

MARCO LEGAL PARA LA INVERSIÓN Y EXPLOTACIÓN DE PLANTAS FOTOVOLTAICAS EN ESPAÑA



INTRODUCCIÓN

La actividad de producción de energía eléctrica en España está, por considerarse de interés estratégico, ampliamente regulada, lo que la convierte, bajo una enorme suma de normas aplicables, y bajo un amplio reparto de las competencias y de las funciones de supervisión entre múltiples órganos, en una actividad sujeta a una estructura organizativa y a un entramado regulador realmente complejos.

Dentro de esta gran regulación normativa, y dentro de esta gran estructura de gestión, cada Gobierno ha ido orientando la configuración del sector en base a su visión sobre cuál debe ser, no sólo la ordenación del sector, sino, también, en base a instrucciones sobre cuáles entiende que deben ser las pautas de inversión, calidad, diversificación... que el sector debe seguir. En esta línea, y centrándonos, exclusivamente, en la energía eléctrica producida por instalaciones fotovoltaicas, para comprender la orientación que a los inversores les marca actualmente la Administración hay que fijarse, fundamentalmente, en las siguientes tres normas:

- El Plan de Energías Renovables 2.005 – 2.010,
- El R.D. 661/2.007 de 25 de Mayo que regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial y,

→ El R.D. 1.578/2.008 de 26 de septiembre de retribución de la actividad de producción de energía eléctrica mediante tecnología solar fotovoltaica.

El vigente Plan de Energías Renovables describe la planificación de la Administración sobre la ordenación de la actividad de producción eléctrica para los años 2.005 – 2.010. En este Plan se recoge como objetivo que, del total de potencia instalada en el sistema español para generar electricidad, un peso cada vez mayor de la electricidad de origen renovable en el mix de producción, de modo que alcance el 12,1% del total de la energía producida en el año 2.010. Este objetivo se enmarca dentro de una tendencia global, y cada vez más popular, pues, prueba de ello, ya todo el mundo ha oído hablar del Protocolo de Kyoto, que en los países miembros de las Comunidades Europeas ha dado lugar recientemente a la adopción de directivas con las que se influye en el ordenamiento de la actividad, en orden a propiciar un mayor esfuerzo en el desarrollo de sistemas de producción de energía de origen renovable. Los esfuerzos actuales de las Comunidades Europeas se centran en alcanzar un compromiso conjunto, para que en el 2.020 el 20% de la energía que se produce en el total de sus países miembros tenga origen renovable.

Esta importante tendencia de apoyo a las energías renovables viene explicada por: - la aspiración a reducir la dependencia de los hidrocarburos, - un deseo de crecimiento más sostenible y respetuoso con el medio ambiente y - la búsqueda de medios eficientes de producción de energía de origen renovable.

Respecto a este último punto, salvo las plantas hidráulicas y salvo, también, la última generación de tecnología para la producción de energía de origen eólico, las energías de origen renovable no son competitivas frente al resto de energías si los productores no obtienen una prima por su producción. Ello es así porque la tecnología actual no permite unos costes de producción competitivos. La única forma de que esta tecnología pueda llegar a lograr ser competitiva es mediante la conjunción de dos magnitudes:

→ Que crezca de forma importante el coste de los hidrocarburos, apuesta muy generalizada por tratarse de recursos finitos en un escenario de fuerte crecimiento de la demanda mundial de energía. Esta subida de precios, obviamente, estrechará el diferencial de precios con las energías renovables.

→ Que se adquiriera una dimensión relevante en las inversiones en energías renovables, pues ello propiciará el que se destinen capitales significativos a procesos de I+D+I que permitan los logros necesarios para obtener una actividad productiva con notable reducción de costes respecto a los actuales.

Como la tecnología de las energías renovables, salvo la hidráulica una vez más y la menciona última generación de la tecnología para producir energía de origen eólico, carecen de la dimensión económica necesaria que provea el nacimiento de mejoras suficientes en la eficiencia, las diferentes Administraciones en cada país están adoptando, de forma más o menos generalizada, un sistema de retribución por primas a sus productores. En el caso español este marco específico se ha recogido en el mencionado R.D. 661/2007, que identifica a todas estas energías como “energías en régimen especial”, y para cada una de ellas fija, tanto su régimen económico diferenciado, como la potencia productiva que cada año se puede instalar con derecho a acogerse al derecho de vender con prima la producción eléctrica.

LA SEGURIDAD DE LAS INVERSIONES EN PLANTAS FOTOVOLTAICAS EN SU MARCO LEGAL ESPECÍFICO.

Terminábamos la introducción nombrando el R.D. 661/2.007. De él, y como comienzo de ese apartado, queremos reproducir literalmente una de sus frases:

“El presente R.D. desarrolla los principios recogidos en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, garantizando a los titulares de instalaciones en régimen especial una retribución razonable para sus inversiones y a los consumidores eléctricos una asignación también razonable de los costes imputables al sistema eléctrico” (parte dispositiva del R.D.).

Esto es, de cara a las inversiones en plantas de producción de energía de origen renovable, financieramente hablando, lo esencial de la norma: garantizar a los inversores en energías renovables una retribución razonable por sus inversiones. Existe, por tanto, un claro propósito de dotar de seguridad a las inversiones en energías renovables y, ya centrándonos en las inversiones en plantas

fotovoltaicas, encontramos definido este marco de seguridad de cara a la rentabilidad de sus inversiones en el R.D. 1.578/2.008, del cual reproducimos ahora dos de sus apartados relacionados con ese objetivo de dotar de seguridad y rentabilidad a estas inversiones:

1.- *“Se hace necesario dar continuidad y expectativas a estas inversiones, como también definir una pauta progresiva de implantación de este tipo de tecnología, que además puede contribuir al cumplimiento de los objetivos del Plan de Energías Renovables 2.005 – 2.010 y de los que fije el nuevo Plan de Energías Renovables 2.011 – 2.020”* (parte dispositiva del R.D).

2.- *“La tarifa regulada que le sea de aplicación a una instalación, de acuerdo con el presente R.D., se mantendrá durante un plazo máximo de 25 años”* (Art. 11.4). (La tarifa inicial regulada fijada por el R.D. es de 0,32€ por Kwh y se actualiza cada año por IPC, art. 12 del mismo R.D. y art. 44.1 del R.D. 661/2.007, las plantas que se den de alta en el año 2.012 podrán ver variada esta tarifa), (la regularización prevista por IPC consiste en ajustar la Tarifa Regulada al IPC menos un 0,5% hasta el 2.012, y ajustarla por IPC menos un 0,75% el resto de años), (la tarifa regulada inicial de 0,32€ puede modificarse, en función de una fórmula que recoge el citado R.D., en cada convocatoria de solicitud de preasignación, afectando esta tarifa revisada sólo a las concesiones de la convocatoria en que se modificó la tarifa).

Vistos los dos extractos normativos anteriores, resulta evidente que los inversores que adquieran o que promuevan plantas fotovoltaicas, disponen de un marco legal que les asegura la tarifa en que cada año podrán vender su producción de electricidad. Para cerrar el círculo de seguridad, falta explicar que todo productor de energía eléctrica del régimen especial tiene asegurada la compra de toda su producción a la Tarifa Regulada. Este derecho viene descrito en el artículo 16 del R.D. 661-2.007:

“El titular de las instalaciones de producción acogida al régimen especial y la empresa distribuidora suscribirán un contrato tipo, según modelo establecido por la Dirección General de Política Energética y Minas, por el que se regirán las relaciones técnicas entre ambos. La empresa distribuidora tendrá la obligación de suscribir este contrato, incluso aunque no se produzca generación neta de la instalación.”

Este derecho de los productores que recoge el R.D. vuelve a mencionarse en el artículo 17 que, entre otros derechos mencionados en este artículo, leemos:

“b) Transferir al sistema a través de la compañía eléctrica distribuidora o de transporte su producción neta de energía eléctrica o energía vendida, siempre que técnicamente sea posible su absorción por la red.

c) Percibir por la venta, total o parcial, de su energía eléctrica generada neta en cualquiera de las opciones que aparecen en el artículo 24.1, la retribución prevista en el régimen económico de este R.D.”

Estos derechos de los productores de electricidad en régimen especial tienen, en realidad, rango de Ley, pues el R.D. 661-2.007, al redactar el citado artículo 17, lo que hace es, en realidad, transcribir los derechos que tienen dichos productores recogidos en el artículo 30 de la Ley 54-1.997, que es la Ley reguladora del sector eléctrico. Esta regulación normativa es de enorme interés para los inversores, ya que el contrato de suministro eléctrico con UNELCO-ENDESA (en el caso de Canarias), dado el obligado cumplimiento por parte de ésta de retribuir a los productores de energía eléctrica de origen fotovoltaico a la Tarifa Regulada, se convierte en un valioso activo que se puede ofrecer como garantía real a bancos o cajas para el pago de la financiación. Por ello, es habitual que bancos o cajas, incluso, no tomen garantías adicionales a la pignoración de dicho contrato.

CÓMO OBTENER EL DERECHO A VENDER LA PRODUCCIÓN DE ELECTRICIDAD DE LAS PLANTAS FOTOVOLTAICAS A LA TARIFA REGULADA.

La culminación en el logro de este derecho de vender toda la electricidad de origen fotovoltaica producida a una Tarifa Regulada, se alcanza cuando la explotación fotovoltaica se inscribe en el Registro Administrativo de Producción en Régimen Especial. Este Registro depende del Ministerio de Industria y otorga a las instalaciones inscritas el derecho al cobro, desde la fecha de la

inscripción, de la Tarifa Regulada que abonará la compañía eléctrica distribuidora con la que se haya firmado el contrato de venta de la producción.

La cuestión a comentar ahora es explicar el detalle de los trámites a realizar hasta la consecución de dicha inscripción:

Para cada año existe un cupo máximo de potencia con derecho a que, una vez inscrita en el Registro de Producción citado, cobre durante 25 años la Tarifa Regulada actualizada cada año, como se comentó, en función del IPC. Para acceder a parte de este cupo anual de potencia, que es:

- a) sobre cubierta o sobre determinados suelos urbanos: 333,75Mw en el 2.009, 307,05Mw en el 2.010 y 267Mw a partir del 2.011.
- b) sobre terrenos: 166,25Mw en el 2.009, 152,95Mw en el 2.010 y 133Mw a partir del 2.011.

se precisa acceder, previamente, a otro Registro, denominado: Registro de Preasignación de Retribución. En este Registro se inscribirán aquellas solicitudes que queden autorizadas en alguna de las cuatro convocatorias que a lo largo de cada año se ofrecen para su acceso. A toda solicitud que cumpla los requisitos que después citaremos, se le irá adjudicado el derecho a inscribir la preasignación de retribución por orden de llegada de las solicitudes, de modo que aquellas que no se atiendan por falta de cupo quedan en lugar preferente para las siguientes convocatorias.

Los requisitos que hay que cumplimentar para obtener el derecho de inscripción en el Registro de Preasignación de Retribución son:

- a) Concesión del acceso y conexión a la red de transporte, que es lo que comúnmente se conoce como "punto de conexión", y que facilita UNELCO-ENDESA para las solicitudes de instalaciones a ubicar en Canarias.
- b) Autorización administrativa.
- c) Licencia Municipal de Obras, lo que, para su consecución, se exige, previamente, de proyecto de obras visado por colegio profesional.
- d) Resguardo de haber constituido un aval de límite 500€ por cada Kwh de potencia nominal de la instalación. El plazo del aval es un año, contado a partir de la fecha de inscripción en

el Registro de Preasignación de Retribución. En este plazo de un año el promotor de las instalaciones fotovoltaicas deberá completar su ejecución así como la inscripción definitiva en el Registro Administrativo de Producción en Régimen Especial. En caso de no completarlo en el plazo del año, la Administración ejecutará el aval y se anulará la inscripción en el Registro de Preasignación de Retribución.

Estos requisitos en los trámites administrativos son complejos y exigen a los promotores de plantas fotovoltaicas un nivel de profesionalidad elevado, no solo por la citada complejidad de los trámites, sino también porque es un proceso en el que, como se ha visto, se asume un riesgo cuantioso por incumplimiento en el plazo de ejecución de la instalación, este riesgo supone perder el nominal del aval presentado que, en términos aproximados, representa en torno al 10% del coste total de la planta fotovoltaica. A este quebranto cabría añadirse el coste indeterminado de las obras en curso, así como la pérdida de la inscripción en el Registro de Preasignación de Retribución. **Nudo Capital S.L.** es una sociedad profesional cualificada para asesorarle debidamente en estas cuestiones, permitiéndole que su inversión se realice con el asesoramiento adecuado que le logre eludir con suficiencia los riesgos arriba descritos.

Como conclusiones de todo lo visto en este dossier podemos quedarnos, fundamentalmente, con las dos siguientes:

1ª La Administración ofrece un marco legal a los inversores en plantas fotovoltaica de máxima seguridad financiera, ya que garantiza que la facturación sea vendida totalmente a una Tarifa Regulada que se fija administrativamente en cada ejercicio en que arranca la vida de la planta y que, en el futuro, verá regularizada esa Tarifa en función del IPC, aunque no de forma absolutamente lineal. Esta seguridad financiera que otorga el marco jurídico regulador de la actividad permite, si el proyecto de ingeniería y los diferentes módulos poseen la calidad adecuada, predecir con mucha fiabilidad cuáles van a ser los ingresos esperados, así como los costes asociados a la actividad, de modo que se puede planificar con certeza cuáles serán los resultados netos de la explotación (1). Esta seguridad jurídica es determinante para facilitar el acceso a la financiación bancaria.

2ª El acceso al derecho a que la producción sea vendida a la Tarifa Regulada es un proceso que exige de asesoramiento

cualificado en cada una de sus fases. No contar con este asesoramiento puede resultar temerario, pues dicho proceso conlleva el asumir riesgos patrimoniales considerables.

(1) Para un mejor conocimiento sobre la fiabilidad de los resultados que caben esperarse de una explotación fotovoltaica cuando el proyecto de ingeniería, los componentes empleados y la instalación se han implementado desde un planteamiento riguroso, descargue en nuestra web: www.nudocapital.com el dossier titulado: “**Seguridad y fiabilidad de las inversiones en plantas fotovoltaicas**”.