

Sr. D. Miguel Sebastián
Ministro de Industria, Turismo y Comercio
MITyC
P. de la Castellana 160
28046 - Madrid

Madrid, 21 de mayo de 2010

Sr. Ministro,

Atendiendo a su solicitud le remitimos las propuestas que, a juicio de la sección fotovoltaica de esta Asociación, pueden contribuir a la reducción del déficit soportado actualmente por las tarifas eléctricas.

1-Cumplimiento de la normativa vigente

La posibilidad de que ese Ministerio esté estudiando una modificación retroactiva de la retribución de las instalaciones fotovoltaicas existentes ha generado una incertidumbre en los mercados durante las últimas semanas que ha tenido como consecuencia inmediata la paralización de todos los expedientes de financiación de nuevos proyectos.

Lamentablemente sus declaraciones del pasado 26 de abril respecto de este tema no han resultado suficientes para aplacar la incertidumbre, dado que – como sabe – el mercado las ha interpretado en el sentido de que no se exigirá la devolución de retribuciones pasadas; pero no ha quedado claro si los cambios van a afectar a la retribución futura de las plantas existentes.

Somos conscientes de que la seguridad jurídica no puede identificarse con el derecho inmodificable a que se mantenga inalterado el régimen económico de nuestra actividad; pero las modificaciones que deban realizarse han de respetar las pautas legales que para su determinación se encuentran previstas en el artículo 30 de la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico, en particular los costes de inversión en que se haya incurrido, al efecto de conseguir unas tasas de rentabilidad razonables con referencia al coste del dinero en el mercado de capitales.

En el sector solar fotovoltaico los titulares de las instalaciones existentes **obtienen rentabilidades razonables** en relación al coste del dinero en el momento en que realizaron su inversión.

Ciertamente lo anterior no impide que el montante de la inversión pudiera haber sido inferior de lo que fue. A este respecto cabe destacar que la regulación tiene un impacto capital en los costes de inversión y las propuestas que contiene la presente van encaminadas, precisamente, a eliminar costes superfluos que no hacen sino perjudicar al sistema en general y a este Sector en particular.

Si considera conveniente, por tanto, evitar el derrumbe de este Sector – y seguidamente el de otros sectores regulados – debería comenzar por **manifestar públicamente que, en todo caso, las modificaciones normativas que se aprueben no alterarán la rentabilidad de las inversiones realizadas hasta la fecha.**

Paradójicamente, el mismo cumplimiento de la Ley que exigimos es la principal herramienta que tiene a su disposición para reducir el impacto del coste de la tecnología solar fotovoltaica en la tarifa eléctrica.

En efecto, como consecuencia de las inspecciones realizadas por la Comisión Nacional de Energía (CNE) en virtud de lo establecido en la disposición adicional novena de la Orden ITC/1857/2008, de 25 de junio, se concluye que existe un número relevante de instalaciones fotovoltaicas que no cumplen con los requisitos exigidos a las mismas para percibir la retribución fijada por el Real Decreto 661/2007.

De acuerdo con la mencionada Orden, lo anterior exigiría una corrección del régimen económico de las instalaciones que, hasta la fecha, no se ha producido.

Con los datos de que disponemos podemos estimar que – de haberse aplicado la citada corrección – se habrían obtenido **ahorros anuales del orden de 800 millones de EUR**.

Además del ahorro económico la medida anterior contribuiría a reforzar la imagen de España en cuanto a la firmeza en la aplicación de la normativa emitiendo un mensaje claro de que los fraudes son perseguidos y castigados.

Un último aspecto a considerar en cuanto al cumplimiento de la normativa se refiere, es el relativo a la necesidad de que ese Ministerio proceda a la **inmediata ejecución de los avales** aportados en cumplimiento con lo previsto en el Real Decreto 1578/2008 en los casos en los que haya transcurrido el plazo de construcción establecido reglamentariamente sin que la instalación se haya finalizado.

Esta medida insiste en el mensaje de firmeza y, además, ahuyenta a “especuladores de permisos” cuya actividad se reduce a obtener las autorizaciones necesarias para la construcción de una instalación sin que tengan la menor intención de construirla.

2-Propuestas encaminadas a reducir el valor de las autorizaciones

La tramitación administrativa de los proyectos solares fotovoltaicos en España se prolonga actualmente durante unos dos años para los proyectos sobre cubierta y durante unos siete años para los proyectos sobre suelo.

Como consecuencia de lo anterior las autorizaciones tienen un valor muy relevante que encarece innecesariamente las inversiones impidiendo una mayor competitividad de la energía solar fotovoltaica.

Para reducir el valor de las autorizaciones proponemos dos líneas de actuación:

2.1. Implantación de un sistema simplificado de concesión de acceso a redes en las instalaciones sobre cubierta

Proponemos la implantación de un sistema simplificado complementario al estudio de calidad de red exigido por el Real Decreto 1955/2000 y previo a éste para la concesión de puntos de conexión de instalaciones solares fotovoltaicas sobre cubierta.

El sistema simplificado sustituiría a los criterios actuales relativos al 50% de la capacidad de la red a la que se prevé conectar la instalación y consistiría – simplemente – en autorizar de forma automática las solicitudes de potencia de generación siempre que éste sea no superior a la potencia reconocida al suministro para consumo afectada por los coeficientes de simultaneidad que correspondan.

La potencia reconocida sería la que utiliza el distribuidor para su planificación de redes, esto es, la correspondiente al diseño de la acometida afectada por los plazos de caducidad que resulten aplicables por la normativa en vigor.

Paralelamente los coeficientes de simultaneidad – que dependerían de la configuración concreta de la red en cada punto – serían facilitados por la compañía distribuidora en la respuesta a la solicitud de acceso en un plazo que permitiera realizar los trámites en el menor tiempo posible.

2.2. Aclaración respecto de la base imponible del ICIO y simplificación en la concesión de licencias de obra.

El otorgamiento de la licencia de obras de las instalaciones solares fotovoltaicas devenga el pago de la correspondiente tasa y, además, se abona el Impuesto sobre Construcciones Instalaciones y Obras (ICIO).

A pesar de que tanto la Administración como la Jurisprudencia coinciden en que la base imponible, tanto de la tasa como del impuesto, no debe computar el valor de lo instalado, aunque sí el coste de su instalación, la realidad es que numerosos ayuntamientos persisten en incluir en la misma las instalaciones (en nuestro caso significativamente los módulos fotovoltaicos).

Por otra parte en muchos municipios se aplican normas para la concesión de licencias inicialmente pensadas para otras actividades más agresivas con el medio ambiente y con las personas. Esto hace que las instalaciones fotovoltaicas tengan que incorporar a su documentación estudios innecesarios que encarecen el proyecto o apelar y arriesgarse a sufrir la demora en el otorgamiento de la licencia hasta que el municipio estime que estos estudios no son necesarios.

Lo anterior provoca sobrecostes, bien por desestimiento del promotor, que prefiere abonar el exceso antes que dilatar más la tramitación; bien por el plazo que transcurre en dirimir los recursos correspondientes.

Cabe añadir que los citados sobrecostes son asumidos igualmente por el resto de tecnologías renovables, por lo que las propuestas de modificación a este respecto debieran extenderse a todas ellas.

Para evitarlos proponemos (i) modificar la Ley de Haciendas Locales para que recoja expresamente la improcedencia de inclusión en las bases imponibles de tasa e ICIO del valor de lo instalado (particularmente los módulos solares fotovoltaicos), (ii) instar a las Comunidades Autónomas para que modifiquen sus correspondientes legislaciones urbanísticas de modo que el canon por calificación urbanística de este tipo de instalaciones se aplique sobre la misma base que la licencia de obras y (iii) instar a las corporaciones locales a que establezcan un listado coherente y homogéneo de los estudios y documentos a aportar para la concesión de licencias de obra de instalaciones renovables con el objetivo común de agilizar su tramitación.

3- Revisión del sistema eléctrico.

Uno de los escasos puntos de coincidencia existentes actualmente entre las diferentes asociaciones de productores de energía eléctrica se refiere a la **necesidad de efectuar una revisión completa del mercado actual**: no parece razonable que el precio del pool venga influenciado por tecnologías cuyo régimen económico dista mucho de la competencia perfecta.

Resulta ciertamente paradójico, por ejemplo, que la reducción del precio de mercado debida a las energías renovables, en lugar de redundar a su favor lo haga en su contra mediante el aumento de las primas imputadas a las tarifas de acceso.

Creemos que tanto las energías renovables de Régimen Especial – sujetas necesariamente a un régimen retributivo estable a largo plazo – como tecnologías cuya instalación no es viable en la actualidad (como la nuclear, el carbón o la gran hidráulica), deben quedar fuera del sistema de fijación de precios de las únicas centrales que, en la actualidad, pueden competir razonablemente: los ciclos combinados.

El análisis a realizar no debe reducirse – a nuestro juicio – al Sector Eléctrico: en la tarifa eléctrica actual existen costes, como las primas al biogás, por ejemplo, que debieran compartirse con el sector ganadero y otros, como las propias primas a las energías renovables que – en la medida en que influyen en el objetivo nacional de contribución renovable a la energía final – debiera ser parcialmente asumido, por ejemplo, por los consumidores de gas natural.

Otro aspecto que necesariamente hay que valorar es la influencia que tiene la capacidad de interconexión con Francia. Como sabemos un incremento en la misma tiene efectos técnicos inmediatos al permitir una penetración muy superior de energías renovables; pero también tiene importantes efectos económicos que deben contemplarse en el diseño de mercado, tales como el aumento de la demanda que soporta los costes del sistema o los menores requerimientos de centrales de respaldo.

Adicionalmente consideramos relevante analizar en profundidad las soluciones que incrementen la gestionabilidad de las instalaciones fotovoltaicas. Ciertamente estamos ante una tecnología de difícil gestión centralizada, por lo que en su desarrollo deben contemplarse tecnologías de gran futuro, como las relacionadas con las denominadas redes inteligentes (“smart grids”).

No obstante lo anterior, entendemos que las modificaciones requeridas son de gran calado lo que resulta incompatible con la intención de ese Ministerio de efectuar modificaciones inmediatas que permitan reducir el déficit tarifario.

Por este motivo nos limitamos a proponer a continuación dos medidas que podrían ser de aplicación inmediata y que deberían tomarse sin perjuicio de la urgente necesidad de establecer mesas de diálogo que permitan reconfigurar el Sector.

3.1. Revisión del régimen económico de las instalaciones de Régimen Especial acogidas a retribución fija.

La memoria de la orden de tarifas eléctricas para el año 2009 recogía una estimación de sobrecoste de la energía generada por el Régimen Especial de 4.009 MEUR.

Según las cifras aportadas por la CNE en relación a la liquidación 13ª de las actividades reguladas del año 2009, el citado sobrecoste ha sido, en realidad, de 6.116 MEUR, esto es, más de 2.000 MEUR superior al inicialmente previsto.

La diferencia entre ambas cifras se debe principalmente a divergencias en dos hipótesis que es necesario realizar cuando se fijan las tarifas: la energía que produce cada tecnología y el precio del mercado mayorista.

Respecto de la primera causa poco cabe decir, salvo que es previsible que el mejor conocimiento de las tecnologías conlleve una mayor precisión en las previsiones.

Respecto de la segunda causa, sin embargo, sí es factible proponer una medida que la elimine totalmente.

En efecto, para la elaboración de las tarifas eléctricas del año 2009 se partió de la hipótesis de que el precio medio del mercado de producción de energía eléctrica en 2009 iba a ser de 58,43 EUR/MWh cuando finalmente ha resultado ser de 36,96 EUR/MWh.

El impacto de esta variación de precios en los costes se debe principalmente a las instalaciones que tienen una retribución fija independiente del precio de mercado, que en 2009 aportaron cerca de 21.000 GWh, el 37% del total del Régimen Especial.

El sobrecoste para el sistema de estas instalaciones se calcula como diferencia entre su retribución y el precio que reciben del mercado mayorista, por lo que al resultar éste menor de lo previsto han contribuido a la desviación citada para 2009 en **un importe de unos 450 MEUR**.

Para el año 2010 se partió de un precio de 39,43 EUR/MWh cuando la mejor previsión de cierre a la fecha de redacción de la presente propuesta es de 37,38 EUR/MWh, lo que permite suponer que el efecto vuelva a repetirse este año, si bien con menor intensidad que en el anterior.

Se da la paradoja, además, de que con el modelo de mercado actual estas instalaciones contribuyen a disminuir el precio de mercado, o lo que es lo mismo, a aumentar el sobrecoste para el sistema que se les calcula. Esto se debe, sencillamente, a que el sistema actual no contabiliza, entre otros, el impacto de la energía producida por las mismas en la bajada del precio.

Para paliar este efecto bastaría con cambiar el régimen económico de las instalaciones con retribución fija a un modelo “pool + prima” que, para evitar una merma en la rentabilidad prevista de los proyectos, calcularía la prima de cada tipo de instalación a partir de la retribución que le hubiera correspondido originalmente menos el **precio del pool previsto** en el momento de efectuar el cálculo.

La idea es que, al igual que a los Comercializadores de Último Recurso se les impone la venta de energía eléctrica a unos precios para el semestre siguiente basados en las cotizaciones de los mercados de futuros, se haga lo mismo para todos los productores del Régimen Especial, dando por hecho que conseguirán obtener los mismos precios en los mercados mayoristas.

Así, por ejemplo, si para el período en el que se pretende fijar las tarifas eléctricas los mercados de futuros establecieran un precio de 44 EUR/MWh (valor aproximado de cotización actual para el año 2011), las primas del Régimen Especial de todas las tecnologías sometidas al nuevo sistema se calcularían como diferencia entre la retribución que le concerniera a cada una de ellas menos el citado valor, afectado por las primas de riesgo que correspondieran de forma análoga a las establecidas en la referida orden.

De este modo las instalaciones tendrían que (i) vender su energía en los mercados mayoristas y (ii) liquidar con la CNE las primas y complementos, que ahora serían independientes del precio de mercado.

Ciertamente los productores podrían, según los casos, querer mitigar el riesgo de fluctuación de precio de los mercados mayoristas, para lo que tendrían a su disposición los mercados de futuros existentes en la actualidad.

3.2. Autoconsumo

Tanto las previsiones elaboradas por ese Ministerio como las nuestras auguran que la energía producida con tecnología solar fotovoltaica alcanzará en un breve periodo de tiempo la paridad de costes con la energía red (“grid parity”).

Por ello es necesario adaptar la normativa vigente para permitir el autoconsumo de la energía solar fotovoltaica unido a la posibilidad de venta de los excedentes y de compra de los déficits que resulten necesarios.

Entre otros, sería necesario (i) crear una nueva modalidad retributiva que consista en una compensación por la energía producida a la vez que el usuario resta la energía producida de su factura; (ii) permitir puntos de conexión dentro de la instalación eléctrica del usuario, siempre que la desconexión de la instalación sea accesible a la empresa distribuidora en cualquier momento; y (iii) que cualquier usuario pueda cambiar su contador eléctrico por uno bidireccional que permita totalizar la energía consumida y generada mediante un trámite sencillo.

Atentamente,



Fdo. Javier García Brea
Presidente de la Sección Fotovoltaica de APPA