



**VOTO PARTICULAR QUE EL CONSEJERO LUIS ALBENTOSA EMITE AL INFORME APROBADO POR LA MAYORÍA DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE LA CNE SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULAN Y MODIFICAN DETERMINADOS ASPECTOS RELATIVOS AL RÉGIMEN ESPECIAL.**

**I INTRODUCCIÓN: SINTESIS DEL PROYECTO DE REAL DECRETO**

**Modificaciones del marco retributivo del régimen especial**

**Posición de este voto particular**

**II CONSIDERACIONES PREVIAS**

**III RAZONES QUE EXPLICAN ESTE VOTO PARTICULAR**

**El insoportable coste del régimen especial**

**La supuesta existencia de una repotenciación fraudulenta y costosa**

**I INTRODUCCIÓN: SINTESIS DEL PROYECTO DE REAL DECRETO**

101. Este voto particular se emite sobre el informe --aprobado por la mayoría del consejo de administración-- que preceptivamente este órgano regulador y supervisor ha evacuado sobre el proyecto de real decreto (en adelante, proyecto de real decreto) por el que se regulan y modifican determinados aspectos relativos a la producción de energía eléctrica en régimen especial.

102. El proyecto de real decreto, que modifica normas reglamentarias que actualmente regulan las energías renovables y la cogeneración, puede estructurarse en cuatro tipos de disposiciones: en primer lugar, en el proyecto de real decreto se encuentran disposiciones que integran las energías renovables y la cogeneración en el resto del sistema eléctrico con la intención de facilitar su operación técnica; en segundo lugar, este proyecto de norma incorpora dispo-



siciones que afectan a la gestión y calidad de la medición de la energía eléctrica; en tercer lugar, el mismo proyecto de real decreto incorpora modificaciones de la tramitación administrativa necesaria para producir energía en régimen especial. Por último, hay que destacar que, de aprobar el Gobierno esta norma reglamentaria, quedaría modificada la retribución de las instalaciones de generación en régimen especial que vayan a entrar en funcionamiento después de la entrada en vigor de la norma, aunque también se alterarían, aún cuando de modo no sustancial, algunos aspectos de la retribución de las instalaciones de régimen especial actualmente en funcionamiento.

**Modificaciones del marco retributivo de la producción de electricidad en régimen especial**

103. En cuanto al marco retributivo de las instalaciones de tecnología eólica, el proyecto de real decreto establece que: a) las instalaciones de esta tecnología tienen derecho a percibir prima hasta 2.589 horas; b) las instalaciones de esta tecnología acogidas al Real Decreto 661/2007 durante dos años percibirán una prima reducida en un 35%; c) se suprimen las primas para instalaciones eólicas de potencia superior a 50 MW; d) se establecerá un régimen económico específico para las instalaciones eólicas experimentales de hasta 160 MW de potencia; e) para las instalaciones eólicas con acta anterior al primero de mayo de 2010 se convoca una preasignación adicional de hasta 300 MW; f) para las instalaciones eólicas en la Comunidad Autónoma de Canarias se convoca una preasignación adicional de 600 MW, cuya prima correrá a cargo de los Presupuestos Generales del Estado; g) retraso de un año de la revisión del régimen económico prevista para las nuevas instalaciones, pasando del primero de enero de 2012 al primero de enero del 2013.

104. En cuanto al marco retributivo de las instalaciones de tecnología solar termoeléctrica, el proyecto de real decreto establece que: a) las instalaciones de esta tecnología tienen limitada su capacidad de almacenamiento; b) duran-



te el primer año de funcionamiento, las instalaciones de esta tecnología no podrán vender la energía producida en el mercado; c) se suprimen las primas para instalaciones de generación termosolar de potencia superior a 50 MW; d) se establecerá un régimen económico específico para las instalaciones solares termoeléctricas innovadoras de hasta 80 MW, que serán adjudicadas mediante concurso; e) retraso de dos años de la revisión del régimen previsto para las nuevas instalaciones, pasando del primero de enero de 2012 al primero de enero del 2014.

105. En cuanto al marco retributivo de las instalaciones de tecnología fotovoltaica, el proyecto de real decreto establece que: a) se suprimen las tarifas fotovoltaicas a partir del vigesimoquinto año de vida útil; b) teniendo en cuenta que las instalaciones fotovoltaicas son retribuidas con las tarifas vigentes en el momento en que entran en funcionamiento y que, de acuerdo con el Real Decreto 1578/2008, tales tarifas se reducen un 10% anual, el proyecto de real decreto establece que, en el último trimestre de 2010 y con carácter extraordinario, la tarifa aplicable a las instalaciones de suelo se reduzca un 45%, continuando con descensos adicionales del 10% en los sucesivos años.

**Posición de este  
voto particular**

106. El consejero que emite este voto particular no encuentra obstáculo alguno para que el Gobierno apruebe un real decreto que contenga los tres primeros conjuntos de disposiciones; además, este consejero recomienda que se tomen en consideración las apreciaciones del informe aprobado por la mayoría del consejo de administración referidas a tales disposiciones, ya que mejoran sustancialmente la regulación de las energías renovables y de la cogeneración.

107. Sin embargo, el consejero que emite este voto particular (en contra de la opinión de la mayoría del consejo de administración) considera que el Gobierno no debe aprobar un real decreto que incorpore el conjunto de disposiciones que



afectan a la retribución de estas fuentes de energía, hasta tanto no se cumplan dos importantes condiciones. En primer lugar, la memoria que acompaña al proyecto de real decreto debe incorporar un detallado análisis del impacto económico que el cambio de retribución tiene y, en especial, de su impacto sobre las tarifas de acceso. En segundo lugar, debe quedar fehacientemente comprobado si existen o no importantes *anomalías* de algún tipo en determinadas instalaciones productoras de electricidad en régimen especial y cuáles son las consecuencias que se derivarían de tales eventuales anomalías.

## II CONSIDERACIONES PREVIAS

201. La energía eléctrica puede producirse en régimen ordinario y en régimen especial. La producción eléctrica en régimen ordinario es una actividad liberalizada cuya retribución es determinada exclusivamente en un mercado organizado (*pool* o mercado mayorista) según la hora en la que se produce y consume. La producción eléctrica en régimen especial tiene una retribución que, total o parcialmente, es determinada regulatoriamente por el Gobierno.

202. Utilizando como referencia el *precio horario final* medio de cada mes de los últimos cuatro años se observa la radical diferencia entre los precios de 2007 y 2008 por un lado y los de 2009 y 2010 por otro. Mientras en septiembre de 2008 el precio del MWh alcanza los 77,54 euros, en febrero de 2009 (cuatro meses después) este precio ha descendido un 38,8% hasta situarse en 47,38 euros. Después de este brusco descenso, la evolución de los precios de la electricidad está caracterizada por un descenso suave y prácticamente continuo hasta alcanzar en marzo de 2010 los 28,86 euros, precio, este último, que supone, respecto al de 12 meses antes, un descenso de más de un 32%. El valor medio de los 12 *precios horarios finales* medios de cada mes de 2007, 2008, 2009 y 2010 (en este último caso de los siete precios disponibles) han sido 46,12, 69,01, 42,44 y 39,79 euros el MWh.



203. Utilizando el valor medio de los precios (horarios finales) de cada uno de los meses de cada trimestre se comprueba que durante el invierno 2009-2010 se han registrado precios muy bajos que no se habían registrado desde hacía muchísimos trimestres: el precio medio trimestral más bajo se registra en el primer trimestre de 2010 (35,43 euros el MWh) seguido del precio correspondiente al cuarto trimestre de 2009 (39,03 euros).

204. Frente a estos bajos precios medios de la electricidad en origen (actualmente de los más bajos de Europa), que retribuyen la electricidad producida en régimen ordinario, deben señalarse dos aspectos muy notables. En primer lugar, la electricidad producida en régimen especial recibe una retribución considerablemente superior, aunque ciertamente dependiente de cuál sea la fuente renovable: 77,5 euros el MWh si es eólica, 259 euros si es fotovoltaica y 285 euros si es termosolar. En segundo lugar, los precios que pagan los consumidores españoles están, por primera vez después de mucho tiempo, por encima del nivel medio de los precios de los países de la Unión Europea (UE).

205. Estos dos aspectos están estrechamente relacionados, ya que los consumidores han de pagar por el suministro eléctrico el precio determinado en el mercado (en la actualidad especialmente bajo) más unas tarifas de acceso (o peajes), establecidas en unos niveles que permitan cubrir ciertos costes.

206. En principio, los costes que deben cubrir las tarifas de acceso son la retribución de las redes de muy alta y de alta tensión (transporte eléctrico), la retribución de las redes de media y baja tensión (distribución eléctrica), la retribución del operador de sistema, la retribución del operador de mercado, la retribución del regulador y supervisor independiente (CNE) y los subsidios necesarios para que el suministro eléctrico pueda prestarse en los territorios extrapeninsulares (los dos archipiélagos y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla) a los mismos precios finales que en el territorio peninsular, aunque los costes en aquellos territorios son superiores a los costes en éste. Todos estos costes supusieron en 2009 6.125 millones de euros.



207. Es preciso poner de manifiesto, sin embargo, que durante los últimos años a la hora de pagar el suministro eléctrico los consumidores han tenido que hacer frente a dos importantes costes: cuota de amortización (principal más intereses) de los préstamos (titulización) recibidos para cubrir la insuficiencia de ingresos por haber incurrido en años anteriores en muy relevantes déficits tarifarios y los costes de la producción eléctrica en régimen especial. En 2009 sólo por insuficiencia de las tarifas eléctricas (déficit tarifario) del pasado reciente hubo que soportar 1.325 millones de euros y por el coste de la producción eléctrica en régimen especial hubo que soportar 6.215 millones de euros.

208. Dicho de otro modo, el coste en el que incurrió en 2009 el sector eléctrico para hacer posible una importante producción de electricidad en régimen especial (más de 6.200 millones de euros) fue casi equivalente al coste incurrido para retribuir el transporte eléctrico, la distribución, el operador de sistema, el operador de mercado y la CNE.

209. De los 6.200 millones de euros pagados en 2009 por el conjunto de consumidores eléctricos españoles en concepto de costes de la energía eléctrica generada en régimen especial (cogeneración, solar, eólica, minihidráulica, biomasa y tratamiento de residuos) casi el 70% fueron absorbidos por las instalaciones eólicas (26%) y por las instalaciones fotovoltaicas (43%).

210. A la hora de valorar el esfuerzo económico que la sociedad española está realizando para el desarrollo de estas fuentes energéticas, es importante señalar que en 2009 las instalaciones eólicas generaron 36.866 GWh y las instalaciones fotovoltaicas generaron 6.060 GWh.



Comisión

Nacional

de Energía

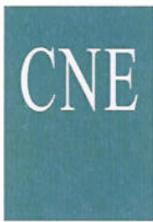
**III RAZONES POR LAS QUE EL CONSEJERO QUE SUSCRIBE ESTE VOTO PARTICULAR DISCREPA, PARCIAL PERO SUSTANCIALMENTE, TANTO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO COMO DEL INFORME APROBADO POR LA MAYORIA DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DE LA CNE**

301. A la vista de estas *consideraciones previas* puede afirmarse que en ocasiones los estímulos utilizados por la regulación energética española no han estado bien cuantificados inicialmente y que los ajustes posteriores han resultado insuficientes o, lo que es equivalente, no se han acometido con la agilidad necesaria. Es sabido que por razones legales y por las distorsiones inducidas en las expectativas de las empresas, es casi imposible, y poco conveniente, cambiar el régimen retributivo de una actividad productiva regulada a lo largo de la dilatada vida de sus instalaciones. Por ello, cuando se comprueba que los incentivos son cuantitativamente excesivos es preciso establecer otros más reducidos para las nuevas instalaciones.

302. En principio, el Real Decreto 1578/2008, al establecer un descenso anual y automático del 10% de las tarifas que retribuyen la energía eléctrica de fuentes renovables, pareció revelar la firme voluntad de las autoridades energéticas de captar (*capturar* dicen algunos) para los consumidores una parte de las mejoras técnicas que se van incorporando en las instalaciones.

303. Dependiendo de numerosos factores de diferente naturaleza, el reparto de los incrementos de productividad entre consumidores, empresas de producción eléctrica y fabricantes de las instalaciones no siempre es igual, ni para las autoridades es igual de fácil conseguir un reparto que, al tiempo que sea equitativo, mantenga en las empresas el interés por beneficiarse de los estímulos.

304. El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITyC), consciente de que el desarrollo de las energías renovables está incentivado en mayor medida de lo estrictamente necesario, vuelve con este proyecto de real decreto a recortar,



para futuras instalaciones, los estímulos actualmente existentes. En principio, el consejero que suscribe este voto particular no tiene objeción alguna.

305. El consejero que suscribe este voto particular, reiterando el contenido de los párrafos 106 y 107, no encuentra obstáculo alguno para que el Gobierno apruebe un real decreto que contenga los tres primeros conjuntos de disposiciones reseñadas en el párrafo 102 de este voto particular. Este consejero, sin embargo, considera que existen, cuando menos, dos razones muy importantes para que el Gobierno no apruebe el conjunto de disposiciones que afectan a la retribución de estas fuentes de energía.

306. En primer lugar, es necesario conocer el impacto que el cambio retributivo de las energías renovables puede tener en el coste del régimen especial que ha de incorporar (soportar) las tarifas de acceso.

307. Para ello es preciso subsanar los defectos materiales de la memoria económica del proyecto de real decreto, de modo que incorpore un detallado análisis del impacto económico que el cambio de retribución propuesto para cada una de las diferentes energías renovables va a desencadenar.

308. A este respecto, la liquidación 6 de 2010 (efectuado por esta CNE) de las actividades reguladas, que recoge aproximadamente la liquidación correspondiente a los primeros 5,1 meses de 2010 ya registra un déficit tarifario de 2.256 millones de euros, cuantía demasiado cercana al límite de 3.000 millones de euros establecido por el Real Decreto-ley 6/2009 para todo el 2010.

309. En segundo lugar, el Gobierno no debe cambiar el marco retributivo del régimen especial (energías renovables y cogeneración) hasta tanto se compruebe fehacientemente si existen o no anomalías en determinadas instalaciones y si tienen importantes consecuencias.



### **El insoportable coste del régimen especial**

310. En el penúltimo párrafo de la página 28 del informe aprobado por la mayoría del consejo de administración de la CNE se afirma que...*con la reducción de la tarifa contemplada en el proyecto de real decreto, a juicio de la CNE, no se resuelve el problema de la gran acumulación de proyectos existentes en suelo. En estos momentos hay 1.347 proyectos en espera de ser preinscritos con una potencia total de 1.465 MW.*

311. En primer lugar, la mayoría del consejo de administración de la CNE parece desconocer que la gran acumulación de proyectos de instalaciones fotovoltaicas (que están a la espera de acceder a los incentivos de la técnica fotovoltaica) no es un problema; es un síntoma. Concretamente, es el síntoma más palmario de que los incentivos son excesivos. Una cola siempre es el síntoma de un desequilibrio.

312. Por lo tanto, el objetivo de la política de desarrollo del régimen especial es alcanzar una potencia instalada (que el MITyC ha explicitado de acuerdo con los objetivos de la UE) con unos costes que sean mínimos. En este sentido, las más de 52.000 instalaciones fotovoltaicas (*huertos solares*) existentes en España revelan que el grado de cumplimiento de los objetivos es satisfactorio; no se puede decir lo mismo del coste en el que se está incurriendo, ya que éste es a todas luces excesivo.

313. Es excesivo por las cifras absolutas: el coste del régimen especial en el lustro 2005-2009 ha sido superior a los 17.000 millones de euros. Es excesivo porque los incentivos están sobredimensionados: los 1.347 proyectos que esperan a la puerta del MITyC transmiten el mensaje de que el correspondiente registro entrega duros a cambio de cuatro pesetas. Los únicos inconvenientes son que el coste lo han de pagar los consumidores y que éstos, de algún modo,



ya están soportando el coste derivado de la existencia de un exceso de capacidad productiva.

314. En efecto, el proyecto de real decreto parece desconocer la situación que padece el sector de generación eléctrica en su totalidad. La potencia instalada ha registrado durante 1998-2009 un incremento que ha servido para atender el espectacular crecimiento del consumo registrado en estos últimos 12 años y para sustituir las plantas que, por quedar obsoletas, han sido cerradas. Sin embargo, este intenso proceso inversor registrado ha generado un exceso de capacidad productiva existente en 2010.

315. Aunque puede argumentarse que la política de apoyo a las energías renovables viene impuesta por los objetivos establecidos por el Gobierno español de acuerdo con lo establecido en el ámbito de la UE, no es menos verdad que el cumplimiento de los objetivos de una política determinada puede conseguirse a través de una senda recta, pero también a través de una senda convexa o de una senda cóncava. Dicho de otro modo, el objetivo de una política puede alcanzarse creciendo temporalmente de modo homogéneo, acelerando el crecimiento (menos al principio y más conforme nos acercamos al año en el que hay que cumplir el objetivo) o creciendo mucho al principio, de modo que los objetivos se alcanzan (totalmente o casi totalmente) antes de la fecha para la que estaban establecidos.

316. Un descenso de los incentivos es coherente con el certero análisis de que se está incurriendo en un coste superior al estrictamente necesario y es una exigencia del exceso de potencia instalada (capacidad productiva) existente en el sector eléctrico español. Es cierto también que un descenso de los incentivos puede suponer una reducción de la rentabilidad de los proyectos. A este respecto, no debería ser necesario recordar que la tasa de rentabilidad de los proyectos empresariales no es --no puede ser-- homogénea a lo largo del tiem-



po, independientemente del nivel de actividad económica o de la fase cíclica en la que se encuentre una economía.

**La supuesta existencia  
de una *repotenciación*  
fraudulenta y costosa**

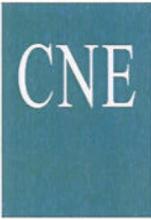
317. El consejero que suscribe este voto particular considera que el Gobierno no debería promulgar real decreto alguno que modifique la retribución de las energías renovables si previamente no se han depurado las responsabilidades de la eventual existencia de la denominada repotenciación de algunas instalaciones fotovoltaicas.

318. El Real Decreto 661/2007 divide el territorio nacional en cinco zonas según los valores adoptados por la radiación media diaria, definida como el número de kWh por metro cuadrado y día. A partir de esta delimitación, el artículo 36 del Real Decreto 661/2007 establece el número máximo de horas que en cada una de las cinco zonas pueden retribuirse las instalaciones fotovoltaicas. Para, por ejemplo, instalaciones fotovoltaicas fijas el Real Decreto 661/2007 estableció 1.358 horas.

319. Debe señalarse que, a la hora de establecer el número de horas retribuibles (1.358), se partió del número de horas propuesto por las empresas del sector, añadiendo, un incremento de horas, en concepto de eventuales mejoras de rendimiento de tales instalaciones, que, en el caso de las instalaciones fijas, fue del 9,8%.

320. En 2009 muchas instalaciones han superado este número; el número medio de horas de este tipo de instalaciones fotovoltaicas fue de 1.650 horas, más de un 20% superior a las 1.358 establecidas legalmente.

321. Parece evidente, y esa es la opinión de los servicios técnicos de la CNE, que el mayor número de horas de funcionamiento es consecuencia de la *repotenciación de las instalaciones*, proceso consistente en instalar paneles en



número tal que la potencia instalada sea superior a la potencia inscrita en el correspondiente registro administrativo. Esta repotenciación se consigue mediante la sustitución de unas placas solares por otras más modernas (más eficientes y/o de menor coste) o añadiendo a las autorizadas placas antiguas nuevas placas más eficientes.

322. En ambos casos (sustitución y adición), las placas nuevas estarían siendo retribuidas como si fueran de las antiguas, provocando un aumento considerable del coste del régimen especial.

323. Debe señalarse que no es difícil, estableciendo los correspondientes supuestos e hipótesis, estimar el incremento de coste del régimen especial de este modo generado. Con supuestos moderados hay estimaciones de que, en el plazo de dos años, el incremento de coste así generado superaría los 1.700 millones de euros.

324. A la vista de todo lo señalado, es evidente que el establecimiento de un número de horas retribuíbles regulatoriamente es un límite efectivo a la existencia de comportamientos fraudulentos, del que no se puede prescindir.

325. Sorprende que el informe aprobado por la mayoría del consejo de administración de la CNE no haga alusión alguna a estas supuestas anomalías.

326. Por ello, el consejero que suscribe este voto particular considera que, hasta tanto no se estime en qué medida este comportamiento está generalizado y no se cuantifique el efecto correspondiente, el Gobierno no debe aprobar, al menos, la parte del real decreto dedicada a la retribución de las energías renovables.

Madrid, a 23 de septiembre de 2010

Luis Albertosa Puche