particular, no resultarían conformes con lo establecido en el artículo 28 de la Ley sistemas que comportasen la abierta transformación del régimen legal de autorización administrativa previa de carácter reglado en otro de carácter cuasi-concesional.

A este respecto, procede señalar, sin embargo, que la propuesta de Real Decreto objeto del presente informe no vulnera los antedichos principios por el establecimiento de unas potencias objetivo y de un “sistema de pre-asignación

de retribución” (arts. 4 y siguientes), en tanto en cuanto tales previsiones se relacionan con el reconocimiento de la correspondiente tarifa o prima regulada, y no con el establecimiento o instalación en sí de las centrales.

5 CONSIDERACIONES GENERALES

A continuación se analiza la propuesta de Real Decreto desde el punto de vista de los cuatro criterios que a juicio de la CNE deben inspirar la regulación del régimen especial:

5.1 Sobre el criterio de alcanzar los objetivos de planificación

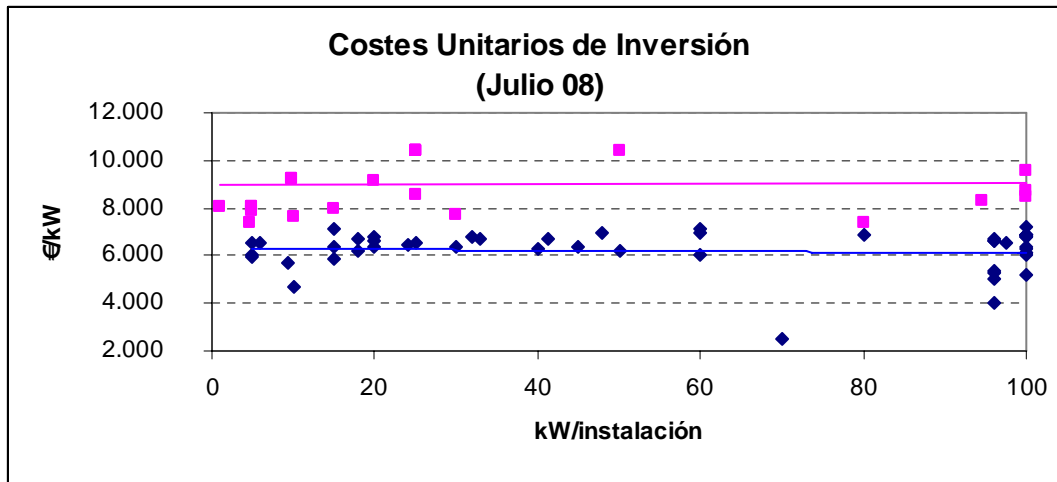
En la revisión del Plan de Fomento de Energías Renovables (PFER) aprobado por el Gobierno en agosto de 2005, se ampliaron los objetivos de potencia instalada que habían sido fijados en 1998, para conseguir que el consumo de electricidad con estas energías primarias en 2010 represente el 30%. En términos de potencia instalada, el objetivo a alcanzar para la tecnología solar fotovoltaica era de 371 MW en 2010. No obstante, como se ha señalado con anterioridad, la fuerte expansión de esta tecnología iniciada en 2007 ha hecho que se haya sobrepasado el objetivo con una antelación de más de tres años.

De acuerdo con la Ley del Sector Eléctrico los incentivos económicos se justifican para el fomento de energías renovables de forma que los inversores obtengan una rentabilidad razonable.

Para conseguir estos resultados, la metodología parte del establecimiento de las nuevas tarifas y primas a aplicar a futuro sobre la base de los costes medios reales de las diferentes tecnologías habidos durante el periodo regulatorio anterior.

En el marco de la Circular 3/2005, de 10 de Diciembre, de la CNE, sobre petición de información de inversiones, costes, ingresos y otros parámetros de las instalaciones de producción de electricidad en régimen especial, se ha

obtenido una muestra significativa de los costes de inversión y operación declarados por los titulares de las instalaciones fotovoltaicas con fecha de puesta en marcha durante el primer semestre de 2008. Se ha de señalar que todas estas instalaciones consultadas tienen una potencia inferior a 100 kW. Por otra parte, resultan minoritarias las instalaciones integradas en edificios.



Los cuadrados corresponden a instalaciones con seguimiento y los rombos a instalaciones fijas.

De todo ello resulta un coste medio de inversión de 6.261 €/kW para las instalaciones fijas y de 8.973 €/kW para las instalaciones con seguimiento. Los costes operativos corresponden a 4,051 c€/kWh y 3,278 c€/kWh, respectivamente, considerando unas horas medias de utilización de 1.358 y 1.974, también respectivamente.

Con estos datos, se ha procedido a realizar el cálculo de la rentabilidad, teniendo en cuenta la tarifa regulada actualmente vigente en el RD 661/2007 y la contenida en la propuesta de Real Decreto para el tipo II, y asimismo, se ha determinado la tarifa regulada necesaria para alcanzar una rentabilidad del 7%, referencia que fue utilizada en los cálculos económicos del mencionado RD 661/2007.

Las rentabilidades obtenidas teniendo en cuenta los costes actuales (primer semestre de 2008) y la tarifa vigente en el Real Decreto 661/2007, oscilan entre el 9,1% para la tecnología fija y el 9,8% para las instalaciones con seguimiento

solar. Para la tarifa regulada de 29 c€/kWh contenida en la propuesta de Real Decreto para instalaciones en suelo, las rentabilidades obtenidas varían entre el 4,2 y el 4,6%, respectivamente. Las tarifas que obtendrían una rentabilidad del 7% serían de 37,7 y 36,2 c€/kWh, respectivamente.

En este punto se ha de considerar, como ya se ha señalado en el epígrafe anterior, que en el sector fotovoltaico no existe actualmente una adecuada información sobre los costes reales, puesto que las economías que se hayan podido alcanzar en el último año y medio no se han trasladado suficientemente a los titulares de las instalaciones.

En la propuesta de Real Decreto se establece un nuevo objetivo para cada año, que parte de 300 MW (con un reparto inicial de 200 MW en edificación y 100 MW en el resto de ubicaciones). Si la evolución de la tecnología alcanzara el objetivo, la propuesta contempla que se reducirían en un 10% las tarifas y complementariamente se incrementaría el objetivo en ese mismo 10%. Por consiguiente, para 2010 y 2011 se podrían tener como objetivos 330 MW y 363 MW, respectivamente. No obstante, la aprobación prevista de un nuevo Plan de Energías Renovables 2011-2020, podría dar lugar a una revisión al alza de dicho objetivos a partir de 2011.

En cuanto a la repercusión económica sobre el consumidor, como se ha señalado anteriormente, se ha estimado que el sobrecoste para el consumidor de electricidad por su apoyo económico al régimen especial se incrementa, pudiendo pasar del 8,6% estimado en 2007, a 8,9% en 2008, bajo la hipótesis de una potencia instalada a lo largo del año de 1.800 MW, y ser del 10,5% en 2009 con los nuevos objetivos de la propuesta. En este sobrecoste, el apoyo a la tecnología fotovoltaica representó 189 M€ en 2007, pudiendo ascender a 524 M€ en 2008 y a 885 M€ en 2009, lo que conlleva como ya se ha señalado, a un necesario incremento de la tarifa eléctrica para satisfacer el incremento del sobrecoste fotovoltaico de un 1,3% en 2008 y 1,2% en 2009.

En el cuadro siguiente se muestra con mayor detalle el resultado de la evolución del coste de la prima equivalente del régimen especial para el

consumidor de electricidad desde el año 2004, y su extrapolación a los años 2009 y 2010, teniendo en cuenta los objetivos de cantidad y tarifas previstas en la propuesta de Real Decreto.

TOTAL REGIMEN ESPECIAL								
AÑO	POTENCIA	ENERGÍA		COSTE		PRIMA EQUIVALENTE		
	MW	GWh	% s/total sistema	M€	cent€/kWh	M€	cent€/kWh	% s/tarifa electrica
2004	17.496	46.918	22,7%	2.880	6,14	1.239	2,64	7,6%
2005	19.263	51.662	19,3%	4.277	8,28	1.237	2,39	7,2%
2006	21.543	52.038	18,8%	4.558	8,76	1.751	3,37	9,0%
2007	24.067	57.471	20,1%	4.626	8,05	2.214	3,85	8,6%
2008	27.457	63.424	21,7%	6.459	10,18	2.586	4,08	8,9%
2009	30.250	70.056	23,5%	7.618	10,87	3.211	4,58	10,5%
2010	33.451	76.710	25,2%	8.592	11,20	3.622	4,72	11,3%

TOTAL FOTOVOLTAICA								
AÑO	POTENCIA	ENERGÍA		COSTE		PRIMA EQUIVALENTE		
	MW	GWh	% s/total sistema	M€	cent€/kWh	M€	cent€/kWh	% s/tarifa electrica
2004	22	18	0,0%	7	36,74	6	33,24	0,0%
2005	45	41	0,0%	16	39,90	14	34,02	0,1%
2006	143	106	0,0%	45	42,74	40	37,35	0,2%
2007	644	484	0,2%	210	43,32	189	39,13	0,7%
2008	1.800	1.338	0,5%	605	45,27	524	39,16	1,8%
2009	2.100	2.340	0,8%	1.032	44,09	885	37,80	2,9%
2010	2.400	2.700	0,9%	1.134	42,01	959	35,53	3,0%

Del análisis de las cifras anteriores se constata que para incrementos anuales pequeños de la energía procedente de la tecnología solar fotovoltaica que llevarían en el año 2010 a representar aproximadamente el 1% de la energía del sistema, en términos económicos la prima equivalente supondría el 3% del total de costes de la tarifa eléctrica, lo que sugiere la necesidad de introducir un sistema combinado de control de cantidades y precios.

Por ello la Comisión comparte el objetivo de la propuesta de Real Decreto de establecer un sistema de tarifas que oriente la reducción de costes de la tecnología, para que moderando su expansión, las reducciones de costes se vayan transmitiendo progresivamente a los titulares de las instalaciones, y en última instancia al consumidor.

De la combinación de establecer tarifas y cantidades objetivo que evolucionan en el tiempo de forma inversa, se obtienen importes sostenidos y acotados que deben ser trasladados a los consumidores de electricidad. Si además se establece ajustes flexibles en estas combinaciones de tarifas y cantidades en

función del comportamiento real de la demanda, se evitan algunas rigideces negativas en el sector industrial.

5.2 Sobre el criterio de minimizar la incertidumbre regulatoria

Las instalaciones de producción en régimen especial suelen ser intensivas en capital y tienen plazos de recuperación largos. La regulación de las instalaciones de generación en régimen especial establecida en el Real Decreto 661/2007, ha tratado de minimizar el riesgo regulatorio de este colectivo, otorgando seguridad y predictibilidad a los incentivos económicos durante la vida útil de las instalaciones, al establecer mecanismos transparentes de actualización anual de los mismos, y al eximir a las instalaciones existentes de la revisión cuatrianual, ya que los nuevos incentivos que se van fijando únicamente afectan a las nuevas instalaciones.

Las garantías recogidas en esta regulación permiten conseguir una mejor financiación, con menor coste de los proyectos y menor impacto en la tarifa eléctrica que finalmente paga el consumidor.

Incluso, el artículo 22 de dicho Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, trata de aportar certidumbre en los momentos cercanos al cumplimiento de los objetivos de planificación, ya que determina que *“una vez se alcance el 85 por ciento del objetivo de potencia para un grupo o subgrupo, se establecerá mediante resolución del Secretario General de Energía, el plazo máximo durante el cual aquellas instalaciones que sean inscritas en el Registro administrativo de instalaciones de producción en régimen especial con anterioridad a la fecha de finalización de dicho plazo tendrán derecho a la prima o, en su caso, tarifa regulada establecida en el presente real decreto para dicho grupo o subgrupo, que no podrá ser inferior a doce meses”*.

El objetivo de potencia instalada para el grupo b.1, energía solar, queda definido en el artículo 37 del citado Real Decreto, siendo para el subgrupo b.1.1 (energía solar fotovoltaica) de 371 MW y para el subgrupo b.1.2

(transformación de energía solar en electricidad mediante procesos térmicos) de 500 MW.

Una vez que se verificó por la Comisión Nacional de la Energía que se había alcanzado el 85% del objetivo referido a la tecnología fotovoltaica y se comunicó a la Secretaría General de la Energía, ésta emitió Resolución de fecha 27 de septiembre de 2007, por la que queda establecido el plazo de mantenimiento de la tarifa regulada para la tecnología fotovoltaica, siendo éste de doce meses a contar a partir de la fecha de la publicación de la resolución en el Boletín Oficial del Estado (29 de septiembre de 2007).

La propuesta de Real Decreto analizado en el presente Informe se refiere a la forma de retribuir la actividad de producción de energía eléctrica mediante tecnología solar fotovoltaica a partir de ese momento, es decir, para instalaciones cuya inscripción definitiva en el Registro administrativo de instalaciones de producción en régimen especial sea posterior al 29 de septiembre de 2008.

La valoración que debe hacer la CNE hasta este punto ha de ser positiva, ya que la propuesta de Real Decreto trata de llenar el vacío normativo que se produce a partir del día 30 de septiembre de 2008.

No obstante, se ha de realizar una observación en relación a la indefinición que existe en la propuesta de Real Decreto respecto a las instalaciones que puedan ponerse en marcha antes de que dicha norma tenga una aplicación efectiva.

En el mejor de los casos, se entiende que la propuesta podría ser aprobada no antes del 1 de octubre de 2008. Con ello, la primera convocatoria de proyectos (según el anexo III de la propuesta) sería la correspondiente al primer trimestre de 2009, cuyos resultados se publicarían el 16 de marzo y cuyos proyectos se deberían materializar antes de los 12 meses siguientes, esto es, con fecha límite el primer trimestre de 2010.

Por lo tanto, queda una indefinición para las instalaciones que puedan ponerse en marcha durante el último trimestre de 2008 y durante todo el año 2009.

La Comisión considera que con el fin de eliminar este riesgo regulatorio, en línea con los objetivos descritos en el apartado anterior, de reducción del coste para el consumidor y de orientar al sector industrial hacia una senda más sostenible, se debe establecer un periodo transitorio en el que aplicando las nuevas tarifas contenidas en la propuesta de Real Decreto se tienda progresivamente a los objetivos de cantidad establecidos anualmente.

Así, desde el 30 de septiembre de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2008, se propone que no existan objetivos de cantidad, ya que no se podría efectuar la convocatoria correspondiente al 4º trimestre del año (que en todo caso se debería iniciar el 1 de agosto). Además, dicha convocatoria correspondería a instalaciones terminadas, en lugar de referirse a proyectos. Por ello, la CNE propone la inclusión de una nueva disposición transitoria por la que se determinen las tarifas a aplicar a las instalaciones que se puedan poner en marcha durante dicho periodo (hasta 31 de diciembre de 2008), sin aplicar ningún límite de cantidad y permitir con ello la reducción gradual de potencia a instalar, evitando asimismo posibles rigideces a la industria.

En esta misma línea, para el año 2009, se propone que ya desde la primera convocatoria puedan cubrir los objetivos, tanto instalaciones ya preparadas para funcionar en ese año 2009, como proyectos. Adicionalmente, para este año, se debe considerar un reparto distinto de la cantidad global objetivo, con el fin de hacer menos rígida la evolución de la potencia instalada en suelo, teniendo en cuenta que se prevén 1.100 MW instalados en suelo en 2008 y el nuevo objetivo plantea en principio fijar 100 MW anuales. Se propone que manteniendo el objetivo total anual de 300 MW, para 2009, se fijen 50 MW, para el tipo I, y 250 MW, para el tipo II. Posteriormente, ya en 2010, con esta gradualidad, se podría implementar el reparto proporcional que prevé la propuesta de Real Decreto, esto es, de 2/3 del objetivo global anual para el tipo I, y de 1/3 para el tipo II.

5.3 Sobre el criterio de facilitar la operación del sistema eléctrico

La CNE hace también una valoración positiva en cuanto a los criterios adoptados en la propuesta para facilitar la operación del sistema eléctrico. En esta propuesta de Real Decreto se distinguen las instalaciones fotovoltaicas en dos tipologías, según sean instalaciones sobre edificaciones, o en el suelo y otros, incentivando con una mejor tarifa las primeras, lo que parece adecuado para el sistema eléctrico, ya que ello supone una localización eléctrica más eficiente, constituyendo una producción distribuida, que conduce a un ahorro de pérdidas al estar estas instalaciones próximas o asociadas al consumo. En este sentido, la CNE considera que en el texto de la propuesta de Real Decreto se debería incluir en la definición del tipo I, también a las edificaciones de uso agrícola-ganadero.

También la CNE comparte la limitación de los proyectos que se realiza en la propuesta, a 2MW en el tipo I, y a 10 MW en el tipo II, porque con ello, por una parte se orientan los proyectos hacia instalaciones no excesivamente grandes, que se ubican eléctricamente en media y baja tensión relativamente próximos al consumo (producción distribuida); y por otra, se pueden alcanzar economías de escala que finalmente, mediante una tarifas más reducidas, pueden ser repercutidas en el consumidor.

No obstante, la delimitación de la potencia de la instalación que se establece en el artículo 10 de la propuesta resulta algo imprecisa. Se debería adaptar el texto para determinar con mayor claridad que la potencia de una instalación o proyecto es la que corresponde con las instalaciones que cumplen *con al menos una* de las dos condiciones que figuran en su apartado 2, es decir, “*que se encuentren en referencias catastrales con los catorce primeros dígitos idénticos*” o que se “*conecten en un mismo punto de la red de distribución o transporte, o dispongan de línea de evacuación común*”.

Por otra parte, la CNE entiende que en la medida en que se incrementa la potencia fotovoltaica instalada, y al igual a como ocurriera con la tecnología

eólica, las instalaciones fotovoltaicas de mayor potencia que no utilicen un generador síncrono o cuya evacuación a red se realice a través de un convertidor electrónico, deberían estar obligadas a soportar huecos de tensión. Por ello, considerando adecuado el texto del artículo 15 de la propuesta, se debería especificar en el texto que los requisitos que el Ministerio establecerá con posterioridad para contribuir a la seguridad de suministro corresponderán a requisitos para soportar huecos de tensión.

También se recomienda que en los criterios a aplicar para la inclusión en el registro central de pre-asignación de retribución de las instalaciones, se tengan en cuenta los condicionantes técnicos que aseguren la calidad y prestaciones de las mismas, medida en términos de avances tecnológicos y garantía de permanencia y funcionamiento durante la vida útil. Todo ello puede estar ligado a la exigencia de unos umbrales producción mínimos a ser mantenidos por las instalaciones.

Adicionalmente, las instalaciones existentes se han configurado tradicionalmente como lo que se denomina “huertos fotovoltaicos”. Para ellas, actualmente existe una gran carga de gestión administrativa que afecta no solo a los titulares de las instalaciones, sino a terceros. Así, la gestión de la medida eléctrica de múltiples instalaciones afecta al distribuidor, la gestión de las liquidaciones al operador del sistema y también al distribuidor, y a partir del 1 de enero de 2009, afectará también a la CNE. Por otra parte, estas instalaciones corresponden realmente a una agrupación de plantas que alcanzan tamaños relevantes, y que no son visibles por el operador del sistema, al no estar obligadas a adscribirse a centros de control. Por todo ello, se propone incluir la disposición adicional siguiente para que, por una parte se simplifique la mencionada gestión administrativa que afecta a terceros, y por otra, se permita al operador del sistema conocer las condiciones de funcionamiento de las instalaciones grandes, y en su caso, dar las instrucciones pertinentes para garantizar la seguridad del suministro.

Disposición Adicional Quinta. Regulación de los huertos fotovoltaicos

- 1. Un huerto fotovoltaico se define como conjunto de instalaciones individuales que utilizan esta misma tecnología, con potencias individuales no superior a 100 kW y compartiendo todas ellas, directa o indirectamente, un mismo punto frontera con la red transporte o distribución.*

- 2. En los huertos fotovoltaicos se podrá liquidar globalmente la energía generada cuando exista un mismo representante para todos los titulares de las instalaciones que forman parte del huerto, considerándose la energía medida en el punto frontera con la red. En tal caso, este procedimiento de liquidación deberá ser seguido tanto por los operadores del mercado y del sistema, como por la Comisión Nacional de Energía. En este supuesto, la Comisión Nacional de Energía considerará la diferencia entre el producto de la energía medida en el punto frontera por la tarifa regulada correspondiente a las instalaciones de potencia no superior a 100 kW, y la liquidación realizada por los operadores del mercado y del sistema, descontando el sobrecoste del desvío correspondiente. No obstante, esta liquidación estará exenta del sobrecoste del desvío si todas las instalaciones individuales que forman parte del huerto fotovoltaico también lo están.*

- 3. Los huertos fotovoltaicos que totalicen una potencia global superior a 10 MW deberán estar adscritos a un centro de control de generación, que actuará como interlocutor con el operador del sistema. Cuando estos huertos se encuentren situados en los sistemas aislados y extrapeninsulares, dicha obligación de adscripción lo será para los huertos de potencia global superior a 1 MW.*

Finalmente, se ha de advertir que en el artículo 11 de la propuesta de Real Decreto en relación al régimen económico no se contempla la posibilidad de que estas instalaciones puedan continuar percibiendo el complemento por energía reactiva establecido en el artículo 29 del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo. La CNE, teniendo en cuenta la necesidad existente en el sistema eléctrico del control de tensión, propone incluir en este artículo una referencia para señalar que estas instalaciones tendrán derecho a percibir el mencionado complemento por energía reactiva.

6 OTRAS CONSIDERACIONES

Primera.- La Comisión considera que se debería mejorar el texto de la propuesta en su artículo 3, y concretar lo que se entiende por “*contratos de suministro asociados*”, introduciendo la condición de que deban coincidir los primeros catorce dígitos de la referencia catastral del consumidor con los de la instalación.

Adicionalmente, las referencias a los 14 dígitos catastrales deben aparecer con carácter general, salvo para aquellas CC.AA que en las que la referencia catastral sea diferente (como sucede por ejemplo, en Navarra), donde se debería adoptar una referencia catastral similar.

Segunda.- El apartado 2 del artículo 5 regula el mecanismo de traspaso de potencia para la convocatoria siguiente, remitiéndose a lo establecido en el Anexo IV del mismo Real Decreto.

Ambas disposiciones podrían resultar contradictorias. Así, de la redacción del apartado 2 del artículo 5 parece establecerse el traspaso con carácter general (“*se establece el mecanismo de traspaso de potencia para la convocatoria siguiente recogido en el anexo IV de este Real Decreto, cuando no se cubra uno o los dos cupos de potencia de una convocatoria*”) y, sin embargo, en los dos supuestos recogidos en el Anexo IV, se regula el traspaso de potencia como una posibilidad meramente “excepcional”.

Tercera.- En el artículo 6.2 deberá distinguirse entre el órgano al que se dirigen las solicitudes de inclusión en el Registro de Preasignación, que es la DGPEyM, y los lugares en donde éstas pueden presentarse (que son los previstos en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Adicionalmente, en los anexos I y II se solicita la autorización administrativa, pero según el artículo 111 del RD 1955/2000 deben exceptuarse las instalaciones conectadas a redes de tensión inferior a 1 kV.

Cuarta.- Se considera más conveniente sustituir las expresiones “*se procederá a la asignación de potencia*”, (artículo 6.3) “*se publicará*” (artículo 7), “*se*

comunicará” (artículo 7), por la referencia explícita al órgano administrativo encargado de tales funciones. (Cabe entender que es la DGPEyM).

Quinta.- Ante la imprecisión de lo previsto en el artículo 9 de la Propuesta del Real Decreto, sobre la obligación de presentación de aval, deberá señalarse los supuestos concretos en los que deberá depositarse el mismo. Adicionalmente, se propone eximir el depósito del aval a las instalaciones de tipo I, tal y como se contempla en la regulación vigente, dado que en general no se requieren desarrollos adicionales de la red.

Sexta.- El artículo 13 del proyecto de Real Decreto prevé que la Administración General del Estado, a través de la CNE, y en colaboración con los órganos competentes de las CCAA, realizará las inspecciones periódicas y aleatorias sobre las instalaciones de generación eléctrica a partir de tecnología fotovoltaica, siguiendo los criterios de elección e indicaciones de la Secretaría General de la Energía, así como otra serie de particularidades.

A estos efectos, debe señalarse que la CNE, al amparo de lo establecido en la función octava de la Disposición Adicional Undécima, Tercero, 1 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, tiene atribuida la competencia en materia de inspección, tanto **de oficio** como a petición de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, entre otras cuestiones, respecto de *“las condiciones técnicas de las instalaciones”, “el cumplimiento de los requisitos establecidos en las autorizaciones”* así como *“las condiciones económicas y actuaciones de los sujetos en cuanto puedan afectar a la aplicación de las tarifas, precios y criterios de remuneración de las actividades energéticas”*.

Séptima.- En el apartado 4 del artículo 14 se establece que los supuestos a que hacen referencia los apartados 1, 2 y 3 anteriores serán objeto de *“incoación de expediente informativo y, en su caso, sancionador correspondiente”*, además de la suspensión del derecho del cobro de la prima.

Los citados apartados establecen lo siguiente:

1. Aquellas instalaciones que incumplan alguno de los requisitos técnicos que sean establecidos de acuerdo con lo previsto en el artículo 15 de este real decreto, serán objeto de suspensión del derecho a la percepción de la tarifa regulada que le corresponda, hasta el momento en el que se solvante el incumplimiento.

2. Si como consecuencia de una inspección de la Comisión Nacional de Energía se detectase cualquier alteración en los procedimientos administrativos seguidos que hubieran tenido por objeto la consecución del acta de puesta en servicio e inscripción definitiva de la instalación de forma irregular, o con anterioridad a la fecha que le hubiera correspondido, procederá la suspensión permanente del derecho a la percepción de la tarifa regulada que le hubiera correspondido a la instalación. En estos casos, se modificará la opción de venta de energía a la opción establecida en el artículo 24.1.b) del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo.

3. Si como consecuencia de una inspección de la Comisión Nacional de Energía, se detectase que una instalación hubiera sido clasificada indebidamente según lo establecido en el artículo 3, por parte del órgano competente, por razón de haber presentado la documentación con detalle insuficiente y que ésta no hubiera permitido al órgano competente determinar perfectamente la inclusión dentro del tipo correspondiente del citado artículo, procederá, por parte del interesado, la iniciación del procedimiento de inclusión en el registro de pre-asignación de retribución previsto en el capítulo II de este real decreto, y por consiguiente de la modificación de la retribución de aplicación a dicha instalación, en virtud del resultado de dicho procedimiento.

Se plantean dudas sobre la posibilidad de incoación de procedimiento sancionador respecto de lo dispuesto en los apartados 2 y 3. En este sentido, cabe recordar que el principio de legalidad exige que las infracciones administrativas se encuentren previamente determinadas, con suficiente claridad y precisión, en una norma de rango de Ley. En todo el catálogo de infracciones de la Ley del Sector Eléctrico no encontramos ningún supuesto en el que puedan tener encaje las conductas referidas en los apartados 2 y 3, por lo que únicamente podrían suponer una infracción leve, atendiendo a lo

establecido en el artículo 62 de la Ley, que dispone que constituyen infracciones leves “*aquellas infracciones de preceptos de obligada observancia comprendidas en la presente Ley y en sus normas de desarrollo que no constituyan infracción grave o muy grave, conforme a lo dispuesto en los dos artículos anteriores*”

Cabe entender que el apartado 1 sí puede suponer el incumplimiento de preceptos de obligada observancia, en tanto en cuanto se está refiriendo al incumplimiento de alguno de los requisitos técnicos que sean establecidos de acuerdo con lo previsto en el artículo 15. (Cabría apuntar la posibilidad de que, en algún supuesto, el incumplimiento del mantenimiento de instalaciones en adecuadas condiciones de conservación e idoneidad técnica pudiera ser considerado como una infracción muy grave del artículo 60 a) 16 de la Ley 54/1997, o grave del artículo 61.9)

Sin embargo, resulta dudoso que la “*alteración de los procedimientos administrativos seguidos*” (apartado 2) o “*la clasificación indebida como consecuencia de haber presentado la documentación con detalle insuficiente*” (apartado 3), puedan ser considerados como “*infracciones de preceptos de obligada observancia*”.

Dichos apartados se refieren más al resultado de una tramitación administrativa irregular, cuyas consecuencias se estarían derivando al administrado, en forma punitiva, sin que exista suficiente soporte normativo para ello.

Cuestión distinta es que dichas situaciones irregulares lleven aparejada la suspensión del régimen económico, tal y como se prevé en la norma propuesta.

Octava.- Teniendo en cuenta la distinción clara que la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, hace entre “*disposiciones*” y “*actos administrativos*” y las consecuencias jurídicas que lleva aparejada esa distinción, no parece correcto, desde la perspectiva técnico-jurídica, que la Disposición Adicional tercera de la

Propuesta de Real Decreto afirme que “ *la publicación del presente real decreto debe considerarse un acto administrativo*”.

Noveno.- En el artículo 7 sobre la publicación en la página web del Ministerio sobre los proyectos inscritos en el registro central de pre-asignación de retribución, se debería concretar el alcance de los datos a publicar a los efectos del cumplimiento de lo establecido en la Ley de Protección de datos y el mantenimiento de la información confidencial.

Décima.- En el Capítulo IV (artículos 13 y 14) se han de realizar los siguientes comentarios:

a) En la medida en que la inspección estatal de las instalaciones fotovoltaicas a que se refiere el artículo 13 del texto sometido a informe se extiende “a la comprobación de la veracidad de los datos aportados durante el procedimiento de tramitación administrativo”, procede recordar que el Estado no puede someter el ejercicio por las Comunidades Autónomas de sus competencias propias a mecanismos de supervisión o tutela de legalidad distintos de los previstos en el artículo 153 de la Constitución.

b) Asimismo, ofrece dudas la compatibilidad del mecanismo de suspensión del régimen económico previsto en el artículo 14 del Proyecto con el régimen legal de la revisión y revocación de actos favorables contemplado en los artículos 102 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Undécima.- En la Disposición final primera de la propuesta de Real Decreto se establece un nuevo mecanismo de discriminación horaria para las instalaciones de cogeneración que venden su energía a tarifa regulada, para asimilarlo a los periodos tarifarios establecidos para un determinado colectivo de consumidores. Asimismo, se extiende el mecanismo de discriminación horaria vigente para la cogeneración a la energía minihidráulica y a la biomasa cuando facturan a tarifa.

Conforme a lo señalado en el informe de esta Comisión a la propuesta de lo que luego fue el Real Decreto 661/2007, se considera preferible incentivar la discriminación horaria en la retribución de las instalaciones a partir de la señal directa de los precios del mercado.

Duodécima.- La propuesta de Real Decreto introduce las dos Disposiciones adicionales siguientes que a continuación se comentan:

a) Disposición adicional XX.- Aplicación de tarifas de acceso a contratos de temporada de duración inferior o igual a 5 meses.

La primera disposición adicional consiste en la reducción de los términos de potencia y energía en los contratos de temporada regulados por el artículo 6.2 del Real Decreto 1164/2001, de 26 de octubre por el que se establecen tarifas de acceso a las redes de transporte y distribución de energía eléctrica cuando la duración sea inferior o igual a 5 meses. En particular, los precios del término de potencia se aumentarán en un 80% para los meses de temporada alta y en un 20% para los meses restantes.

El artículo 6.2 del Real Decreto 1164/2001 establece que para los contratos de temporada, a efectos de aplicación de tarifas de acceso, los precios del término de potencia se aumentarán en un 100% para los meses de temporada alta y en un 50% para los restantes en que se reciba la energía.

En consecuencia esta nueva disposición supone menores recargos sobre los términos de potencia para los consumidores con contratos de temporada inferiores a 5 meses que los consumidores con contratos de temporada de duración superior a 5 meses.

La CNE desconoce el procedimiento de cálculo por el que se han llegado a los recargos descritos, no obstante considera importante señalar que no parece razonable que los contratos de duración menor obtengan mejores precios que los contratos de mayor duración, ya que ello supone un incentivo a reducir la duración de los contratos con los costes que ello supondría para las empresas.

b) Disposición adicional XX. Periodicidad de la facturación y lectura de las tarifas domésticas.

La segunda Disposición adicional propuesta establece que la facturación de los suministros acogidos a tarifa social y tarifas domésticas (hasta 10 kW de potencia contratada) a partir del 1 de septiembre se efectuará por la empresa distribuidora mensualmente en base a la lectura bimestral de los equipos de medida instalados al efecto.

La CNE considera importante reiterar lo ya expuesto en el Informe 24/2007 en el sentido de que si bien la medida podría trasladar de forma más adecuada la señal de precios a los consumidores, no se ha tenido en cuenta el impacto operativo y económico de la misma sobre las empresas, como ya pusieron de manifiesto algunos miembros del Consejo Consultivo.

Asimismo, se reitera la necesidad de sustituir la referencia a tarifas domésticas por tarifas de baja tensión con potencia contratada inferior a 10 kW, ya que si bien éstas son las tarifas preferentemente empleadas por consumidores domésticos, no es la denominación correcta.

Decimotercera.- Se proponen a continuación otras mejoras en el texto la propuesta de Real Decreto:

- a) Eliminación del apartado 4 del artículo 8 para no discriminar positivamente a las instalaciones fotovoltaicas respecto al resto de tecnologías. En general, cuando se desiste voluntariamente de un proyecto, se ejecuta el aval, no se cancela. Además, este apartado resulta contrario con el texto incluido en el artículo 9.2.
- b) Establecimiento que a partir de los 25 años de vida útil desde la puesta en marcha de la instalación, se perciba el precio del mercado.
- c) Sustitución de la referencia al CUPS por una descripción del punto frontera previsto y de la localización del equipo de medida, ya que el CUPS se asigna por el distribuidor en el momento de dar de alta el

equipo de medida de la instalación de generación en el concentrador secundario, por lo que es inexistente en la fase de proyecto.

7 PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES DE LA CNE

A continuación se formulan una serie de propuestas y recomendaciones de la CNE, basadas en las consideraciones anteriores, con el fin de mejorar y completar la regulación prevista en la propuesta de Real Decreto que se informa.

7.1 Primera

La Comisión comparte el objetivo de la propuesta de Real Decreto de establecer un sistema de tarifas que oriente la reducción de costes de la tecnología, para que moderando su expansión, las reducciones de costes se vayan transmitiendo progresivamente a los titulares de las instalaciones, y en última instancia al consumidor.

De la combinación de establecer tarifas y cantidades objetivo que evolucionan en el tiempo de forma inversa, se obtienen importes sostenidos y acotados que deben ser trasladados al consumidor de electricidad. Si además se establecen ajustes flexibles en estas combinaciones de tarifas y cantidades en función del comportamiento real de la demanda, se evitan algunas rigideces negativas en el sector industrial.

7.2 Segunda

La Comisión considera que resulta necesario concretar el régimen aplicable a las instalaciones que puedan ponerse en marcha durante el último trimestre de 2008 y durante todo el año 2009. En línea con los objetivos descritos en el apartado anterior, de reducción del coste para el consumidor y de orientar al sector industrial hacia una senda más sostenible, se debe establecer un periodo transitorio en el que aplicando las nuevas tarifas contenidas en la propuesta de Real Decreto se tienda progresivamente a los objetivos de

cantidad establecidos anualmente. En este sentido se propone establecer las siguientes medidas:

A) Se propone que desde el 30 de septiembre de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2008 no existan objetivos de cantidad, ya que conforme a la aplicación de la propuesta no se podría efectuar la convocatoria correspondiente al 4º trimestre del año (que en todo caso se debería iniciar el 1 de agosto). Además, dicha convocatoria correspondería a instalaciones terminadas, en lugar de referirse a proyectos.

B) En esta misma línea, para el año 2009, se propone que desde la primera convocatoria se puedan cubrir los objetivos tanto con instalaciones ya preparadas para funcionar en ese año 2009, como con proyectos nuevos.

C) Adicionalmente, para este año, se debe considerar un reparto distinto de la cantidad global objetivo, con el fin de hacer menos rígida la evolución de la potencia instalada en suelo, teniendo en cuenta que se prevén 1.100 MW instalados en suelo en 2008 y el nuevo objetivo plantea en principio fijar 100 MW anuales. Se propone que manteniendo el objetivo total anual de 300 MW, para 2009, se fijen 50 MW, para el tipo I, y 250 MW, para el tipo II. Posteriormente, ya en 2010, con esta gradualidad, se podría implementar el reparto proporcional que prevé la propuesta de Real Decreto, esto es, de 2/3 del objetivo global anual para el tipo I, y de 1/3 para el tipo II.

7.3 Tercera

Se recomienda que en los criterios a aplicar para la inclusión en el registro central de pre-asignación de retribución de las instalaciones, se tengan en cuenta los condicionantes técnicos que aseguren la calidad y prestaciones de las mismas, medida en términos de avances tecnológicos y garantía de permanencia y funcionamiento durante la vida útil.

Todo ello puede estar ligado a la exigencia de unos umbrales producción mínimos a ser mantenidos por las instalaciones.

7.4 Cuarta

La CNE entiende que en la medida en que se incrementa la potencia fotovoltaica instalada, y al igual a como ocurriera con la tecnología eólica, las instalaciones fotovoltaicas de mayor potencia que no utilicen un generador síncrono o cuya evacuación a red se realice a través de un convertidor electrónico, deberían estar obligadas a soportar huecos de tensión.

Adicionalmente, se propone incluir una referencia que aclare que las instalaciones fotovoltaicas tendrán derecho a percibir el complemento por energía reactiva, teniendo en cuenta la necesidad existente en el sistema eléctrico del control de tensión.

7.5 Quinta

Se propone incluir una disposición adicional más para que en los huertos fotovoltaicos existentes, por una parte, se simplifique la gran gestión administrativa que afecta a terceros respecto a las mediciones eléctricas y a las liquidaciones de la energía que son necesarias en múltiples instalaciones, y por otra, que se obligue a determinados tamaños de agrupación de instalaciones a estar adscritos a centros de control, para que el operador del sistema pueda conocer las condiciones de funcionamiento de estas instalaciones, y en su caso, dar las instrucciones pertinentes para garantizar la seguridad del suministro.

7.6 Sexta

Ante la imprecisión de lo previsto en el artículo 9 de la Propuesta del Real Decreto, sobre la obligación de presentación de aval, deberá señalarse los supuestos concretos en los que deberá depositarse el mismo. Adicionalmente, se propone eximir el depósito del aval a las instalaciones de tipo I, dado que en general no requieren desarrollos adicionales de la red.

7.7 Séptima

Se plantean dudas sobre la posibilidad de incoación de procedimiento sancionador respecto de lo dispuesto en los apartados 2 y 3 del artículo 14 de la propuesta. En este sentido, cabe recordar que el principio de legalidad exige que las infracciones administrativas se encuentren previamente determinadas, con suficiente claridad y precisión, en una norma de rango de Ley. En todo el catálogo de infracciones de la Ley del Sector Eléctrico no encontramos ningún supuesto en el que puedan tener encaje las conductas referidas en los apartados 2 y 3.

7.8 Octava

En el artículo 7 sobre la publicación en la página web del Ministerio de los proyectos inscritos en el registro central de pre-asignación de retribución, se debería concretar el alcance de los datos a publicar a los efectos del cumplimiento de lo establecido en la Ley de protección de datos y el mantenimiento de la información confidencial.

7.9 Novena

Conforme a lo señalado en el informe de esta Comisión a la propuesta de lo que luego fue el Real Decreto 661/2007, se considera preferible incentivar la discriminación horaria en la retribución de las instalaciones a partir de la señal directa de los precios del mercado.

7.10 Décima

Se considera necesario mejorar el texto de la propuesta de Real Decreto en el resto de aspectos analizados en las consideraciones anteriores.

8 CONCLUSIÓN

La CNE informa favorablemente la propuesta de Real Decreto, aunque considera que la misma se debe mejorar y completar en los términos recogidos en las propuestas y recomendaciones anteriores.

Por último, la CNE ante la importancia que en España tiene la tecnología fotovoltaica, tanto por su capacidad innovadora como de liderazgo en el mercado internacional, aconseja que quien tiene la responsabilidad en materia de política industrial, sea quien adopte, si así lo considera, las medidas adecuadas en su apoyo.