

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE ENERGÍA POR LA QUE SE CONVOCA UNA SUBASTA PARA LA ASIGNACIÓN DEL RÉGIMEN RETRIBUTIVO ESPECÍFICO A NUEVAS INSTALACIONES DE PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA A PARTIR DE FUENTES DE ENERGÍA RENOVABLES, AL AMPARO DE LO DISPUESTO EN LA ORDEN ETU/XXXX/201X, DE XX DE XXXX

Expediente SUB/DE/003/17

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D.^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D.^a Idoia Zenarrutzabeitia Beldarrain

D. Benigno Valdés Díaz

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 4 de abril de 2017

De conformidad con los artículos 5.2.a), 5.3 y 7 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), la Sala de Supervisión Regulatoria emite el siguiente informe:

1. Antecedentes.

Con fecha 7 de marzo tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito del Secretario de Estado de Energía por el que se remite, para la evacuación del preceptivo informe, la propuesta de *“Resolución de la Secretaría de Estado de Energía por la que se convoca una subasta para la asignación del régimen retributivo específico a nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, al amparo de lo dispuesto en la Orden ETU/xxxx/201x, de xx de xxxxx”*.

La Propuesta tiene por objeto dar cumplimiento parcial al mandato establecido en el artículo 10 de la Propuesta de Orden por la que se regula el procedimiento de asignación del régimen retributivo específico en la convocatoria para nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, convocada al amparo del Real Decreto 359/2017, de 31 de marzo, y se aprueban sus parámetros retributivos.

En particular, el artículo 10 (Convocatoria de la subasta) de la citada propuesta de Orden, prevé que el procedimiento, las reglas y la convocatoria de las subastas se establecerán mediante resolución del Secretario de Estado de Energía.

La propuesta de Resolución contempla la convocatoria de la subasta, completándose el mandato establecido en el artículo 10 de la Propuesta de Orden con otra propuesta de Resolución por la que se establecen el procedimiento y las reglas de la misma (Exp. SUB/DE/002/17).

2. Habilitación competencial.

Corresponde a esta Comisión informar sobre la referida propuesta de Resolución del Secretario de Estado, en virtud de las funciones establecidas en los artículos 5.2.a), 5.3 y 7 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC.

Dentro de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria resulta competente para emitir el presente informe, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.2 de la Ley 3/2013, así como el artículo 14.1.b) de su Estatuto Orgánico.

3. Contenido de la Propuesta.

La Propuesta consta de siete puntos:

El punto primero se destina al objeto de la Propuesta (la convocatoria de la subasta), el punto segundo a su ámbito de aplicación (los participantes en la subasta), el punto tercero al calendario de los hitos de la subasta, si bien no se incluyen las fechas y plazos de los mismos (asimismo se establece que por resolución de la SEE se podrá aplazar la subasta), el punto cuarto a la cantidad a subastar (un máximo de 2.000 MW de potencia instalada, sin perjuicio de lo establecido en el anexo confidencial), el punto quinto se destina a establecer el valor mínimo y máximo del porcentaje de reducción ofertado (0% y 66,01% para la eólica, 0% y 59,84% para la fotovoltaica y 0% y 98,94% para el resto de tecnologías), el punto sexto a establecer el coste imputable a la organización de la subasta (0,08 €/kW adjudicado¹) y finalmente, el punto séptimo a la eficacia.

La propuesta no incorpora el anexo confidencial referido en el punto cuarto que recoge el procedimiento por el cual podrá incrementarse la potencia asignada prevista en la convocatoria de la subasta.

¹ Si resultan adjudicados los 2.000 MW convocados, el coste imputable a la organización ascenderá a 160.000 € (0,08 €/kW*1.000*2.000 MW).

4. Consideraciones a la Propuesta.

Esta Sala lamenta no conocer el redactado final de la Orden ministerial, al amparo de la cual se desarrolla la presente propuesta de procedimiento y reglas de la subasta para la asignación del régimen retributivo específico a nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables. Por tanto, esta Sala emite el presente informe sin conocer el redactado final de lo dispuesto en dicha Orden y en el entendido de que el MINETAD no ha considerado las recomendaciones propuestas por esta Sala.

Asimismo, tal y como se ha comentado, la propuesta no incorpora el anexo confidencial referido en el punto cuarto que recoge el procedimiento por el cual podrá incrementarse la potencia asignada prevista en la convocatoria de la subasta y, por tanto, las consideraciones que se realizan podrían haber sido diferentes de conocerse los textos definitivos de la Orden y la propuesta de anexo confidencial.

4.1. Sobre el punto Tercero. Calendario de la subasta.

El apartado segundo del punto tercero establece que por resolución de la Secretaría de Estado de Energía y a petición justificada de la Entidad Administradora de la Subasta y tras comunicación a los representantes designados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, se podrá aplazar la subasta en cualquier momento antes de su fecha de celebración. En tal caso, se notificará a los participantes la nueva fecha de la subasta.

Esta Sala solicita que la Entidad Administradora de la Subasta defina previamente, mediante el establecimiento ex-ante de criterios objetivables, las condiciones en las que se podrá aplazar la subasta y que, una vez aprobados, notifique estos criterios a los representantes de la CNMC, en su calidad de entidad supervisora de la subasta. En particular, se propone que establezca las condiciones de presión competitiva que podrían determinar el aplazamiento de la misma. Si el volumen de calificación constituyera un compromiso firme de aceptación al valor estándar de la inversión inicial de la instalación tipo de referencia, se conocería la presión competitiva existente antes de la celebración de la subasta (la ratio entre volumen de calificación y la potencia convocada) y por tanto, se podrían establecer criterios objetivos ex-ante para su aplazamiento.

El aplazamiento de la subasta si el volumen de calificación fuera reducido es una señal al mercado de baja presión competitiva y por tanto, de hipotéticos precios altos. Esta señal podría atraer en una segunda convocatoria a inversores que inicialmente tuvieran la expectativa de no ganar la subasta y que no asumieron en ese momento el coste que implica todo el proceso de solicitud.

4.2. Sobre el punto Cuarto. Cantidad a Subastar.

En la subasta convocada se otorgarán derechos económicos para un máximo de 2.000 MW de potencia instalada, sin perjuicio de lo establecido en el anexo confidencial que regula un procedimiento por el cual en determinados supuestos se podrá incrementar la potencia asignada prevista en la subasta.

En la primera subasta para la asignación del régimen retributivo específico, celebrada el 14 de enero de 2016, se subastaron 500 MW de potencia con derecho a la percepción del régimen retributivo específico para instalaciones de tecnología eólica y 200 MW de potencia para nuevas instalaciones de biomasa situadas en el sistema eléctrico peninsular. Los participantes en dicha subasta presentaron ofertas por **[Inicio Confidencial] [Fin Confidencial]**.

Asimismo, la propuesta contempla el aplazamiento de la subasta en cualquier momento antes de la fecha de la misma, de modo que si no existiese suficiente presión competitiva antes de su celebración (sobre la base de unas condiciones definidas previamente) se podría aplazar la subasta.

Un elemento clave en el diseño de subastas es el de garantizar suficiente presión competitiva al objeto de evitar el poder de mercado. Por tanto, un aspecto crítico en el diseño de la subasta es determinar el volumen objeto de subasta y qué hacer cuando no existe suficiente presión competitiva. En este sentido, a la hora de definir criterios de “suficiente presión competitiva”, sería deseable que al menos ningún oferente fuera pivotal.

No obstante lo anterior, se desconoce el contenido de la propuesta de anexo confidencial que recoge el procedimiento por el cual podrá incrementarse la potencia asignada prevista en la convocatoria de la subasta y por tanto, la consideración previa que se realiza podría ser distinta si se conociese dicho texto.

En línea con lo propuesto en una de las alegaciones recibidas, esta Sala propone que se sustituya en el punto Cuarto la expresión “*En todo caso, la potencia que finalmente se asigne no podrá superar, la potencia que reste de asignar de la máxima prevista en el Real Decreto 359/2017, de 31 de marzo*” por “*En todo caso, la potencia que finalmente se asigne no podrá superar la potencia máxima prevista en el Real Decreto 359/2017, de 31 de marzo*”.

4.3. Sobre el punto Quinto. Valor mínimo y máximo del porcentaje de reducción ofertado.

La Propuesta establece unos valores máximos de porcentajes de reducción en las ofertas reflejados en la siguiente tabla:

Tecnología	Instalación tipo de referencia (ITR)	Valor mínimo del porcentaje de reducción ofertado	Valor máximo del porcentaje de reducción ofertado
Eólica	ITR-0103	0,00%	66,01%
Fotovoltaica	ITR-0104	0,00%	59,84%
Resto de Tecnologías	ITR-0105	0,00%	98,94%

En primer lugar, cabe destacar que, según los parámetros incluidos en la Propuesta de Orden², los porcentajes de reducción que hacen cero el sobrecoste unitario son de 44,11% para la tecnología eólica, 41,33% para la solar fotovoltaica y 75,48% para el resto de tecnologías. Esto quiere decir que para cualquier resultado de la subasta que arrojará un porcentaje de reducción situado entre dichas parejas de valores (por ejemplo, entre 44,11% y 66,01% para la eólica, o entre 41,33% y 59,84% para la solar fotovoltaica), el sobrecoste unitario sería nulo y, por lo tanto, la retribución específica de aplicación en el semiperiodo 2017-2019 sería asimismo nula.

Por otra parte, acotar los valores máximos del porcentaje de reducción ofertado (porcentaje aplicado sobre el valor estándar de la inversión inicial), implica establecer un mínimo para dicho valor por cada tecnología, valor que según la normativa se mantiene invariable durante toda la vida útil regulatoria, a saber:

- Tecnología eólica: 407.880 €/MW
- Tecnología fotovoltaica: 481.920 €/MW
- Resto de tecnologías: 21.200 €/MW

Estos valores deben contrastarse con los posibles valores nulos correspondientes a un hipotético resultado del 100% de porcentaje de reducción, como el obtenido en la subasta del año pasado. En efecto, la retribución específica contemplada en el artículo 14.7 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y desarrollada por el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, tiene por objeto cubrir los costes de inversión que no puedan ser recuperados por la venta de energía en el mercado (según lo previsto en la

² Según el apartado 4.8 del informe de fecha 7 de febrero de 2017 sobre la «Propuesta de Real Decreto por el que se establece una convocatoria para el otorgamiento del régimen retributivo específico a nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables en el sistema eléctrico peninsular, y sobre la propuesta de Orden por la que se regula el procedimiento de asignación del régimen retributivo específico en dicha convocatoria a tales instalaciones y se aprueban sus parámetros retributivos», existía una discrepancia en el valor del parámetro 'Retribución a la inversión 2017-2019 en €/MW' para la tecnología solar fotovoltaica que figuraba en la Propuesta de Orden que aconsejaba revisar los valores del mismo.

Propuesta de Orden, no se contempla en este caso la existencia de una retribución a la operación³).

Asimismo, cabe recordar que en las revisiones correspondientes a los sucesivos periodos y semiperiodos regulatorios se calcula la retribución a aplicar en la etapa siguiente, según estimaciones basadas en la información disponible. Por lo tanto, aunque en el semiperiodo 2017-2019 la retribución a la inversión fuera nula, podría ocurrir que ulteriores actualizaciones de los parámetros retributivos condujeran a un valor de retribución a la inversión positivo. Ahora bien, esto ocurriría únicamente si en la correspondiente revisión se hiciera una estimación de ingresos de explotación ligada a precios medios de mercado bajos, significativamente inferiores a los previstos en la Propuesta de Orden⁴.

En definitiva, el establecimiento de valores máximos del porcentaje de reducción ofertado podría traducirse en el establecimiento de un determinado precio de mercado 'suelo', implícito en las revisiones de los siguientes periodos y semiperiodos regulatorios, que actuaría como una cobertura parcial al inherente riesgo de mercado, de facto equivalente a la inadmisión de eventuales ofertas libres de los agentes por debajo de ese suelo objetivo. La MAIN que acompaña la Propuesta no justifica por qué se acotan los valores máximos del porcentaje de reducción, ni explica si el fin que con ello se persigue es en efecto minimizar dicho riesgo.

En todo caso, y tal como se indicó en informe de esta Sala a la Propuesta de Orden, esta limitación provocaría una reducción de la presión competitiva vía precios. En este sentido, si el resultado de la subasta coincidiese con alguno de los valores máximos de reducción del valor estándar que condujeran a una retribución a la inversión positiva, la asignación podría no ser eficiente (los proyectos que resulten adjudicados podrían no ser los más eficientes) y que el sobrecoste unitario potencial para el Sistema fuese mayor. Asimismo, esta limitación restringe el rango de porcentajes de reducción dentro del cual las ofertas pueden priorizarse sin necesidad de recurrir a criterios de desempate más discutibles, tales como la mera precedencia en la presentación de las ofertas (por orden de llegada de las ofertas)⁵.

³ Según el citado artículo 14.7 a) de la LSE: «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 para cada instalación tipo que no pueden ser recuperados por la venta de la energía en el mercado, 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.»

⁴ Y a igualdad de otros parámetros, tales como los costes futuros de explotación o la tasa de actualización, que es igual a la llamada 'rentabilidad razonable'.

⁵ No obstante lo anterior, las ofertas al valor máximo son ofertas focales (esto es ofertas en las que el porcentaje de reducción incorporado por varios agentes podría coincidir sin que medie coordinación explícita entre ellos, tales como dichos valores máximos, así como ofertas en las

Por todo lo anterior, se recomienda evitar el establecimiento de los valores máximos del porcentaje de reducción ofertado (es decir, se recomienda fijarlos en el 100%), y en el caso de que se mantuvieran en el redactado final de la Propuesta, por transparencia y para ofrecer una mejor información a todos los potenciales ofertantes, debería al menos ponerse de manifiesto de forma expresa qué fin persiguen, facilitando en su caso el detalle del valor del precio de mercado suelo implícitamente considerado en los valores de porcentajes máximos de reducción considerados.

4.4. Sobre el punto Sexto. Coste imputable a la organización de la subasta.

El coste imputable a la organización de la subasta será soportado por aquellos participantes que resulten adjudicatarios en función de la cantidad de producto adjudicado, siendo el coste de 0,08 €/kW. Si resultan adjudicados los 2.000 MW convocados, el coste imputable a la organización ascenderá a 160.000 €⁶ (0,08 €/kW*1.000*2.000 MW). En la primera subasta de asignación del régimen retributivo específico a nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de biomasa situadas en el sistema eléctrico peninsular y a instalaciones de tecnología eólica, celebrada el 14 de enero de 2016 se adjudicaron los 700 MW convocados, siendo el coste imputable a la organización de la subasta de 119.000 € (0,17 €/kW).

En opinión de esta Sala, una cantidad a subastar mayor no justifica el encarecimiento del coste de organización de la subasta, pues ni necesariamente implica un mayor número de participantes y/o mayor número de adjudicatarios. Por ello, esta Sala propone al menos mantener en los 119.000 € el coste imputable a la organización, igual que en la subasta anterior, lo que equivaldría a 0,06 €/kW.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

ACUERDA

ÚNICO.- Informar **favorablemente** la propuesta de *“Resolución de la Secretaría de Estado de Energía por la que se convoca una subasta para la asignación del régimen retributivo específico a nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, al amparo de lo dispuesto en la Orden ETU/xxxx/201x, de xx de xxxxx”*, sin perjuicio de las consideraciones efectuadas en el presente informe.

que los porcentajes de reducción sean números enteros o números con uno o dos decimales múltiplos de 5).

⁶ Dicho coste es superior en 18,5% al mayor coste imputable (135.000 €) a la organización de cualquiera de las diez subastas de gas celebradas entre 2014 y 2016, en las cuales OMI-Polo Español S.A. (OMIE) fue también la entidad administradora.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Energía y notifíquese a la Secretaría de Estado de Energía.

ANEXO: SÍNTESIS DE LAS ALEGACIONES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ELECTRICIDAD

Se han recibido alegaciones de:

Administraciones:

- GOBIERNO DE ASTURIAS
- GOBIERNO DE NAVARRA
- JUNTA DE ANDALUCÍA
- JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN
- XUNTA DE GALICIA

Asociaciones:

- APPA (Asoc. de Empresas de Energías Renovables)
- EGA (Asoc. eólica de Galicia)
- UNESA
- UNEF (Asoc. Unión Española Fotovoltaica)

Otras alegaciones:

- GAMESA ENERGÍA
- GREENPEACE

Asimismo, la GENERALITAT DE CATALUNYA y el CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS han remitido informe de 'no alegaciones'. En anexo se incluyen los comentarios recibidos del Consejo Consultivo de Electricidad. Se recoge a continuación una síntesis de los aspectos considerados más relevantes de estos comentarios:

Calendario

Una comunidad autónoma considera necesario que en la Resolución se prevea las fechas y plazos correspondientes a cada uno de los hitos, sin perjuicio de la fecha concreta de la celebración de la subasta, al objeto de planificación.

Una asociación considera que debería establecerse un plazo mínimo de 30 días hábiles desde que se publique la resolución hasta que se convoque la subasta.

Varias alegaciones solicitan que se establezca un calendario previsible de subastas a medio-largo plazo ya que la propuesta de Resolución adolece de fiabilidad regulatoria.

Cantidad a subastar

Varias alegaciones consideran que la reducción de los derechos económicos a un máximo de 2.000 MW de potencia instalada, respecto a los 3.000 MW que establecía la Propuesta de Real Decreto, no está justificada. Asimismo consideran que el Anexo confidencial que regula un procedimiento por el cual en determinados supuestos se podrá incrementar la potencia prevista, reduce la transparencia de la subasta. Adicionalmente varias de estas alegaciones consideran que en caso de que no se acepte ampliar el volumen subastado a 3.000 MW, se establezca un calendario con las fechas y volúmenes de potencia adicional a subastar hasta alcanzar los 3.000 MW que se establecen en la Propuesta de Real Decreto.

Valor mínimo y máximo del porcentaje de reducción ofertado

Varias alegaciones exponen que los valores máximos de reducción para cada instalación tipo de referencia generan sobrecostes unitarios negativos para todas las tipologías (Eólica, Fotovoltaica y Otras), lo que consideran contrario al espíritu de los referidos valores (evitar bajas temerarias y una retribución específica igual a cero). Adicionalmente una de estas alegaciones considera que el nivel de inversión requerido a cada tecnología a los porcentajes de reducción máximos para cada tecnología es dispar y alejado de la realidad. Asimismo varias de las alegaciones referidas proponen unos porcentajes de reducción máximos conducentes a una retribución a la inversión mayor a cero.

Coste imputable a la organización de la subasta

Una asociación pide conocer cómo se ha calculado ese coste, en base a qué parámetros y por qué se ha decidido que el coste imputable a la organización de la subasta sea soportado por aquellos participantes que resulten adjudicatarios.

ANEXO: Comentarios recibidos del Consejo Consultivo de Electricidad

[CONFIDENCIAL]