

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”

23 de julio de 2008

En respuesta a la petición de observaciones realizada por la CNE al Consejo Consultivo de Electricidad, recibida con fecha 18 de julio de 2008, 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

Estamos ante la segunda propuesta de decreto para regular la retribución de la fotovoltaica, una vez se aprobó la fecha límite del 29 de septiembre para la aplicación de la retribución actual. Respecto a la primera propuesta que remitió el Ministerio, en octubre de 2007, se han corregido muchas de las cuestiones que fueron cuestionadas en las observaciones que presentamos en aquella ocasión.

Sin embargo, seguimos tropezando con el “miedo escénico” del Gobierno ante el rápido crecimiento de esta energía renovable, que se traduce en buscar formas de limitarlo como sea. Si bien en esta ocasión no se propone un límite absoluto de potencia, que fue lo que más rechazo provocó en el borrador anterior, ahora se propone un límite anual que, independientemente de lo enormemente restrictivo que resulta respecto a las posibilidades reales de la tecnología, es en sí mismo una forma arbitraria y poco efectiva de controlar el desarrollo de la fotovoltaica. Por el contrario, lo que se necesita es un instrumento que responda eficazmente a los fines que se persiguen.

No hay que olvidar que el motivo fundamental para establecer un régimen

retributivo especial para las energías renovables es la necesidad de disponer de soluciones que permitan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y evitar así un cambio climático peligroso, que la comunidad científica sitúa en un aumento de 2° C de las temperaturas medias mundiales respecto al nivel anterior a la revolución industrial. El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático de Naciones Unidas (IPCC) señala en su Cuarto Informe de Evaluación, aprobado en Valencia en noviembre de 2007, la necesidad de comenzar a reducir las emisiones mundiales ya a corto plazo, en 2015, y bajarlas a la mitad para 2050 (respecto a 1990). Esto implicaría que los países desarrollados debamos reducir nuestras emisiones en más de un 80% en ese mismo plazo. Estamos ante una situación de tanta urgencia como envergadura. Y en el caso de España, con el agravante de ser el país más alejado del cumplimiento del objetivo del Protocolo de Kioto.

¿Servirá la fotovoltaica para esa lucha contra el cambio climático? Sin duda. Esta tecnología está disponible para su aplicación inmediata, por lo que es útil para la urgencia de actuar, y tiene un potencial enorme¹ que permite pensar en que su aportación cuantitativa sea muy significativa. Por no mencionar otras ventajas inherentes a esta tecnología en términos de creación de empleo, generación de actividad industrial, capacidad de exportación de tecnología española, generación distribuida y eficiente de electricidad, contribución al desarrollo sostenible y al acceso a la electricidad para miles de millones de personas que no disponen de ella...

Está claro que merece la pena hacer uso de la fotovoltaica a gran escala, pero es obvio que el principal obstáculo a corto plazo es el coste. De ahí la necesidad de disponer de un mecanismo de apoyo, con el fin de que la tecnología avance por su curva de aprendizaje. Afortunadamente, y sorprendentemente para muchos, el avance de la fotovoltaica por su curva de aprendizaje está siendo extraordinariamente rápido, y en estos momentos es razonable esperar que la necesidad de apoyo económico desaparezca durante la próxima década.

Por tanto, la cuestión clave es mantener el apoyo económico ahora, y modularlo con el mayor acierto posible para que la reducción de costes se siga produciendo y llegue cuanto antes el momento en que no sea necesario más apoyo que el que otorgará el propio mercado por ser ya plenamente competitiva la tecnología.

No hay que tener miedo. Todo lo contrario. No tendría ningún sentido, por

1 Según el informe de Greenpeace *"Renovables 2050"*, 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.

ahorrarse unos costes de corto plazo, evitar los enormes beneficios que la fotovoltaica está aportando ya y sobre todo va a aportar muy pronto².

Fruto del éxito de la regulación actual, ya podemos reducir el coste del apoyo a la fotovoltaica para el sistema. Es razonable hacerlo, ajustando adecuadamente las tarifas o primas. Pero para ello no es necesario limitar la potencia a instalar. Si el temor del Gobierno es el impacto económico sobre la tarifa eléctrica, pues que se defina el tope en esos términos: cuál es el porcentaje de las tarifas que queremos dedicar, durante la próxima década, a apoyar el definitivo avance de la fotovoltaica por su curva de aprendizaje. Si se define simplemente ese tope económico, y se establece la tarifa unitaria por kilovatio en edificios y en suelo, se puede dejar que sea el mercado el que responda con tantos megavatios como sea capaz de instalar en esas condiciones. Además, se debe utilizar la señal económica para orientar la instalación de los generadores fotovoltaicos allí donde resulten de mayor utilidad para el sistema eléctrico, preferentemente en los lugares donde se produce el consumo de energía.

Observaciones específicas

Artículo 3. Tipología de las instalaciones.

Estamos de acuerdo en que se establezca una distinción entre las instalaciones en edificación y en suelo, para favorecer a las primeras, que son las que reúnen todas las ventajas de la fotovoltaica como generación distribuida en el punto de consumo.

La definición de instalación Tipo I ha mejorado sensiblemente respecto al borrador anterior, y ahora es menos restrictiva al no excluir instalaciones perfectamente lógicas como las ubicadas sobre marquesinas de aparcamientos o estaciones u otras posibles construcciones no cerradas. No obstante, se podría hacer una definición más amplia para admitir *“cualquier construcción o edificación realizada con fines no energéticos”*.

La segunda y nueva condición que se les exige a las instalaciones de Tipo

² Las proyecciones de coste, según el informe de Greenpeace *“Renovables 100%”*, 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. Los actuales indicadores de la industria sitúan en la próxima década el momento en que el coste de generación fotovoltaica se sitúe por debajo del precio de la electricidad para usuarios domésticos.

I, aunque en principio se basa en la lógica de que exista un consumo de energía que justifique esta clasificación y maximice el beneficio energético de la generación distribuida, en la situación actual supone añadir un obstáculo más a esta tipología que apenas ha arrancado en España. Proponemos que se exima del cumplimiento de esta condición a los primeros 200 MW que se instalen en edificios.

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. Potencia objetivo.

Proponemos que se eliminen los objetivos propuestos, no sólo por resultar insuficientes para la capacidad del sector fotovoltaico, sino porque los objetivos no pueden convertirse en límites para restringir el desarrollo.

No creemos que la discusión deba centrarse en la cantidad sino en el instrumento en sí: proponemos que la regulación se base en el incentivo económico y no en potencias objetivo que actúen como límite. En todo caso, el único límite sería el porcentaje máximo de la tarifa que se decida dedicar anualmente al apoyo a la fotovoltaica. Los objetivos de potencia deben servir de guía para ajustar las tarifas, en función de la potencia real instalada. Así como en la propuesta del Ministerio existe una retroalimentación entre la tarifa y la potencia objetivo, en nuestra propuesta esa retroalimentación puede hacerse igualmente entre la tarifa y la potencia real instalada.

De este modo, para cada convocatoria habría una tarifa prefijada, a la que podrían optar todos los proyectos que concurriesen, y en función de la distancia (positiva o negativa) entre la potencia presentada y el objetivo de referencia, la tarifa se ajustaría (a la baja o al alza) en la convocatoria siguiente, para asegurar que el coste total en tarifa se mantiene dentro del límite acordado. La diferencia fundamental está en que, según nuestra propuesta, si se presentan proyectos que superen el objetivo, no se impide su instalación, sino que se ajustaría la tarifa en consecuencia.

Es cierto que el sistema que propone ahora el Ministerio, basado en objetivos anuales, es menos malo que el que propuso la vez anterior (un

objetivo absoluto), que generaba enormes incertidumbres. El problema ahora no estaría tanto en la incertidumbre sino en el tamaño del sector que el Ministerio pretende forzar y que supondría detener o desmantelar buena parte de la capacidad actual.

Es razonable que, si se opta por este sistema, se disponga de un mecanismo de traspaso de potencia entre convocatorias, pero al menos se debe asegurar en el texto del artículo que el número de convocatorias anuales sea mayor o igual a la unidad.

De todos modos, y como reconoce el propio borrador, la fijación de objetivos debe 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 objetivo que señala la próxima Directiva de Energías Renovables para España de alcanzar una contribución renovable del 20% al conjunto de la demanda de energía final en 2020. La Directiva también obligará a especificar la contribución de las renovables a la generación de electricidad dentro del objetivo general de energía final.

Artículo 7. Publicidad del resultado del procedimiento de pre-asignación de retribución.

Estamos de acuerdo en que, si se opta por el sistema de pre-asignación que propone el Ministerio, al menos se comunique a todos los titulares de los proyectos presentados el resultado de su solicitud, para evitar indefensiones en caso de silencio administrativo.

Artículo 8. Caducidad y cancelación de la inscripción en el Registro de pre-asignación de retribución.

El plazo de un año entre la inscripción en Registro de pre-asignación de retribución y la inscripción definitiva en el registro administrativo de instalaciones de producción en régimen especial debe ampliarse explícitamente en cada uno de los intervalos de tiempo que medien entre la presentación de cualquiera de las solicitudes reglamentarias ante cualquiera de las administraciones públicas o de las compañías de distribución o transporte de electricidad y la resolución obtenida de dichas solicitudes por parte de los mismos organismos.

Artículo 9. Aval.

Proponemos la supresión de este artículo, por cuanto supone una eliminación inaceptable de la exclusión del aval a las instalaciones fotovoltaicas sobre edificación que establece el RD 661/2007, en su Disposición final segunda, apartado 3. Las instalaciones fotovoltaicas sobre edificación necesitan que se eliminen muchas de las barreras que hasta ahora han impedido el desarrollo de este sector, no que se le impongan nuevas barreras.

Artículo 10. Potencia de los proyectos.

Si se adopta el régimen económico que proponemos, en que la tarifa regulada vaya disminuyendo con la potencia, y en coherencia con nuestra propuesta de no utilizar los objetivos de potencia como límites, no es necesario fijar una potencia máxima por proyecto.

Además, en el caso de instalaciones en edificación, la única limitación de potencia que tendría sentido, en todo caso, sería la del consumo energético del edificio (que tampoco tendría mucho sentido, ya que una instalación con producción eléctrica mayor a la demanda de su edificio podría muy bien dar servicio a edificios cercanos donde no fuese técnicamente viable la instalación), pero en la práctica ya hay una limitación intrínseca, que es la de las características físicas (superficie soleada disponible) de cada edificio. No pongamos más barreras de las que ya existen en el caso de edificios.

Artículo 11. Tarifas.

Creemos que el sistema propuesto por el Ministerio se acerca más a 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, aunque los valores de la tarifa para la primera convocatoria no hacen viables, hoy por hoy, las instalaciones en el ámbito doméstico.

Estamos de acuerdo en que no haya distinción mediante escalones de potencia, que introducen discontinuidades arbitrarias en la retribución, que acaban condicionando de forma absurda la configuración técnica de los proyectos. Sin embargo, esto no significa que la tarifa deba ser única para instalaciones de cualquier potencia.

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), a = 41 (Tipo I), a = 35 (Tipo II), b = 100 (Tipo I), b = 140 (Tipo II).³

Los parámetros a y b 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 año siguiente a la revisión. En cualquier caso, el procedimiento de cálculo de las tarifas para las siguientes convocatorias propuesto por el Ministerio también podría aplicarse a nuestra propuesta, simplemente partiendo de los valores iniciales de los parámetros a y b en vez del valor de la tarifa directamente.

Artículo 15. Establecimiento de requisitos técnicos a las instalaciones.

Cualquier requisito técnico que se quiera imponer debe ser conocido antes de inscribir un proyecto en el registro, puesto que la viabilidad económica y técnica puede verse condicionada por los requisitos que se impongan.

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

³ Con estos parámetros, se asegura una rentabilidad razonable en los momentos actuales en las distintas potencias; implícitamente se cumple que no habría tejados de más de 2 MW, ya que su tarifa se habría reducido a la mitad respecto a la máxima, y las instalaciones en suelo tendrían tarifa 0 antes de los 5 MW; y las instalaciones de cualquier tipo a partir de 1 MW tendrían tarifas inferiores a las propuestas por el Ministerio. Pero al mismo tiempo se favorece el carácter modular y de generación distribuida de las instalaciones de menor tamaño, especialmente las ubicadas en los lugares de consumo (edificios).

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.

La simplificación de procedimientos debe ser máxima en las instalaciones de pequeña potencia en edificación.

Además, se debe establecer un registro de acceso público donde consten las capacidades admisibles de la red en cada uno de sus puntos, de forma que se asegure la máxima transparencia por parte de las compañías distribuidoras y de transporte de electricidad a la hora de gestionar el acceso y conexión de las instalaciones fotovoltaicas a la red.

Disposición adicional tercera. Devolución del aval contemplado en los artículos 59 bis y 66 bis del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre.

Estamos de acuerdo con la propuesta.

Disposición adicional cuarta. Plan Renove de instalaciones de cogeneración.

No tenemos objeción alguna a la renovación y mejora de eficiencia de las instalaciones de cogeneración, pero no es el lugar este Real Decreto para incluir disposiciones que nada tienen que ver con la fotovoltaica.

Disposición final primera. Modificación del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial.

No es el lugar este Real Decreto para incluir disposiciones que nada tienen que ver con la fotovoltaica.