

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 EL REAL DECRETO 650/2017, DE 16 DE JUNIO

Expediente nº: SUB/DE/006/17

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D.^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D. Benigno Valdés Díaz

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 23 de junio de 2017

Vista la solicitud de informe formulada por la Secretaría de Estado de Energía 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 el Real Decreto 650/2017, de 16 de junio'* (en adelante *'la Propuesta'*), la Sala de Supervisión Regulatoria, en el ejercicio de la función consultiva en el proceso de elaboración de normas que afecten a su ámbito de competencias en los sectores sometidos a su supervisión, en aplicación de los artículos 5.2 a), 5.3 y 7, y de la disposición transitoria décima de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante *'CNMC'*), acuerda emitir el siguiente informe:

1. ANTECEDENTES

Con fecha 14 de junio tuvo entrada en el Registro de esta Comisión oficio de la Secretaría de Estado de Energía (SEE) del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (MINETAD) por el que se remite, para la evacuación del preceptivo informe, la Propuesta citada. El día siguiente, 15 de junio, fue remitida a los miembros del Consejo Consultivo de Electricidad (CCE), al objeto de que formularan las observaciones que estimaran oportunas en el plazo de cinco días hábiles a contar desde la recepción de la documentación, esto es,

hasta el 22 de junio. Las respuestas recibidas, así como una síntesis de las mismas, se adjuntan como anexo a este informe.

La Propuesta tiene por objeto dar cumplimiento al mandato establecido en el artículo 10 de la Orden ETU/315/2017, de 6 de abril, 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 citado artículo 10 de la Orden ETU/315/2017, de 6 de abril, establece que las subastas se convocarán mediante resolución del Secretario de Estado de Energía.

En el preámbulo de la Propuesta se detalla que en la subasta celebrada el 17 de mayo de 2017 *‘fueron las tecnologías eólica y fotovoltaica las que demostraron una mayor capacidad para competir con las tecnologías convencionales en el mercado, no solo en precio, sino también por razón del alto volumen de potencia ofertada’* y que los resultados de dicha subasta *‘hicieron que se considerara de especial interés establecer un nuevo cupo de potencia instalada al que se otorgará el derecho a la percepción del régimen retributivo específico mediante subastas adicionales a la celebrada el pasado 17 de mayo, lo que motivó la aprobación del Real Decreto 650/2017, de 16 de junio, por el que se establece un cupo de 3.000 MW de potencia instalada de nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables en el sistema eléctrico peninsular, al que se podrá otorgar el régimen retributivo específico’*.

La subasta convocada y regulada en la Propuesta es la tercera de las que se celebrarán en el marco jurídico establecido por la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y por el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos.

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 un preámbulo y nueve puntos.

- El primero se destina al objeto de la Propuesta: la convocatoria de la subasta por la que se determinará el porcentaje de reducción del valor estándar de la inversión inicial de la instalación tipo de referencia.
- El segundo a su ámbito de aplicación: los participantes en la subasta que pertenezcan a nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables incluidas en el subgrupo b.1.1 (tecnología fotovoltaica) y en el grupo b.2 (tecnología eólica), de acuerdo con la clasificación establecida en el artículo 2 del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, situadas en el sistema eléctrico peninsular.
- El tercero a la normativa reguladora de la subasta, estableciendo que será de aplicación el Real Decreto 650/2017, de 16 de junio, así como la Orden ETU/315/2017, de 6 de abril¹, y la Resolución de 10 de abril de 2017, de la SEE², por las que se establecen, respectivamente, el procedimiento y las reglas que estuvieron vigentes en la subasta de 17 de mayo de 2017.
- El cuarto al calendario de los hitos de la subasta, con fecha de celebración de la subasta el 18 de julio y fecha de cierre de los procesos de precalificación y calificación el 13 de julio a las 13h. Asimismo, se establece que por Resolución de la SEE y a petición justificada de la Entidad Administradora de la Subasta se podrá aplazar la subasta.
- El quinto a la cantidad a subastar, fijándose un máximo de 2.000 MW de potencia instalada, sin perjuicio del procedimiento por el cual en determinados supuestos se podrá incrementar la potencia asignada prevista en esta subasta, según lo establecido en la cláusula confidencial.

¹ La Orden ETU/315/2017, de 6 de abril, 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; según redacción dada por la Propuesta de Orden por la que se modifica la Orden ETU/315/2017, de 6 de abril (informada por esta Sala el 15 de junio, expediente IPN/CNMC/014/17).

² La Resolución de 10 de abril de 2017, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se establecen el procedimiento y las 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, convocada al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto 359/2017, de 31 de marzo, y en la Orden ETU/315/2017, de 6 de abril.

- El sexto se destina a establecer los valores mínimo y máximo del porcentaje de reducción ofertado por tecnología (0% y 81,91% para la eólica y 0% y 65,80% para la fotovoltaica).
- El punto séptimo a establecer el coste imputable a la organización de la subasta (0,08 €/kW adjudicado³).
- El octavo a la eficacia.
- Finalmente, el noveno se refiere a la cláusula confidencial, cuyo contenido se desconoce.

4. CONSIDERACIONES A LA PROPUESTA

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

El apartado segundo del punto cuarto 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. En este sentido, si el volumen de calificación hubiera sido 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 facilitaría el establecimiento de 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.

³ Si resultaran adjudicados los 2.000 MW convocados, el coste imputable a la organización ascendería a 160.000 € (0,08 €/kW*1.000*2.000 MW).

4.2. Sobre el punto Quinto. Cantidad a Subastar.

Un adecuado diseño de subasta requiere garantizar suficiente presión competitiva, al objeto de prevenir el ejercicio de poder de mercado; debe, por lo tanto, establecerse un volumen objeto de subasta tal que se den condiciones favorables para el mantenimiento de dicha suficiente presión competitiva.

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 todo caso, la potencia que finalmente se asigne no podrá exceder la potencia establecida en el Real Decreto 650/2017, de 16 de junio. En particular, en el apartado 1 del punto primero de dicho Real Decreto se aprueba un cupo de hasta un máximo de 3.000 MW de potencia instalada para instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables. Si bien en el apartado 2 del punto primero se establece que el cupo de potencia se incrementará, *‘por encima de los 3.000 MW, para permitir la inclusión de la potencia de todas aquellas ofertas que tengan el mismo sobrecoste que la última oferta adjudicada siempre que dicho sobrecoste para el sistema sea nulo e inferior al valor que se establezca en la cláusula confidencial de la resolución por la que se convoca la subasta’*.

Dado el corto plazo transcurrido desde la subasta del pasado 17 de mayo, se considera particularmente interesante el análisis del total de ofertas presentadas entonces por tecnología, distinguiendo cuáles fueron incluidas al sobrecoste unitario mínimo: **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**.

Cuadro 1. [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]

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

La Propuesta establece unos valores máximos de porcentajes de reducción en las ofertas, que son los reflejados en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Valor mínimo y máximo del porcentaje de reducción ofertado

| 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% | 81,91% |
| Fotovoltaica | ITR-0104 | 0,00% | 65,80% |

Fuente: Propuesta de resolución por la que se convoca la subasta, al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto 650/2017, de 16 de junio

Esta sala valora positivamente que el valor máximo del porcentaje de reducción ofertado, para ambas tecnologías, sea mayor que el correspondiente valor en

la subasta del pasado 17 de mayo. Pese a ello, se considera que no debería limitarse el valor máximo de porcentaje de reducción del valor estándar de la inversión inicial, ya que si resultan vinculantes provocan una reducción de la presión competitiva vía precios (en tanto que aumentar el valor mínimo constituiría una salvaguarda adicional al resultado de la subasta, redundante con la cuantía del valor estándar de la inversión inicial) y podría conducir a una asignación ineficiente.

En efecto, 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 esto ocasionaría que el sobrecoste unitario potencial para el Sistema fuese mayor. Se tiene que en la subasta celebrada el pasado 17 de mayo, todos los adjudicatarios ofertaron el porcentaje de reducción máximo permitido; de no haberse impuesto tal límite, cabe suponer que al menos parte de ellos lo hubieran sobrepasado.

Esta limitación restringe asimismo el rango de porcentajes de reducción dentro del cual las ofertas pueden priorizarse sin necesidad de recurrir a otros criterios de desempate. En particular, esta Sala recomendó en su informe a la propuesta de resolución por la se establecían las reglas de la subasta⁴ que, en caso de empate, no se aplicara como primer criterio de ordenación el número de horas equivalentes de funcionamiento predefinido para cada ITR, dado que la propia construcción de la curva agregada de oferta, ordenada por sobrecoste unitario para el Sistema en [€/MWh], ya toma en consideración el número de horas equivalentes de cada tecnología.

Esta misma propuesta **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** constituye la primera de las propuestas de mejora planteadas por esta Sala con motivo del *'Informe de supervisión sobre el desarrollo y propuesta de mejoras 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, celebrada el 17 de mayo de 2017'*.

En efecto se ha solicitado anteriormente por esta Sala que se permitan descuentos de hasta el 100% con motivo de los sucesivos informes a las propuestas normativas relacionadas con las subastas de este año, y en particular en el informe de propuestas de mejora a la del 17 de mayo; **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**. En concreto en el informe de esta Sala sobre *'Propuesta de Real Decreto por el que se establece un cupo de 3.000 MW de potencia instalada, de nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables en el sistema*

⁴ Aprobada como 'Resolución de 10 de abril de 2017, de la Secretaría de Estado de Energía, por la que se establecen el procedimiento y las 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, convocada al amparo de lo dispuesto en el Real Decreto 359/2017, de 31 de marzo, y en la Orden ETU/315/2017, de 6 de abril' («BOE» de 12 de abril).

eléctrico peninsular, al que se podrá otorgar el régimen retributivo específico, aprobado el 14 de junio (expediente nº IPN/CNMC/011/17), el párrafo reproducido a continuación seguía a la recomendación de «que al menos se modifiquen los valores máximos del porcentaje de reducción permitidos.»:

«En particular, se aconseja que se atribuya a una de las dos tecnologías (de no modificarse el resto de la parametrización, correspondería a la eólica) el 99,99% de porcentaje máximo de reducción, tal y como se estableció en la resolución por la que se convocó la subasta del 17 de mayo para la ITR que aglutinaba las instalaciones distintas de la eólica y fotovoltaica. Una vez deducido el respectivo nuevo sobrecoste unitario mínimo en [€/MWh], se obtendría el porcentaje máximo de reducción correspondiente a la otra tecnología (de no modificarse el resto de la parametrización, sería la solar fotovoltaica). De esa forma se incrementaría sustancialmente el rango de oferta permitido, con el consiguiente impacto positivo sobre la presión competitiva de la subasta, y se minimizaría la necesidad de recurrir a criterios de desempate.»

La Propuesta de Resolución que ahora se informa no explica cómo se han calculado los nuevos porcentajes, si bien detalla que conducen al mismo valor del sobrecoste unitario mínimo, que se establece en -16,595 €/MWh (anteriormente -9,462 €/MWh).

En consecuencia, de no permitirse descuentos de hasta el 100% para todas las tecnologías, la recomendación subsidiaria pasa por establecer un descuento del 99,99% a la eólica (siempre asumiendo que la parametrización retributiva de la Orden ETU/315/2017, de 6 de abril, se mantiene); del sobrecoste unitario mínimo resultante se deduciría luego el máximo descuento permitido a la fotovoltaica.

Dicha recomendación subsidiaria ofrece otra ventaja adicional a las derivadas de una potencial mayor presión competitiva (y consecuente potencial menor coste para el consumidor final): se mantendría la coherencia con el criterio seguido en la subasta del 17 de mayo de fijar el descuento límite (99,99%) de acuerdo con la parametrización de la instalación tipo de referencia (léase tecnología) para la que se ha establecido una más favorable relación entre producción esperada y potencia instalada.

4.4. Sobre el punto Séptimo. 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 idéntico al de la subasta anterior (0,08 €/kW). En este sentido, si resultan adjudicados los 2.000 MW inicialmente convocados, el

coste imputable a la organización ascenderá a 160.000 €⁵ (0,08 €/kW*1.000 kW/MW * 2.000 MW), mientras que si resultaran adjudicados los 3.000 MW, el coste ascendería a 240.000 € (el mismo importe que en la subasta de 17 de mayo de 2017, en la que se adjudicaron 3.000 MW) y si finalmente resultara adjudicado un cupo de potencia por encima de los 3.000 MW, el coste se elevaría por encima de los 240.000 € en proporción al incremento.

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. Asimismo, cabría considerar que existen ciertas economías de escala en el número de subastas que el administrador organice. En este sentido, como novedad en esta subasta, las entidades precalificadas para su participación en la subasta para la asignación del régimen retributivo específico a nuevas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, realizada el 17 de mayo de 2017, se entenderán precalificadas en las subastas convocadas al amparo de lo previsto en el Real Decreto 650/2017, de 16 de junio.

Por tanto, esta Sala propone revisar a la baja el coste imputable a la organización de la subasta. Asimismo, se propone establecer un montante fijo que se reparta entre los participantes que resulten adjudicatarios en función de la cantidad de producto que finalmente resulte adjudicada.

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

ACUERDA

Emitir informe a 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 el Real Decreto 650/2017, de 16 de junio’*, de acuerdo con las consideraciones realizadas con anterioridad.

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

⁵ 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.

ANEXO: SÍNTESIS DE LAS ALEGACIONES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ELECTRICIDAD

Se han recibido alegaciones de:

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

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:

Oportunidad de la subasta

Una alegación [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL] considera que la planificación del sistema eléctrico de un país debe hacerse con los criterios del valor que cada tecnología aporta al sistema y no con la del mínimo coste de generación, que no tiene en cuenta las implicaciones tanto en los costes adicionales para satisfacer la demanda cuando las tecnologías fluyentes no tienen recurso como las inversiones adicionales para la estabilidad de la red y la calidad del suministro.

Calendario de la subasta

Una alegación [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL] considera que tanto los plazos para la tramitación de las diferentes propuestas normativas, como los plazos de convocatoria, son demasiado reducidos. Por tanto, considera que los potenciales participantes en la subasta deberían disponer de más tiempo para el análisis de los proyectos, la tramitación de los avales y demás requisitos de calificación y propone que se dilaten los plazos para la precalificación, calificación y celebración de la subasta.

Cantidad a subastar

Una alegación [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL] considera 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. Otra alegación [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL] considera que el volumen a subastar de 3.000 MW ampliables sin límite de cantidad según sea el sobrecoste para el sistema y según refleje la cláusula confidencial, adolece de la planificación estratégica necesaria para el sector.

Valor mínimo y máximo del porcentaje de reducción ofertado

Dos alegaciones [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL] exponen que los valores máximos de reducción para cada instalación tipo de referencia generan sobrecostes unitarios negativos para todas las tipologías (eólica y fotovoltaica), 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 [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL] expone que no se justifica cómo se ha llegado a los nuevos porcentajes propuestos y la otra alegación [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL] considera que la variación de los parámetros económicos podría provocar una merma en la competencia. Otra alegación [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL] considera que modificar los valores máximos de reducción sin que se hayan producido avances que expliquen dicho cambio no está justificado y, por tanto, considera necesario fijar el valor máximo en la cuantía que haga que el sobrecoste unitario tome un valor de 0 €/MWh o que, subsidiariamente, se mantengan los valores de descuento

máximo aprobados para la subasta celebrada el pasado 17 de mayo de 2017. Por último, otra alegación [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL] considera que con las ofertas realizadas al valor máximo del porcentaje de reducción persiste la posibilidad de igualdad en el sobre coste unitario resultante en las tecnologías eólica y fotovoltaica, beneficiando a la tecnología eólica sobre la fotovoltaica por el mayor número de horas equivalentes de funcionamiento de la instalación tipo de referencia, lo que considera discriminatorio.

Neutralidad tecnológica

Una alegación [INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL] considera que esta nueva convocatoria de subasta confirma la falta de neutralidad tecnológica y que no se debería limitar la participación de otras tecnologías distintas a la eólica y fotovoltaica.

ANEXO: Comentarios recibidos del Consejo Consultivo de Electricidad

[CONFIDENCIAL]