



18 de julio de 2008

Memoria justificativa.

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.

1. Necesidad de la norma.

En agosto de 2005 fue aprobado el Plan de Energías Renovables 2005-2010, con el propósito de reforzar los objetivos prioritarios de la política energética del Gobierno, aumentar la seguridad y calidad del suministro eléctrico, mejorar el respeto al medio ambiente, y con la determinación de dar cumplimiento a los compromisos de España en el ámbito internacional (Protocolo de Kioto, Plan Nacional de Asignación), y a los que se derivan de nuestra pertenencia a la Unión Europea.

Dicho Plan supuso la revisión del Plan de Fomento de las Energías Renovables en España 2000-2010, y fue motivado por un crecimiento de algunas tecnologías inferior al inicialmente previsto y por un incremento de la demanda notablemente superior a los escenarios manejados en el Plan inicial. En el mismo se introdujeron importantes modificaciones al alza de los objetivos de potencia establecidos, en concreto, el objetivo de potencia eólica en 2010 se amplió de 8.155 MW a 20.155 MW y el objetivo de potencia fotovoltaica se amplió de 150 MW a 400 MW.

En el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, se establece el nuevo marco retributivo a aplicar a las instalaciones de energías renovables y de cogeneración con objeto de alcanzar en 2010 los objetivos recogidos en el Plan de Energías Renovables 2005-2010, y en la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España (E4).

El crecimiento de la potencia instalada experimentado por la tecnología solar fotovoltaica está siendo muy superior al esperado. Según la información publicada por la CNE en relación al cumplimiento de los objetivos de las instalaciones del régimen especial, determinado de acuerdo con los artículos 21 y 22 del Real Decreto 661/2007 de 25 de mayo, en agosto de 2007 se ha superó el 85 por ciento del objetivo de potencia instalada fotovoltaica para 2010, y en el mes de mayo de 2008, se han alcanzado ya los 1000 MW de potencia instalada.

Es por ello que con fecha 29 de septiembre de 2007, fue publicada en el Boletín Oficial del Estado, la Resolución de 27 de septiembre de 2007, de la Secretaría General de Energía, por la que se establece el plazo de mantenimiento de la tarifa regulada para la tecnología fotovoltaica, en virtud de lo establecido en el artículo 22 del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, fijando dicho plazo en 12 meses.

A partir de dicha fecha, las nuevas instalaciones que fuesen puestas en funcionamiento no contaría con una retribución necesaria para rentabilizar sus inversiones, por lo que se hace necesario el establecimiento de un nuevo marco económico para permitir la continuidad de este sector.



Esta rápida evolución ha comportado numerosas inversiones industriales relacionadas con la tecnología solar fotovoltaica, desde la fabricación de polisilicio, obleas y módulos hasta los seguidores o los inversores, de manera que actualmente en España se pueden producir todos los elementos de la cadena que interviene en una instalación solar fotovoltaica.

Para dar continuidad y perspectivas a estas inversiones, y con el objeto de definir una senda creciente de implantación de esta tecnología, que puede contribuir al cumplimiento de los objetivos contraídos por España a nivel europeo para 2010, concretados en el Plan de Energías Renovables 2005-2010, y de los que fije el nuevo Plan de Energías Renovables 2011-2020, teniendo en cuenta los objetivos asignados a España en la nueva Directiva de Energías Renovables, se ha estimado oportuno elevar el objetivo vigente de 371 MW de potencia instalada conectada a la red, recogido en el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo.

Para ello, se propone un objetivo anual de potencia que evolucionará al alza de manera coordinada con las mejoras tecnológicas, en lugar de utilizar la potencia total acumulada para fijar los límites del mercado de esta tecnología. Esto debe ir acompañado de un nuevo régimen económico que estimule la evolución tecnológica y la competitividad de las instalaciones fotovoltaicas en España a medio y largo plazo.

Por otro lado, el marco de apoyo a esta tecnología, que representa el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, que ha demostrado su eficacia, debe adaptarse también con la rapidez suficiente a la evolución de la tecnología, para asegurar su eficiencia. 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.

El nuevo régimen económico propuesto también pretende reconocer las ventajas que ofrecen las instalaciones integradas en edificios, ya sea en fachadas o sobre cubiertas, por sus ventajas como generación distribuida, porque no aumentan la ocupación de territorio y por su contribución a la difusión social de las energías renovables.

Para garantizar un mercado mínimo para el desarrollo del sector fotovoltaico y, al mismo tiempo, asegurar la continuidad del sistema de apoyo, se ha creído conveniente el establecimiento de un mecanismo de asignación de retribución mediante la inscripción en un registro de asignación de retribución, en un momento incipiente del desarrollo del proyecto, que dé la necesaria seguridad jurídica a los promotores respecto de la retribución que obtendrá la instalación una vez puesta en funcionamiento.

Asimismo, al objeto de establecer con una mayor precisión el procedimiento de cómputo de la potencia de cada instalación fotovoltaica, a efectos de la aplicación de la retribución correspondiente, se establece una nueva definición de potencia. Con ello, se pretende racionalizar el crecimiento de las instalaciones fotovoltaicas de tal forma que se evite la parcelación de una única instalación en varias de menor tamaño, con el objetivo de obtener un marco retributivo más favorable.



2. Objeto del real decreto.

Este real decreto tiene por objeto el establecimiento de un régimen económico para las instalaciones de producción de energía eléctrica de tecnología fotovoltaica a las que no les sea de aplicación, por su fecha de inscripción definitiva en el Registro administrativo de instalaciones de producción en régimen especial posterior al 29 de septiembre de 2008, los valores de la tarifa regulada previstos en el artículo 36 del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial.

3. Clasificación de las instalaciones en dos tipologías.

Las instalaciones se clasifican en dos tipologías al objeto de adecuar la retribución a las particularidades de cada una de ellas. Una tipología de instalaciones en edificación, y otra para instalaciones en suelo.

Se ha creído oportuno el establecimiento de una tipología sobre edificación para aprovechar los beneficios de la generación distribuida, reducción de pérdidas en la red, reducción de inversiones en redes de transporte, etc.

Se han establecido una serie de requisitos para evitar prácticas no deseadas de troceamiento de instalaciones que vienen sucediéndose durante la vigencia de los decretos anteriores

A efectos de lo dispuesto en el presente real decreto las instalaciones del subgrupo b.1.1 del artículo 2 del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, se clasifican en dos tipos:

4. Sistema de registro de pre-asignación de retribución.

El crecimiento desmesurado de esta tecnología podría provocar en un plazo no demasiado largo, un problema económico al suponer la tarifa de la generación fotovoltaica un coste muy importante para el sistema eléctrico, y un problema técnico, al tratarse de una tecnología no gestionable, y cuya presencia excesiva, unida a la de otras tecnologías no gestionables, podría comprometer la seguridad del sistema a corto plazo.

Es por ello, que este real decreto se ha establecido una metodología que permita, por un lado, un crecimiento de la potencia fotovoltaica sostenible, tanto desde el punto de vista técnico como económico, y por el otro la creación de un marco que permita la necesaria seguridad jurídica del promotor que conocerá a priori, cuál va a ser la retribución que le corresponderá, una vez realice la inversión y entre en funcionamiento.

Para ello se crea un sistema de registro del proyecto, una vez éste ha realizado determinados trámites administrativos y que le asignará un valor de tarifa regulada una vez comience su explotación comercial.

4.1 Registro de pre-asignación de retribución.

Dicho registro se establece como una sub-sección de la sección segunda del Registro administrativo de instalaciones de producción de energía eléctrica a que se refiere el artículo 21.4



de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, dependiente del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, que se denomina Registro de pre-asignación de retribución.

Para tener derecho a retribución recogida en este real decreto, será necesaria la inscripción del proyecto en este registro.

4.2 Cupos de potencia objetivo.

Se establecen unos cupos de potencia para el primer año de 200 MW de instalaciones en edificación y 100 MW en suelo.

Del mismo modo, se establece un mecanismo de traspaso de potencia para la convocatoria siguiente, de forma que la potencia que quede sin cubrir en una convocatoria para una tipología, se traspa a la convocatoria siguiente en la otra tipología, evitando su pérdida. Este mecanismo flexible posibilitará una transición adecuada tanto en un primer momento para la modificación del modelo de instalación casi exclusivamente en suelo a techo, y en cualquier momento cuando las condiciones del mercado lo requieran, sin perder la potencia que no hubiera sido cubierta.

Las potencias objetivo correspondientes a las convocatorias del segundo año y sucesivos se calcularán, tomando como referencia las potencias objetivo de cada tecnología de las convocatorias correspondientes al año anterior incrementándolas o reduciéndolas en la misma tasa porcentual acumulada que se reduzca o incremente, respectivamente, la retribución correspondiente a las convocatorias celebradas durante el año anterior,

Los cupos de potencia para cada tipología y la retribución asociada se publicará en la página web del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio con anterioridad a la apertura de cada convocatoria.

Los objetivos de potencia podrán ser revisados al alza por parte del Ministro de Industria, Turismo y Comercio, a la vista de las conclusiones y objetivos de potencia que se determinen en el Plan de Energías Renovables 2011-2020.

4.3 Procedimiento de inclusión en el Registro de pre-asignación de retribución.

El procedimiento de inclusión en el Registro de pre-asignación de retribución será el siguiente:

1. El titular del proyecto o instalación realizará una solicitud a la Dirección General de Política Energética y Minas adjuntando copia de la siguiente documentación:

- a) Autorización administrativa de la instalación, otorgada por el órgano competente, que incluirá autorización para el acceso y conexión a la red de transporte o distribución correspondiente.
- b) Licencia de obras del proyecto de instalación, otorgado por el órgano competente.
- c) Resguardo de constitución del aval a que hace referencia el artículo 59 bis o 66 bis del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, o, si no existiera por estar exento u otra razón, un aval por una cuantía idéntica a la de los anteriores.

Con la documentación anterior, se asegura que el promotor ha realizado los trámites administrativos que le posibilitan para llevar a cabo la ejecución de las obras. Hasta ese



momento la inversión económica realizada es del orden del 2% de la inversión total necesaria. En ese momento conocerá la retribución que se le asignará a la instalación y podrá obtener la financiación necesaria de las entidades financieras para llevar a cabo la instalación.

2. Recibidas las solicitudes y cerrado el plazo de presentación de las mismas, la Dirección General de Política Energética y Minas procederá a ordenarlas cronológicamente, dentro de cada una de las tipologías considerando, para cada una de ellas, la última fecha de los documentos a que hace referencia el anexo II de este real decreto.

Una vez ordenadas se procederá a la asignación de potencia empezando, por las fechas más antiguas y hasta que sea cubierto el cupo previsto para esa convocatoria en cada tipología.

Se establece en el texto el criterio de precedencia en caso de coincidencia en las fechas.

Aquellos proyectos a los que les sea asignado potencia, serán inscritos en el Registro de pre-asignación de retribución, asociados a dicha convocatoria. El resto de solicitudes serán desestimadas.

Se establecen cuatro convocatorias anuales, trimestrales, si bien el registro permanecerá abierto de forma permanente, considerando, para cada convocatoria las solicitudes recibidas hasta el último día del primer mes de cada convocatoria.

Antes del comienzo de cada convocatoria se publicarán en la página web del Ministerio los cupos de potencia y la retribución de cada tipología para dicha convocatoria.

Los resultados del procedimiento de pre-asignación de retribución se publicarán en la página web del Ministerio antes de transcurrido un mes y medio desde el cierre del periodo de solicitudes para esa convocatoria.

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

1. Las instalaciones inscritas en el Registro de pre-asignación de retribución dispondrán de un plazo máximo de doce meses a contar desde la fecha de publicación del resultado en la página web del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, para ser inscritas con carácter definitivo en el registro administrativo de instalaciones de producción en régimen especial. En caso de incumplimiento de esta obligación, se procederá, a la cancelación de la inscripción en el Registro de pre-asignación de retribución.

La Dirección General podrá prorrogar dicho plazo en cuatro meses adicionales cuando existan causas de fuerza mayor que lo justifiquen.

2. El desistimiento voluntario de la tramitación administrativa de la instalación o la falta de respuesta a los requerimientos de la Administración de información o actuación realizados en el plazo de tres meses, será igualmente causa de cancelación de un proyecto en el Registro de pre-asignación de retribución.

3. La cancelación de la inscripción de un proyecto en el Registro de pre-asignación supondrá la cancelación del aval depositado, de acuerdo con el artículo 59 bis o 66 bis del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, o el regulado en este real decreto.



4. La potencia resultante de la cancelación de un proyecto se recupera en la convocatoria siguiente de inscripción en el Registro de pre-asignación de retribución, de esta forma no se pierde dicha potencia, contribuyendo a alcanzar los objetivos previstos.

4.5 Potencia de los proyectos.

La potencia máxima de los proyectos no podrá superar los 2 MW o los 10 MW para en techo o suelo, respectivamente.

A los efectos de la inscripción en el citado Registro, y para la determinación del régimen económico, se considerará que pertenecen a una única instalación o un solo proyecto, según corresponda, las instalaciones o proyectos que se encuentren en la misma referencia catastral.

Del mismo modo, en una misma convocatoria, se considerarán una sola instalación o proyecto, aquellas que conecten en un mismo punto de la red de distribución o transporte, o dispongan de línea de evacuación común.

Con las limitaciones anteriores se trata de limitar, la implantación de instalaciones de un tamaño excesivo, para las no ha sido calculada su retribución, y para las que el efecto beneficioso de la generación distribuida, se reduce enormemente.

Del mismo modo, se trata de evitar el efecto “acaparamiento” de proyectos demasiado grandes que podrían copar un porcentaje importante de la potencia de una convocatoria.

5. Régimen económico

5.1 Tarifas

1. Los valores de la tarifa regulada correspondientes a la primera convocatoria serán los siguientes:

Tipo I, instalaciones en techo	33,00 c€/kWh
Tipo II, instalaciones en suelo	29,00 c€/kWh.

Los valores de la tarifa regulada correspondientes a las instalaciones que sean inscritas en el registro de pre-asignación asociadas a la convocatoria n, se calcularán en función de los valores de la convocatoria anterior n-1, de forma que si se cubre el cupo de potencia de la convocatoria anterior, la retribución se reducirá aproximadamente un 2,5%, y quedará igual si no se ha cubierto el cupo. Por otro lado, si durante dos convocatorias consecutivas no se alcanzara el 50 por ciento del cupo de potencia para un tipo, se podrá incrementar el valor de la tarifa regulada en el mismo 2,5%.

De esta forma, la curva de reducción de tarifa seguirá la senda de reducción de costes de esta tecnología. Este mecanismo, unido al de incremento de la potencia en el mismo porcentaje que se reduzca la retribución, incentivando a los fabricantes e instaladores a reducir sus costes para aumentar su producción, y permitirá que los consumidores, que son los que finalmente financian estas tecnologías, no incurran en un coste innecesario.

Durante el año 2012, se procederá a la revisión y, en su caso modificación al alza, del porcentaje de reducción, si, a la vista de la evolución tecnológica del sector, se constata que se ha



producido un abaratamiento de los costes de esta tecnología superiores a la senda de decrecimiento máxima prevista, en cuyo caso, se procederá a incrementar la potencia objetivo para la convocatoria siguiente, en el mismo porcentaje en que se reduzca la tarifa regulada.

La tarifa que le sea de aplicación a una instalación se mantendrá durante un plazo máximo de 25 años desde su puesta en marcha, al igual que las instalaciones que perciben la retribución prevista en el Real Decreto 661/2007.

5.2 Actualización de las tarifas.

Los valores recogidos en el artículo 11 serán objeto de las actualizaciones previstas en el artículo 44.1 del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, para las instalaciones del subgrupo b.1.1, a partir del día 1 de enero del segundo año posterior al de la convocatoria en que sean fijados, de forma análoga a las instalaciones inscritas en el Real Decreto 661/2007.

6. Inspección y penalización.

La Administración General del Estado, a través de la Comisión Nacional de la Energía, y en colaboración con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas correspondientes, realizará inspecciones periódicas y aleatorias a lo largo del año en curso, sobre las instalaciones de generación eléctrica a partir de tecnología fotovoltaica.

En caso de incumplimiento de los requisitos técnicos de las instalaciones que sean establecidos o se detectase alguna 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 se procederá a la suspensión de la tarifa regulada que le corresponda, de forma transitoria o permanente, según corresponda.

Si la instalación hubiera sido clasificada en una tipología que no le correspondiera, el titular deberá iniciar el procedimiento de inclusión en el registro de pre-asignación de retribución previsto en este real decreto, y por consiguiente le podrá ser modificada la retribución de aplicación a dicha instalación, en virtud del resultado de dicho procedimiento.

7. Otras consideraciones.

7.1 Certificación de instalaciones.

El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio podrá establecer mediante Orden, requisitos técnicos para contribuir a la seguridad de suministro a los que tendrán que acogerse las instalaciones y proyectos inscritos en el Registro de pre-asignación de retribución en el momento de su publicación, estableciéndose, en su caso, los necesarios mecanismos transitorios de adecuación de las instalaciones inscritas con carácter definitivo en el Registro administrativo de instalaciones de producción en régimen especial.

Esta obligación será condición necesaria para la percepción de la retribución que le corresponda.



El crecimiento de esta tecnología implica la necesidad de que las instalaciones cumplan determinados requisitos técnicos para no comprometer la seguridad de suministro, y permitir la continuación de su implantación en el sistema.

7.2 Plan Renove y discriminación horaria para cogeneración.

Existen en este momento dos necesidades de regulación, derivadas de la aplicación del Plan de Acción 2008-2012 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia en España 2004-2012, que son, el desarrollo de un Plan Renove y la mejora de la discriminación horaria a tarifa regulada para instalaciones que funcionan menos de 6000 horas.

Derivado de la evolución del sector de cogeneración en los últimos años, el parque de cogeneración tiene una vida media superior a los 10 años, por lo que se hace necesaria la inversión para mejorar el rendimiento de estas instalaciones y aumentar su vida útil, en este sentido, el real decreto prevé el desarrollo antes de final de año de un Plan Renove, con incentivos económicos basados en mejora del rendimiento de las instalaciones, el incremento de la vida de las instalaciones y en la inversión necesaria.

Por otro lado, se modifica la discriminación horaria establecida en el artículo 26 del Real Decreto 661/2007, para las cogeneraciones, estableciéndose dos periodos de acuerdo con los periodos de las tarifas de acceso, y con porcentajes de bonificación/penalización, más acusados que los vigentes hasta el momento.