



Estimado Sr.:

En relación con la queja formulada por usted ante esta Institución, que quedó registrada con el número arriba indicado, se ha recibido el informe solicitado al Ministerio de Industria, Energía y Turismo, elaborado por la Subdirección General de Recursos, Reclamaciones y Relaciones con la Administración de Justicia de dicho Ministerio, en el que se manifiesta lo siguiente:

“Como se explicó en el informe de 3 de mayo de 2011, el denominado régimen especial de producción de energía eléctrica debe sustentarse, en virtud de la *Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico y del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial*, y en el resto de normativa aplicable, en dos principios básicos: la rentabilidad razonable de las inversiones y la racionalización de los costes que se imputarán a los consumidores.

Las medidas adoptadas en el Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre pretenden fundamentalmente corregir los excesos de rentabilidad por encima de lo razonable que se estaban obteniendo por parte de muchas de las instalaciones y salvaguardar el interés general de los consumidores que financian las primas que perciben estas instalaciones.

La medida principal que se adopta consiste en limitar las horas con derecho a prima en el periodo 2011-2013. Dichas horas máximas son las previstas en el Plan de Energías Renovables 2005-2010, que fueron a su vez las utilizadas para el cálculo de las tarifas reguladas de estas tecnologías, por lo que dicha medida no puede considerarse como retroactiva. El resto de las horas de funcionamiento percibirían el precio del mercado.

A partir de 2014, existirá también un límite de horas equivalente al funcionamiento actual en función de la zona solar climática donde se ubique la instalación, de acuerdo con la clasificación de zonas climáticas según la radiación solar media en España establecidas en el *Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación*, límite que es aceptado por el sector.



Ya en el anterior informe se indicaba que en los últimos tres años se había advertido un incremento notable en el número de horas medias de funcionamiento de las instalaciones fotovoltaicas con respecto a las previstas en la planificación.

Asimismo se ponía de manifiesto que este funcionamiento por encima de lo esperado respondía en ocasiones al aprovechamiento de "vacíos normativos" que pudieran tener un efecto equivalente, por ejemplo, la repotenciación de las instalaciones pudiera conducir a un funcionamiento "aparente" mayor. Esta práctica consiste en realizar ampliaciones de la potencia instalada de los paneles con posterioridad a la fecha en la que ha sido otorgado en régimen económico, a un coste menor, y sin modificar el inversor ni la inscripción definitiva de la instalación. Esta práctica es contraria al espíritu de la norma puesto que se percibe un régimen económico superior a aquel destinado a cubrir el coste de inversión de la instalación. La medida introducida de limitación de horas equivalentes estaría destinada, entre otras cosas, a limitar esta práctica.

Al objeto de analizar el cumplimiento del principio de rentabilidad razonable de las inversiones, resulta muy significativo observar la velocidad de implementación de instalaciones fotovoltaicas en los últimos meses y años.

El Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, contemplaba una retribución para las instalaciones fotovoltaicas de 44,0381 c€/2007/kWh, y un objetivo de potencia de 371 MW para el año 2010.

Al amparo de dicho régimen, fueron inscritas en el Registro de régimen especial, aproximadamente 3300 MW, casi nueve veces el objetivo previsto, y superándose el mismo más de dos años antes.

Posteriormente fue publicado el Real Decreto 1578/2008, de 26 de septiembre, que establece un mecanismo en concurrencia para el otorgamiento del régimen económico. El procedimiento se desarrolla en convocatorias trimestrales con retribución decreciente que se va fijando en función del grado de cobertura de cada cupo.

En la primera convocatoria que se celebró, para un cupo de potencia de instalaciones en suelo (tipo II) de 58 MW con una retribución de 32 c€/2008/kWh (aproximadamente un 30% inferior a la del Real Decreto 661/2007), se presentaron 900 MW (15,5 veces el cupo existente)

Los cupos existentes para las distintas tecnologías se han ido cubriendo, prácticamente en su totalidad, reduciéndose la tarifa, hasta la convocatoria correspondiente al primer trimestre de 2011, hasta unos valores de 31,35, 27,89 y 25,17 c€/2011/kWh, respectivamente.

Las potencias solicitadas en esta convocatoria fueron de 1888 y 1276 MW para tipo I.2 y tipo II, respectivamente, cuando los cupos previstos en la misma eran de 67 y 41 MW. Es decir, se presentaron solicitudes por unas potencias entre 28 y 31 veces el cupo previsto.

Adicionalmente, a la vista de que el mecanismo introducido en el Real Decreto 1578/2008 había resultado insuficiente para adecuar la retribución de estas instalaciones a la senda de reducción de costes de las mismas, por el Real Decreto 1565/2010 se lleva a cabo una reducción extraordinaria de las tarifas para las instalaciones fotovoltaicas de un 5, 25 y 45% para las instalaciones de tipo I.1, I.2 y II, respectivamente.

Aún con esta rebaja, que deja los valores retributivos para las instalaciones de tipo I.2 y II en 20,37 y 13,46 c€/kWh, respectivamente, se han presentado al Registro de preasignación solicitudes por unas potencias respectivas de 171 y 394 MW cuando los cupos son de 68 MW y 40 MW. Es decir, se han presentado solicitudes por una potencia de 2,5 veces el cupo existente para instalaciones de tipo I.2 (gran cubierta) y casi 10 veces para tipo II 8 (en suelo).

En definitiva, en los últimos apenas 3 años se ha multiplicado por más de 10 la potencia instalada respecto el objetivo previsto y la retribución, para las instalaciones "tipo huerto solar" en el ámbito de aplicación de los nuevos requisitos técnicos introducidos, se ha reducido desde los aproximadamente 45 c€/kWh de 2007 hasta los 13 c€/kWh actuales, existiendo aún una demanda casi diez veces superior al cupo existente.

Adicionalmente y como medida compensatoria de la limitación de horas equivalentes, el RDL 14/2010 establece que las plantas afectadas disfrutarán de 3 años más de periodo con derecho a prima, que de esta forma pasa de 25 a 28 años. Así se mantiene la rentabilidad razonable de las inversiones, incluso se incrementa, ya que los ingresos de los 3 años adicionales son superiores al recorte de ingresos de los 3 primeros años, en valores actuales.

Asimismo, la recientemente aprobada Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible incrementa en dos años adicionales, de 28 a 30, el período con derecho a prima para estas instalaciones.

Por lo explicado anteriormente, y en relación con la recomendación formulada por el Defensor del Pueblo, se subraya que la limitación de horas equivalentes de referencia establecida por el Real Decreto-ley 14/2010:

- Proporciona un marco legal estable, a 30 años, de las inversiones.



Defensor del Pueblo

- No es retroactiva, puesto que se basa en los valores calculados en el Plan de Energías Renovables 2005-2010.
- Es necesaria, al objeto de mantener un precio razonable de la energía eléctrica para los consumidores.
- Mantiene la rentabilidad razonable de las inversiones, como han demostrado los hechos.
- Y tiene en cuenta las zonas climáticas de España, en virtud de la Disposición adicional primera del RDL 14/2010

Resulta evidente que hubiera sido preferible adoptar estas medidas con antelación, incluso en el propio Real Decreto 661/2007, si bien es necesario tener en cuenta que la evolución en los últimos años de las tecnologías de producción eléctrica, a partir de fuentes de energía renovables ha sido muy dinámica, especialmente rápida en el caso de la tecnología fotovoltaica. La rápida reducción de costes que ha experimentado la tecnología fotovoltaica en los últimos cuatro años era absolutamente impredecible en el año 2007, por lo que no fue posible advertir los riesgos que existían en aquel momento.

En cualquier caso, tal y como se ha explicado, la regulación ha mantenido en todo momento el principio de rentabilidad razonable.

Por otro lado, en el escrito de la oficina del Defensor del Pueblo se hacen dos recomendaciones, en primer lugar que por parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, teniendo en cuenta la nueva coyuntura mundial, se valore la posibilidad de ordenar el aumento de producción de horas equivalentes en funcionamiento de las instalaciones fotovoltaicas, distinguiendo además entre las diferentes zonas climáticas de España, y en segundo lugar que, con el fin de evitar situaciones de incertidumbre se proceda a elaborar una normativa estable y clara para el sector eléctrico en régimen especial.

En cuanto a la primera recomendación, ya el propio Real Decreto-ley 14/2010, en su disposición adicional primera establece unas horas equivalentes diferentes en cada zona climática y en media, mayores que las previstas en la disposición transitoria segunda para los tres primeros años. Esta Subdirección General, en este momento, no puede hacer ninguna valoración adicional acerca de la disposición del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para acometer un aumento de las horas equivalentes de funcionamiento con derecho a prima.

En cuanto a la segunda sugerencia, como no puede ser de otra manera, la estabilidad y la claridad en las normas son dos de los objetivos perseguidos cuando se establecen los regímenes incentivadores de las



Defensor del Pueblo

tecnologías de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovable, cogeneración y residuos.

Por último, en cuanto a la consulta relativa a la disponibilidad de fondos ICO o de si existe previsión de una nueva dotación para hacer frente a las solicitudes, esta Subdirección General no dispone de información al respecto, al no ser competencia de este Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, sino, en todo caso, del Ministerio de Economía y Hacienda.”

En consecuencia, con esta misma fecha se procede a la conclusión de las investigaciones iniciadas con la Secretaría General Técnica del citado Ministerio, lo que se le comunica de conformidad con lo previsto en el art. 31.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril. No obstante hemos dejado constancia de que esta Institución no comparte el criterio sostenido sobre las razones que le han llevado a rechazar la recomendación realizada.

Por otra parte de acuerdo con los datos del informe transcrito, con esta misma fecha nos hemos dirigido al Instituto de Crédito Oficial (ICO) al objeto de conocer las cuestiones planteadas sobre líneas previstas para los productores de energía fotovoltaica.

En el primer momento posible nos pondremos de nuevo en contacto con usted comunicándole el resultado final de nuestras actuaciones.

Agradeciendo su confianza, le saluda cordialmente,

María Luisa Cava de Llano y Carrió
Defensora del Pueblo (e.f.)

El presente documento es una copia fiel de un documento sellado electrónicamente mediante un certificado emitido por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre para actuaciones administrativas automatizadas.