



Comisión
Nacional
de Energía

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LA CONSEJERA D^a CARMEN FERNÁNDEZ ROZADO Y EL CONSEJERO LUIS ALBENTOSA PUCHE EN RELACIÓN A 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

**La intensa expansión
de la energía eléctrica
producida en régimen especial**

Desde hace varios años diferentes documentos de la Comisión europea vienen poniendo de manifiesto el éxito de la regulación energética española en régimen especial, que se manifiesta en el continuo crecimiento de la producción de energía eléctrica de este origen (especialmente la eólica y la fotovoltaica) y en el desarrollo de los sectores industriales abastecedores de bienes de equipo e instalaciones, hasta situarse estas ramas productivas en posiciones preeminentes en las correspondientes clasificaciones mundiales; este éxito, sin embargo, no se reduce a tales logros cuantitativos, ya que un amplio conjunto de documentos internacionales destacan que, en este ámbito, la política española está caracterizada por ser eficaz y, además, eficiente.

Últimamente es frecuente encontrar manifestaciones que zanján este análisis apelando a los generosos estímulos que reciben estos subsectores. Lo cierto, sin embargo, es que conclusiones de este cariz pueden rebatirse con cierta facilidad, ya que en un pasado no tan remoto, y aún hoy en día, otros sectores productivos se han beneficiado de ayudas tan abundantes o más y no por ello



Comisión
Nacional
de Energía

tales sectores han visto disminuir con el tiempo su dependencia de tales ayudas ni se ha podido constatar la incorporación de innovaciones tecnológicas a los distintos procesos productivos que, en última instancia, son las que propician la reducción de costes.

Aunque es probable, y en cualquier caso deseable, que en los próximos años se produzcan estudios y análisis que revelen cuales son los factores determinantes que subyacen a un desarrollo tan intenso como el que se está registrando en estos sectores productivos, no es aventurado afirmar que la calidad de la regulación y su estabilidad son dos factores de crucial importancia, de modo que la ausencia de tal calidad y/o la inseguridad jurídica, causada por la inestabilidad regulatoria, pueden derivar en sucesivas fases de retraimiento de la inversión y de sobreinversión, que terminan por encarecer tales políticas.

El boom de la energía solar fotovoltaica

En este sentido, no es arriesgado afirmar que la intensa inversión registrada a lo largo de 2007, y especialmente en 2008, en la actividad de producción de energía eléctrica mediante tecnología solar fotovoltaica puede explicarse en buena medida porque, desde el 29 de septiembre de 2007, se sabe que la retribución que remunera a esta fuente de energía primaria dejará de percibirse un año después, el 29 de septiembre de 2008. Debe señalarse que cuando termina julio de 2008 no se ha promulgado aún ni el nuevo marco regulatorio ni el nuevo régimen retributivo y, lo que aún es peor, hasta principios de julio de 2008 ha existido en todo el sector energético la expectativa —el pleno convencimiento— de que a finales de septiembre de 2008 no estaría en vigor el nuevo sistema retributivo de la energía solar fotovoltaica.



Esta laguna normativa ha provocado dos efectos:

Por un lado, inversiones que en otras circunstancias se hubieran acometido en los próximos trimestres se han adelantado, ya que se desconocía cual iba a ser la regulación y la retribución vigente a partir del 29 de septiembre de 2008.

Por otro lado, el incremento de la demanda de los bienes de equipo e instalaciones ha ejercido una fuerte presión al alza sobre los precios de tales bienes e instalaciones que ha contrarrestado el más que probable descenso de costes registrado en la industria suministradora, que hubiera facilitado el descenso de tales precios.

En definitiva, el intenso aumento de potencia instalada en plantas solares fotovoltaicas que se ha venido produciendo durante los últimos 12 meses puede explicarse, sino exclusivamente sí al menos principalmente, por la inexistencia de las pautas regulatorias y retributivas que iban a imperar después del 29 de septiembre de 2008.

Debe quedar claro que la inseguridad jurídica y/o inestabilidad regulatoria no es inocua; siempre genera costes, aunque a veces no se perciban y aunque muchas veces no se quieran ver.

Del mismo modo que las reiteradas manifestaciones del Gobierno de la nación en apoyo de las energías renovables no pueden interpretarse –no deben interpretarse— en el sentido de que los estímulos que perciben estas fuentes de energía primaria han de ser ilimitados, tampoco puede aceptarse que los límites de las energías renovables vengan exclusivamente determinados por la necesidad de solucionar el déficit tarifario, ya que el factor responsable de este problema del sector eléctrico español no es el régimen retributivo de la producción de energía eléctrica en régimen especial. Debe evitarse que el



Comisión
Nacional
de Energía

sector fotovoltaico resulte ser el responsable del déficit tarifario simplemente porque es el primero que somete su marco regulatorio y retributivo a revisión.

Como ya mantuvo la CNE en su informe de 13 de mayo de 2008 sobre las tarifas integrales del tercer trimestre de 2008, la desaparición del déficit tarifario (y consecuentemente la progresiva absorción del déficit acumulado) debe conseguirse, por un lado, mediante el aumento de las tarifas de último recurso y, por otra parte, mediante un análisis detenido y pormenorizado de todas y cada una de las partidas de coste del suministro eléctrico que permita determinar cuáles son las que pueden reducirse.

En opinión de los consejeros que suscriben este voto particular, es en este proceso de ajuste tarifario en el que debe abordarse la tarea de determinar cuáles son los límites dentro de los cuales deben desenvolverse la producción de energía eléctrica en régimen especial.

El nuevo marco regulatorio de la energía solar fotovoltaica

En opinión de los consejeros que suscriben este voto particular el proyecto del nuevo marco regulatorio y retributivo que el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MICyT) remite a la CNE, para su valoración e informe, supone una notable mejoría respecto a las normas actualmente vigente, especialmente en dos aspectos muy importantes.

Por un lado, establece mecanismos que pueden contribuir decisivamente a dar estabilidad regulatoria tanto a este sector energético como al sector industrial suministrador de bienes de equipo, sectores que vienen acometiendo importantes volúmenes de inversión.



Por otro lado, los mismos mecanismos regulatorios parecen adecuados para conseguir que buena parte de las ganancias de eficiencia (que se traducen en descensos de costes derivados de la introducción en sus procesos productivos de numerosas innovaciones tecnológicas) se transmitan al sector energético y, en última instancia, a los consumidores.

**Medio año de transición,
desde el actual al nuevo
marco regulatorio**

Sin embargo, como pone de manifiesto el informe aprobado por la mayoría del Consejo de Administración de esta CNE, el proyecto de Real Decreto adolece de un importante defecto: no establece una regulación específica para el periodo transitorio de quince meses que, iniciándose el 30 de septiembre, finaliza cuando el primer proyecto de los asignados en la primera convocatoria de 2009 (que serán conocidos el 16 de marzo de 2009) entre en funcionamiento, lo que ocurrirá probablemente no antes del 31 de diciembre de 2009.

En este sentido, los consejeros que suscriben este voto particular están de acuerdo con todos menos uno de los elementos regulatorios que, para el periodo transitorio, el informe aprobado por la mayoría del Consejo de la CNE propone.

En efecto, el informe aprobado por la mayoría propone, en primer lugar, que las nuevas instalaciones que sean inscritas desde el 30 de septiembre hasta el 31 de diciembre de 2008 no estén sometidas a limitación cuantitativa alguna (es decir, durante ese trimestre no existirá cupo). En segundo lugar, el informe de la mayoría acepta que el cupo vigente a lo largo de 2009 sea, tal como propone



el MICyT, de 300 MW, pero con una distribución bien distinta entre los dos tipos de instalaciones: 50 MW en instalaciones de techo y 250 MW en las de suelo. En tercer lugar, el informe aprobado por la mayoría propone que la tarifa a aplicar a la electricidad generada por instalaciones fotovoltaica durante el periodo transitorio sea de 33 céntimos de euro por cada kWh producido por una instalación de techo y de 29 céntimos por cada kWh cuando la instalación generadora sea de suelo.

En las columnas tercera y cuarta del cuadro adjunto puede comprobarse que el coste anual de este periodo de transición propuesto por la mayoría es de 605 millones de euros, que, en términos de prima equivalente (resultante de restar a este coste el precio del kWh determinado en el mercado mayorista), es de 524 millones de euros anuales.

	Potencia MW	Energía GWh	COSTES AÑO 2008			
			Incluye periodo transitorio (30.9.08 A 31.12.09)			
			Propuesta de la mayoría		Propuesta de este voto particular	
		Coste M€	Prima equiv. M€	Coste M€	Prima equiv. M€	
Instalaciones al inicio de 2008	644	773	353	306	353	306
Instalaciones nuevas en suelo en 2008	1.100	550	245	212	247	214
Antes del 30/9/08	1.000	520	237	205	237	205
Después del 30/9/08	100	30	9	7	11	9
Instalaciones nuevas en techo en 2008	56	15	7	6	7	6
Total al final de 2008	1.800	1.338	605	524	607	526

Fundamentos de este voto particular

Los consejeros que suscriben este voto particular votaron en contra del informe de la mayoría por dos razones fundamentales.



En primer lugar, los consejeros abajo firmantes consideran que la gradualidad del periodo transitorio no puede limitarse a la potencia instalada, debiendo graduarse también la evolución de las tarifas que retribuyen la energía eléctrica producida. Más concretamente, los consejeros que suscriben este voto particular consideran que el descenso desde la tarifa de 45 céntimos el kWh, vigente hasta el 29 de septiembre de 2009, hasta la tarifa de 29 céntimos es ciertamente brusco, haciendo aconsejable que, durante el periodo de transición, la tarifa se sitúe en 35 céntimos. Las columnas quinta y sexta del cuadro adjunto recogen los costes (y la correspondiente prima equivalente) que supondrían la aceptación de unas tarifas de 35 céntimos para las instalaciones de techo y de suelo. Puede comprobarse que unas tarifas como éstas implicaría en 2008 una prima equivalente de 526 millones de euros, sólo 2 millones de euros anuales más que si se aplicasen las tarifas propuestas para 2009. Por todo ello, los consejeros que suscriben este voto proponen una tarifa para las instalaciones de suelo de 35 céntimos el kWh.

El segundo motivo que explica que los consejeros que suscriben este voto particular hayan votado en contra del informe aprobado por la mayoría es la negativa de ésta a incluir la propuesta consistente en que las instalaciones fotovoltaicas participen en el mercado mayorista. De esta forma, como afirmaba la *Metodología de revisión de primas y precios del régimen especial*, aprobada en 2003 por la CNE, *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.*

Por todo ello, los consejeros que suscriben este voto particular consideran que, en coherencia con la metodología elaborada y aprobada por esta CNE, el informe remitido al MICyT debería haber recogido los siguientes tres párrafos



Comisión
Nacional
de Energía

que estaban incluidos en la propuesta de informe elaborada por la Dirección Eléctrica de esta CNE:

Las instalaciones fotovoltaicas comenzaron siendo de relativo pequeño tamaño, pero poco a poco su potencia está siendo cada vez mayor. Por otra parte, la propuesta de Real Decreto, al no incentivar las instalaciones de potencia inferiores a 100 kW favorece el desarrollo de instalaciones de mayor potencia.

Hasta el momento no se han fijado primas, por lo que la opción de vender la electricidad en el mercado de producción de energía eléctrica no se ha regulado para esta tecnología, al considerarse que podría no resultarle interesante.

En la medida en que estas instalaciones incrementan su potencia instalada, parece conveniente el establecimiento de primas para evitar la discriminación con el resto de tecnologías, con el fin de que puedan decidir participar en el mercado como opción de venta de producción.

En Madrid, a 30 de julio de 2008

Fdo. D^a Carmen Fernández Rozado

Fdo. Luis Albentosa Puche