

OBSERVACIONES DE GREENPEACE 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 RD 661/2007 PARA DICHA TECNOLOGÍA”

11 de octubre de 2007

En respuesta a la petición de observaciones realizada por la CNE al Consejo Consultivo de Electricidad, recibida con fecha 1 de octubre de 2007, se formulan las siguientes OBSERVACIONES por parte de Greenpeace, a través del Consejero representante de las organizaciones de defensa ambiental en el Consejo Consultivo de Electricidad.

Observaciones generales

La historia de la energía solar fotovoltaica, a escala mundial y particularmente en España, es una historia de éxito. La fotovoltaica ha demostrado ser una tecnología capaz de responder eficazmente a los sistemas de apoyo puestos en marcha, creciendo a gran velocidad y superando los objetivos inicialmente planteados por el Gobierno.

La lectura que debemos hacer de esa evolución ha de ser enormemente positiva: el Estado (no un Gobierno particular) decide en su momento que, por motivos de interés general de la sociedad, entre las tecnologías renovables que merecen un especial apoyo está la fotovoltaica; esta tecnología responde proporcionando con rapidez la potencia demandada; España logra con ello situarse en el grupo de cabeza del desarrollo del mercado solar; todo lo cual demuestra que el marco de impulso a la fotovoltaica era el apropiado, ha funcionado. Luego, la conclusión es que el marco debe mantenerse, y reforzarse para buscar cómo llegar más lejos, pues las razones para tener un mercado solar fuerte no han desaparecido y tienen si cabe aún más vigencia: necesitamos reducir la dependencia energética del exterior, reducir las emisiones de CO₂, potenciar la industria nacional y la creación de empleo local.

La cuestión fundamental es saber a dónde se quiere llegar con la energía solar, marcar los objetivos apropiados y adecuar los instrumentos de apoyo al logro de esos objetivos. Para dimensionar adecuadamente las posibilidades de esta tecnología, debemos tener en cuenta:

- El potencial técnico alcanzable en España, con las restricciones tecnológicas, ambientales y de uso del territorio. Según el informe de Greenpeace *“Renovables 2050”*¹, la tecnología solar fotovoltaica integrada en edificios podría generar, como techo, 569,3 TWh/año en 2050 en la España peninsular, y la solar fotovoltaica con seguimiento (parques solares en suelo) otros 1.382,2 TWh. Estas cantidades son tan elevadas que equivaldrían, respectivamente, al 203% y al 494% de la demanda eléctrica peninsular proyectada en 2050 en el citado estudio, pero independientemente de cuál sea la proyección de demanda que se realice, lo importante es la gran aportación de energía, limpia, que esta tecnología podrá suministrar.
- Las proyecciones de coste, que según el informe de Greenpeace *“Renovables 100%”*², presentarían en 2050 valores medios provinciales del coste normalizado de la electricidad (LEC) en el rango de 10,32 a 20,13 c€/kWh, para la fotovoltaica integrada en edificios, y de 7,64 a 14,45 c€/kWh para la fotovoltaica con seguimiento. Es decir, reducciones de coste superiores al 80% en todos los casos respecto a los valores en 2003. Por tanto, el apoyo a la fotovoltaica es una inversión de futuro, que si se mantiene y se modula adecuadamente logrará que con el avance por la curva de aprendizaje las tarifas especiales se puedan ir reduciendo hasta desaparecer.
- El papel de la fotovoltaica ha de ser fundamentalmente el de aportar una generación distribuida cercana a los puntos de consumo. El citado informe *“Renovables 100%”* analiza distintos mix de generación capaces de satisfacer el 100% de la demanda eléctrica con energías renovables, garantizando una plena cobertura de la curva de carga y a costes muy asequibles. En el estudio aparecen mix con y sin fotovoltaica, y podemos poner como ejemplo uno que, con 112.680 MW, cubriría el 100% de la demanda a un coste (LEC) de 4,51 c€/kWh, en el que habría 2.470 MW de fotovoltaica en edificios y 2.130 MW de fotovoltaica con seguimiento. El informe concluye que *“es recomendable la diversidad tecnológica, aunque ello conlleve costes mayores, para repartir mejor espacialmente la capacidad de generación y resolver mejor hipotéticas congestiones de transporte. Por ejemplo, convendría disponer de suficiente*

1 Greenpeace. *“Renovables 2050. Un informe sobre el potencial de las energías renovables en la España peninsular”*. Elaborado por IIT. Julio 2005.

2 Greenpeace. *“Renovables 100%. Un sistema eléctrico renovable para la España peninsular y su viabilidad económica”*. Elaborado por IIT. Octubre 2006.

potencia cerca de las zonas de gran demanda". Argumentos para los que la fotovoltaica supone una respuesta óptima.

Es necesario aclarar, por tanto, cuál es el objetivo que se persigue: impulsar la fotovoltaica para aprovechar sus múltiples ventajas o limitar el impacto económico en la tarifa eléctrica. Creemos que el primer objetivo es el que debe prevalecer, pero tampoco deben ser ambos incompatibles entre sí. De hecho, el Régimen Especial debe hacer que el impulso a la fotovoltaica sea suficiente para garantizar su crecimiento y a la vez no se convierta en una carga económica inasumible para los consumidores. Para ello existen dos opciones:

- Una opción es limitar la potencia total a instalar, que es lo que propone el Ministerio con su borrador. El problema es que una vez alcanzada esa potencia no se haría nada más, e incluso el propio límite de potencia se haría difícil de alcanzar por la incertidumbre que acarrea sobre las potenciales inversiones el saber si estarán dentro o fuera del límite.
- La otra opción es ajustar las tarifas para que el monto total no resulte excesivo, pero sin limitar la potencia o poniendo objetivos suficientemente ambiciosos como para que no actúen de barrera.

Mientras el Ministro Clos invoca el éxito del modelo alemán para trasladarnos la reducción progresiva de las tarifas aplicadas a la fotovoltaica, el modelo que propone su Ministerio no parece tener en cuenta que la potencia instalada en Alemania era ya de 2.530 MW en 2006, es decir, más del doble de los 1.200 MW que nos propone tener en España para 2010. ¿Hasta cuándo tendrá que ir España por detrás de Alemania en energía solar, cuando el sol abundante está aquí y no allí?

Observaciones específicas

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Debe suprimirse el tercer párrafo, pues supone anular disposiciones tan recientes como las contenidas en el RD 661/2007, de 25 de mayo, y la Resolución del Secretario General de Energía del 27 de septiembre de 2007. En las citadas normas se establece que las instalaciones que se pongan en marcha hasta el 29 de septiembre de 2008 tendrán derecho a la retribución establecida en el RD 661, por lo que no se puede días después pretender dejar fuera de esa retribución a las instalaciones que, estando operativas antes de la fecha límite (único factor que el promotor puede controlar), coincidan con que la potencia total instalada sea mayor que 1.200 MW. Esto contradice la letra y el espíritu del RD 661, que deja claramente establecido que el régimen retributivo se mantendrá hasta, al

menos, un año después de alcanzarse el 85% del límite especificado en el mismo RD para cada tecnología.

Artículo 3. Tipología de las instalaciones.

La definición de instalación Tipo I debe hacerse menos restrictiva, para no excluir instalaciones perfectamente lógicas como las ubicadas sobre marquesinas de aparcamientos o estaciones u otras posibles construcciones no cerradas. Proponemos que la definición se amplíe a *“cualquier construcción o edificación realizada con fines no energéticos”*.

También se podría considerar incluir un tercer tipo de instalación, para dar cabida a las instalaciones fotovoltaicas no conectadas a red, cuyos usuarios tienen el mismo derecho a recibir el servicio eléctrico, pero que lo obtienen mediante la fotovoltaica normalmente a un coste menor de lo que supondría para el sistema extender la red de suministro a esos puntos. Sería justo permitir la posibilidad de que dichos usuarios, con las debidas garantías, pudiesen acogerse al régimen especial, pues al fin y al cabo son generadores (aunque fuera del sistema eléctrico integrado), y contribuyesen como el resto de consumidores con una tarifa proporcional a su consumo.

Artículo 5. Objetivos de potencia instalada en función de su ubicación.

Proponemos que se eliminen los objetivos propuestos, no sólo por resultar insuficientes para la capacidad previsible del sector fotovoltaico, sino por las incertidumbres que pueden inducir incluso sobre las potenciales inversiones antes de alcanzarse los objetivos, ya que difícilmente podrán saber si van a estar dentro o fuera de esos objetivos.

La fijación de objetivos debería realizarse en el contexto del Plan de Energías Renovables 2011-2020, que según el RD 661 debe elaborarse en 2008. De este modo, se podrá tener una visión de suficiente alcance para valorar la contribución de cada energía al objetivo global que marque el plan, que no olvidemos se enmarca en el acuerdo de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea de alcanzar una contribución renovable del 20% al conjunto de la demanda energética de la UE en 2020.

Artículo 6. Tarifas.

Creemos que se deben establecer unas tarifas predecibles, con un sistema que pueda permanecer en el tiempo independientemente de los objetivos que se establezcan en cada momento.

Consideramos adecuado que se dé un tratamiento más favorable a las instalaciones sobre edificación, pero la distinción mediante escalones de potencia resulta innecesaria en este sector, donde la restricción imperante van a ser las propias características físicas del edificio. En cualquier caso, los escalones de potencia introducen discontinuidades arbitrarias en la retribución, que acaban condicionando de forma absurda la configuración técnica de los proyectos.

Nuestra propuesta consiste en establecer una tarifa única para toda la fotovoltaica, que dependa de manera continua de la potencia instalada, disminuyendo lineal y suavemente según aumente la potencia, con un diferencial favorable para las instalaciones en edificios. De esta forma, se favorecerían más las instalaciones distribuidas, de menor tamaño, que presentan peores economías de escala, dejando que los promotores puedan decidir sobre la base de criterios técnicos sobre el tamaño óptimo de cada proyecto, sin distorsión económica. Esto se lograría aplicando una sencilla fórmula del tipo:

$$T = a - P/b$$

donde T sería la tarifa a percibir (en céntimos de euro), P la potencia (en kW), b = 45, a = 50 (Tipo I), a = 40 (Tipo II). Para las instalaciones cuya tarifa, en aplicación de esta fórmula, resultase inferior a un valor mínimo, la remuneración correspondiente sería equivalente a este valor mínimo, cuya determinación debería establecerse de acuerdo con los costes de mercado.

Los parámetros a y b, así como el valor mínimo de tarifa, deberían ser revisados periódicamente para adaptarse a la evolución de los costes en mercado. Proponemos que sean actualizados anualmente por la Comisión Nacional de Energía, a propuesta del IDAE y teniendo en cuenta a todos los sectores interesados, de forma que los nuevos valores se apliquen a las instalaciones puestas en marcha a partir del segundo año posterior a la revisión.

Artículo 7. Actualización de las tarifas.

Estamos de acuerdo con el procedimiento de actualización de las tarifas que propone el borrador.

Sin embargo, no es aceptable de ninguna manera que, como señala el párrafo 2º, transcurridos 25 años de la puesta en marcha se hagan cero a partir de entonces. Como mínimo, transcurrido ese periodo la tarifa debería mantenerse en el nivel equivalente al precio final horario del mercado de

producción.

Disposición adicional primera. Simplificación de procedimientos.

Estamos de acuerdo con esta disposición, que es muy necesaria. Proponemos que el informe que deberá remitir la CNE a la DGPEM se elabore teniendo en cuenta las aportaciones del IDAE y de los organismos autonómicos, comarcales y locales de funciones similares (agencias de la energía...), para contar con la experiencia de estos organismos en la promoción y administración de instalaciones.