

Régimen de retribución a la producción en el Proyecto de Ley del Sector Eléctrico: adiós al régimen de producción especial

Ana Isabel Mendoza Losana

Profesora contratada doctora de Derecho Civil de la Universidad de Castilla-La Mancha

Departamento de Gestión de Conocimiento de Gómez-Acebo & Pombo

Según el Proyecto de Ley del Sector Eléctrico, solo excepcionalmente el Gobierno podrá aprobar un régimen retributivo específico para instalaciones de producción a partir de tecnologías renovables, cogeneración y residuos que se basará en la necesaria participación en el mercado de estas instalaciones, complementando los ingresos de mercado con una retribución regulada específica que permita alcanzar el nivel mínimo necesario para cubrir los costes que no se puedan recuperar en el mercado, obtener una rentabilidad adecuada con referencia a la instalación tipo, eficiente y bien gestionada, que en cada caso resulte aplicable y competir en el mercado en condiciones de igualdad con el resto de tecnologías.

1. INTRODUCCIÓN: TODOS LOS RÉGIMENES UNIFICADOS BAJO LA CATEGORÍA "RÉGIMEN RETRIBUTIVO ESPECÍFICO"

El Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso, del 4 de octubre publica el Proyecto de Ley del Sector Eléctrico (121/000064, PLSE), que deroga casi en su totalidad la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico.

La nueva ley se incluye en la Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España, aprobadas por el Consejo de la Unión Europea el 9 de julio de 2013. Introduce diversas novedades en el sector con el propósito de impedir el aumento del desbordado del déficit de tarifa, que actualmente asciende a 26.000 millones de euros y que se ha convertido en el principal problema del sector, amenazando –en palabras de la exposición de motivos– con la “quiebra” del sistema eléctrico. La piedra angular de la nueva regulación es la suficiencia financiera, de modo que cualquier coste adicional deberá prever el correspondiente ingreso y la retribución de las actividades reguladas (transporte, distribución y en su caso, retribución) se realizará en

atención a los costes en los que incurriría una empresa eficiente y bien gestionada.

La norma también se propone acabar con la dispersión normativa y la inseguridad jurídica, dos defectos que hasta ahora han aquejado al sector y han obstaculizado la inversión.

Este documento se limita a exponer la nueva regulación del régimen retributivo de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, con cogeneración y residuos, incluidas en el denominado hasta ahora régimen especial de producción de energía eléctrica.

El primer cambio es de carácter terminológico y ya da idea de la filosofía del nuevo régimen. No se habla de “régimen especial” sino de instalaciones de producción con retribución específica. Ante la elevada penetración de las tecnologías de producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, considera el regulador que carece ya de fundamento una regulación singular ligada a la potencia y a su tecnología. Por ello, se abandonan los conceptos diferenciados de régimen ordinario y especial

y se procede a una regulación unificada de la producción de energía eléctrica (título IV), sin perjuicio de ciertas consideraciones singulares.

Todas las alusiones al régimen retributivo específico realizadas en el PLSE (art 14.7) se entenderán ampliadas a cualquiera de los regímenes económicos primados que hubieran existido con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley. Por aplicación de la disposición transitoria primera del PLSE, las referencias al régimen ordinario y al régimen especial se entenderán realizadas a la definición de dichos regímenes vigente con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.

2. NUEVO RÉGIMEN RETRIBUTIVO: PRECIO DE MERCADO Y RETRIBUCIÓN ESPECÍFICA COMPLEMENTARIA EXCEPCIONAL

En el nuevo régimen del sector eléctrico, todas las unidades de producción, incluidas las del extinto régimen especial, deben realizar ofertas al mercado. El artículo 14 establece los principios generales del sistema de retribución de las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica, recogiendo ciertas particularidades para algunas instalaciones en función de la tecnología de producción empleada (art. 14.6) y su ubicación dentro o fuera del territorio peninsular (art. 14.7). Se exponen aquí las particularidades retributivas en función del tipo de tecnología.

2.1. Excepcionalidad de la retribución específica

Se ha de destacar el carácter excepcional de la retribución adicional. La ley no reconoce a los titulares de ciertas instalaciones un derecho a percibir una retribución, sino que éste queda condicionado a la decisión discrecional del Gobierno cuando concurren ciertos objetivos que incluso escapan a la política energética del propio Gobierno. Así, el artículo 14.7 dispone que **"excepcionalmente, el Gobierno podrá establecer** un régimen retributivo específico para fomentar la producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos, **cuando exista una obligación de cumplimiento de objetivos energéticos derivados de Directivas** u otra normas de Derecho de la Unión Europea o cuando su introducción **suponga una**

reducción del coste energético y de la dependencia energética exterior".

Con todo y a pesar de ese carácter excepcional, de acuerdo con lo establecido en la disposición final segunda del Real Decreto Ley 9/2013, de 12 de julio, por el que se adoptan medidas urgentes para garantizar la estabilidad financiera del sistema eléctrico (RDL 9/2013), se encomienda al Gobierno, a propuesta del Ministro de Industria, Energía y Turismo, la aprobación de un real decreto de regulación del régimen jurídico y económico para las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos con retribución primada que modificará el modelo retributivo de las instalaciones ya existentes (DF 3ª). Este nuevo modelo se ajustará a los criterios previstos en el artículo 30 de la Ley 54/1997, del Sector Eléctrico, en redacción dada por el citado real decreto ley y será de aplicación desde la entrada en vigor del mismo (14 de julio del 2013).

2.2. Componentes de la retribución específica

Cuando el Gobierno ejerza esa potestad excepcional atribuida por el artículo 14.7 del PLSE y regule una retribución específica para ciertas instalaciones de producción, la retribución incluirá los parámetros comunes al resto de instalaciones de producción (art. 14.5) y los parámetros específicos de retribución de la producción basada en el empleo de tecnologías renovables, cogeneración de alta eficiencia o residuos (art. 14.7). En otros términos, este régimen retributivo adicional a la retribución por la venta de la energía generada valorada al precio del mercado de producción, estará compuesto por un término por unidad de potencia instalada, que cubra, cuando proceda, los costes de inversión de una instalación tipo que no pueden ser recuperados por la venta de la energía y un término a la operación que cubra, en su caso, la diferencia entre los costes de explotación y los ingresos por la participación en el mercado de producción de dicha instalación tipo.

$$\text{Retribución}_{\text{adicional}} = (\text{Costes}_{\text{inversión}} + \text{IT no recuperados} * \text{Potencia}_{\text{instalada}}) + (\text{Ingresos}_{\text{venta mercado IT}} - \text{Costes}_{\text{explotación IT no cubiertos}})]$$

El régimen retributivo no sobrepasará el nivel mínimo necesario para cubrir los costes que permitan competir a las instalaciones en condiciones de igualdad con el resto de tecnologías en el mercado y que posibiliten obtener una **rentabilidad razonable** por referencia a la instalación tipo en cada caso aplicable. Esta rentabilidad razonable girará, antes de impuestos, sobre el rendimiento medio en el mercado secundario de las Obligaciones del Estado a diez años aplicando el diferencial adecuado.

Excepcionalmente el régimen retributivo podrá incorporar además un incentivo a la inversión y a la ejecución en plazo determinado cuando su instalación suponga una reducción significativa de los costes en los sistemas de los territorios no peninsulares.

Ingresos y costes de una "instalación tipo"

En este contexto, resulta fundamental la definición de "instalación tipo", instalación eficiente y bien gestionada que determinará la retribución adicional y para la que se deberán definir a lo largo de su vida útil regulatoria: a) Los ingresos estándar por la venta de la energía generada valorada al precio del mercado de producción; b) Los costes estándar de explotación; c) El valor estándar de la inversión inicial. A estos efectos, solo se considerarán los costes o inversiones determinados por normas o actos administrativos de aplicación en todo el territorio español y solo se tendrán en cuenta aquellos costes e inversiones que respondan exclusivamente a la actividad de producción de energía eléctrica teniendo en cuenta las mejores prácticas en las actividades de producción. No obstante, debido a las singulares características de los sistemas eléctricos de los territorios no peninsulares, podrán

definirse excepcionalmente instalaciones tipo específicas para cada uno de ellos.

2.3. Previsiones a seis años

Los parámetros de retribución de la actividad de producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos con régimen retributivo específico tendrán una vigencia de seis años y para su revisión, que se llevará a cabo antes del comienzo del periodo regulatorio, se tendrá en cuenta la situación cíclica de la economía, de la demanda eléctrica y la rentabilidad adecuada para estas actividades.

Aunque con carácter general, independientemente de la fecha de inicio en cada una de las actividades, el primer periodo regulatorio finalizará el 31 de diciembre de 2019 y a partir del 1 de enero de 2020 se sucederán los siguientes periodos regulatorios de forma consecutiva, para las actividades de producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos con régimen retributivo específico, el primer periodo regulatorio se iniciará el 14 de julio del 2013, fecha de entrada en vigor del Real Decreto Ley 9/2013, de 12 de julio.

2.4. Particularidades de algunas instalaciones

a) Instalaciones híbridas

La energía eléctrica imputable a la utilización de un combustible en una instalación de generación que utilice como energía primaria alguna de las energías renovables no consumibles no será objeto de régimen retributivo específico, salvo en el caso de instalaciones híbridas entre fuentes de energía renovables no consumibles y consumibles, en cuyo caso la energía eléctrica imputable a la utilización de la fuente de energía renovable consumible sí podrá ser objeto de régimen retributivo específico. A estos efectos, por orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo se publicará la metodología para el cálculo de la energía eléctrica imputable a los combustibles

utilizados.

b) Instalaciones innovadoras de tecnología solar termoeléctrica

El régimen retributivo específico que se establezca para las instalaciones de tecnología solar termoeléctrica adjudicatarias del régimen previsto en la disposición adicional tercera del Real Decreto 1565/2010, de 19 de noviembre, por el que se regulan y modifican determinados aspectos relativos a la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial, estará compuesto por un único término a la operación cuyo valor será el resultante de la oferta económica para las que resultaran adjudicatarias.

Se deroga el artículo 4 del Real Decreto Ley 2/2013, de 1 de febrero, de medidas urgentes en el sistema eléctrico y en el sector financiero que establecía algunos valores de referencia para el cálculo de la prima para estas instalaciones.

2.5. Régimen transitorio para instalaciones en funcionamiento, remisión a reglamento

Las instalaciones, que a la entrada en vigor de la nueva ley tengan derecho a la percepción del régimen económico primado, continuarán percibiéndolo con carácter de pago a cuenta, en los términos previstos en la disposición transitoria tercera del Real Decreto Ley 9/2013.

Un reglamento establecerá el procedimiento por el cual las instalaciones que a la entrada en vigor de la ley tengan derecho a la percepción del régimen económico primado quedarán inscritas en el registro de régimen retributivo específico y serán objeto de liquidación del régimen retributivo específico correspondiente. Este procedimiento garantizará, en todo caso, la audiencia al interesado, siendo el plazo máximo para dictar y notificar su resolución de un año.

En los términos previstos en el Real Decreto Ley 9/2013, para el establecimiento de ese nuevo régimen retributivo la rentabilidad razonable a lo largo de

toda la vida regulatoria de la instalación girará, antes de impuestos, sobre el rendimiento medio en el mercado secundario de los diez años anteriores a la entrada en vigor del Real Decreto Ley 9/2013, de las Obligaciones del Estado a diez años incrementada en trescientos puntos básicos, todo ello, sin perjuicio de su ulterior revisión en los términos legalmente previstos. En ningún caso podrá resultar de dicho nuevo modelo retributivo la reclamación de las retribuciones percibidas por la energía producida con anterioridad al 14 de julio de 2013, incluso si se constata que en esta fecha pudiera haberse superado dicha rentabilidad.

3. INCUMPLIMIENTO

El régimen retributivo específico devendrá inaplicable si quedase constatado (por ejemplo, mediante inspección) que con anterioridad al plazo límite reglamentariamente establecido la instalación hubiera incumplido alguno de los siguientes requisitos: a) Estar totalmente finalizada. A estos efectos, se considerará que una instalación está totalmente finalizada si cuenta con *todos los elementos*, equipos e infraestructuras que son *necesarios para producir* energía y *verterla* al sistema eléctrico, incluyendo, cuando corresponda, los sistemas de almacenamiento; b) Que sus características técnicas coincidan con las características técnicas proyectadas para la instalación en el momento del otorgamiento del derecho a la percepción del régimen retributivo específico. En aquellos casos en que la característica técnica que haya sido modificada sea la potencia de la instalación, siempre y cuando dicha circunstancia constara en la inscripción en el registro de instalaciones de producción de energía eléctrica con anterioridad al vencimiento del plazo límite reglamentariamente establecido, el cumplimiento de este requisito solo será exigible para la parte de la instalación correspondiente a la potencia inscrita. En dichos casos, la instalación únicamente tendrá derecho a la percepción del régimen retributivo específico correspondiente a dicha potencia inscrita en el registro y a la fracción de la energía imputable a la misma. *En las disposiciones en las que se establezcan los mecanismos de asignación de los regímenes retributivos específicos podrá eximirse a nuevas instalaciones que cumplan determinados requisitos del cumplimiento de lo previsto en el apartado b).*

Aparte de las particularidades expuestas, la potencia o energía imputable a cualquier parte de una instalación con derecho a la percepción del régimen retributivo específico, que no estuviera instalada y en funcionamiento con anterioridad al plazo límite reglamentariamente establecido, no tendrá derecho al régimen retributivo específico, sin perjuicio del régimen retributivo que se establezca reglamentariamente por el Gobierno para las modificaciones de las instalaciones.

Las circunstancias expuestas y la consiguiente inaplicación o modificación, según corresponda, del régimen retributivo específico aplicable a las distintas instalaciones serán declaradas por la Dirección General de Política Energética y Minas previa la tramitación de un procedimiento que garantizará, en todo caso, la audiencia al interesado. El plazo máximo para resolver este procedimiento y notificar su resolución será de un año.

4. OTRAS CUESTIONES RELATIVAS A LAS INSTALACIONES CON RETRIBUCIÓN ESPECÍFICA

➤ *Creación del registro de régimen retributivo específico.* Se llevará en el Ministerio de Industria, Energía y Turismo e incluirá los parámetros retributivos aplicables a las instalaciones inscritas. Las instalaciones de

nueva construcción o modificadas que no estén inscritas en dicho registro percibirán exclusivamente el precio del mercado.

- *Prioridad de acceso a red.* Sin perjuicio de la seguridad de suministro y del desarrollo eficiente del sistema, como en la regulación anterior, se reconoce a los productores de energía eléctrica procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneraciones de alta eficiencia el derecho de prioridad de acceso y de conexión a la red, en los términos que reglamentariamente se determinen, sobre la base de criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios (art. 26.2.II).
- *Autorización ministerial.* La puesta en marcha de los proyectos o actuaciones singulares estará supeditada a su aprobación por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo que, a tal fin, tendrá en cuenta la afección a las estructuras de transporte de energía y la planificación energética en su conjunto.
- *Derogación de los límites de las horas equivalentes de funcionamiento de las instalaciones fotovoltaicas* previstos en la disposición adicional 24ª del Real Decreto Ley 14/2010, de 23 de diciembre, por el que se establecen medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico.

Para más información consulte nuestra web www.gomezacebo-pombo.com, o diríjase al siguiente email de contacto: info@gomezacebo-pombo.com

Barcelona | Bilbao | Madrid | Málaga | Valencia | Vigo | Bruselas | Lisboa | Londres | Nueva York