

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN POR LA QUE MODIFICA 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.**

**Expediente nº: IPN/CNMC/014/17**

## **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**

### **Presidenta**

D.<sup>a</sup> María Fernández Pérez

### **Consejeros**

D. Eduardo García Matilla

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D.<sup>a</sup> Idoia Zenarrutzabeitia Beldarrain

D. Benigno Valdés Díaz

### **Secretario de la Sala**

D. Miguel Sanchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 15 de junio de 2017

Vista la solicitud de informe formulada por la Secretaría de Estado de Energía sobre la propuesta de *‘Orden por la que modifica 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 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 CNMC, acuerda emitir el siguiente informe:

## **1 ANTECEDENTES**

El 7 de junio de 2017 tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) oficio de la Secretaría de Estado de Energía (SEE) del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital (MINETAD) adjuntando para informe la propuesta, acompañada de su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (MAIN). Ese mismo día 7 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 14 de junio. Las respuestas recibidas se adjuntan como anexo a este informe.

El objetivo de la propuesta es proporcionar el código de identificación de las seis nuevas instalaciones tipo (IT) —tres correspondientes a la tecnología eólica y tres a la solar fotovoltaica, con años de autorización de explotación definitiva 2017, 2018 y 2019, respectivamente— de aplicación a las instalaciones que resulten adjudicatarias en la subasta a celebrar al amparo del *‘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 eléctrico peninsular, al que se podrá otorgar el régimen retributivo específico’*, cuya propuesta tuvo entrada en la CNMC el 25 de mayo y ha sido asimismo objeto de informe de esta Sala, aprobado el 14 de junio (expediente nº IPN/CNMC/011/17).

La propuesta modifica 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 (ETU/315/2017), la cual fue objeto de informe por esta Sala el 7 de febrero de 2017<sup>1</sup>, y culminó en la subasta celebrada el 17 de mayo de 2017<sup>2</sup>.

El 13 de junio de 2017, esta Sala aprobó su *‘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’* (expediente SUB/DE/004/17); las consideraciones hechas en este informe deben ser puestas en relación con las propuestas de mejora planteadas en aquel.

## 2 CONTENIDO DE LA PROPUESTA

La propuesta consta de preámbulo, un solo artículo y dos disposiciones finales:

---

<sup>1</sup> El informe se hizo de forma conjunta para sendas propuestas de real decreto y orden: *‘Informe 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’* (expediente [IPN/CNMC/032/16](#)).

<sup>2</sup> Resultados publicados mediante *‘Resolución de 19 de mayo de 2017, de la Dirección General de Política Energética y Minas, por la que se resuelve el procedimiento de subasta para la asignación del régimen retributivo específico 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 26 de mayo de 2017.

El artículo único añade un apartado 3.2 al Anexo I de la ETU/315/2017, de suerte que se identifican seis nuevas instalaciones tipo (IT) codificadas como 'IT-04022' a 'IT-04027': las tres primeras corresponden a la tecnología eólica (instalación tipo de referencia 'ITR-0103') y las tres segundas a la solar fotovoltaica ('ITR-0104'). En cada terna, cada IT se corresponde con un año de autorización de explotación definitiva, a saber: 2017, 2018 y 2019.

Se proporciona asimismo el valor de  $m_{ITR_{j,a}}$  o *“coeficiente aplicable para calcular [mediante la llamada ‘expresión simplificada’] la retribución a la inversión de la instalación tipo asociada a la instalación tipo de referencia «j» con año de autorización de explotación definitiva «a».* Se da la circunstancia de que dicho valor es el mismo para todas las nuevas IT's, y a su vez coincide con el proporcionado en el apartado 3.1 de la ETU/315/2017 para las 'IT-04013' a 'IT-04018', que se corresponden con las instalaciones análogas (es decir, eólicas y fotovoltaicas con autorización en los años 2017 a 2019, respectivamente) adjudicatarias de la subasta del 17 de mayo.

La disposición final primera establece el título competencial, y la segunda establece su entrada en vigor el día siguiente al de publicación.

### **3 CONSIDERACIONES PARTICULARES**

El carácter meramente instrumental de la propuesta no permite realizar consideraciones regulatorias adicionales a las hechas con motivo del informe de esta Sala a la ETU/315/2017, de parte de las cuales se ofrece una síntesis a continuación.

#### **3.1 Impacto de la instalación de referencia en la ordenación de ofertas.**

Las ofertas presentadas dentro de una misma instalación tipo de referencia o ITR (léase tecnología) se ordenan secuencialmente de menor a mayor descuento, pero debido a las diferencias entre los parámetros retributivos de las distintas tecnologías (fundamentalmente en las horas equivalentes de funcionamiento anual, aunque hay otras distinciones menores), una oferta por un determinado porcentaje de reducción en una tecnología podría ser priorizada frente a otra oferta con un porcentaje de reducción mayor en otra tecnología. Por lo tanto, el análisis de la comparación entre porcentajes de reducción y priorización de ofertas entre distintas tecnologías arroja resultados no del todo intuitivos.

No obstante, se ha de señalar que lo anteriormente expuesto sería sólo cierto en el caso en que la caracterización de los proyectos que se presentasen respondieran a los valores que se consideran en las ITRs; al ser los valores reales propios de cada uno de los proyectos, los oferentes habrán de internalizar sus diferencias respecto a los estándares de la ITR.

### **3.2 Horas equivalentes de funcionamiento mínimo anual.**

La propuesta equipara, para cada ITR, las horas equivalentes de funcionamiento mínimo anual con las horas equivalentes de funcionamiento. Dicho de otro modo: para que una instalación perciba el 100% de la retribución a la inversión resultante de la subasta, debe cumplir el número de horas equivalentes de funcionamiento; no las mínimas, sino las de referencia. En este aspecto la propuesta se aparta de lo previsto con carácter general en el artículo 21 del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio<sup>3</sup>, y en las sucesivas órdenes ministeriales por las que se han venido fijando los parámetros retributivos de las instalaciones tipo (y en particular en la Orden IET/2212/2015, de 23 de octubre, que establece las instalaciones tipo definidas para la subasta de enero de 2016).

Este diseño podría tener por objeto evitar que exista un rango de funcionamiento dentro del cual resultaría indiferente para una instalación entregar un volumen de producción anual inferior al implícito en su oferta (lo que a su vez haría posible que una oferta menos eficiente desde el punto de vista de los costes del sistema se posicionara por delante de otra más eficiente). No obstante, cabe señalar que: i) dichas horas mínimas se han fijado en cifras elevadas, equiparables a las que se observan sólo en las mejores ubicaciones, y ii) según los datos del parque de generación actual, hay una proporción mucho menor de instalaciones fotovoltaicas que de eólicas capaces de alcanzar las horas mínimas establecidas para sus respectivas ITRs.

De acuerdo con lo anterior, en el informe aprobado el 7 de febrero se planteó la posibilidad de reducir las tres ITRs a una sola. Para garantizar que los proyectos con menores costes unitarios sean adjudicatarios, lo ideal sería establecer para dicha ITR única un elevado número de horas equivalentes de funcionamiento (no menos de 4.000, de orientarse la subasta, como es ahora el caso, a instalaciones eólicas y fotovoltaicas), de modo que en ningún caso las instalaciones con un recurso excepcional puedan verse penalizadas al atribuírseles unas horas inferiores a las que son capaces de dar. De adoptar esta alternativa, el valor estándar de la inversión inicial debería ser incrementado en aproximadamente la misma proporción, para mantener un ratio inversión vs horas análogo al de la propuesta.

### **3.3 Inclusión de valores máximos para el porcentaje de reducción.**

Se considera que no debería limitarse el valor máximo de porcentaje de reducción del valor estándar de la inversión inicial, pues esto podría reducir la presión competitiva vía precios (en tanto que aumentar el valor mínimo

---

<sup>3</sup> 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; su artículo 21 trata de las 'Correcciones de los ingresos anuales procedentes del régimen retributivo específico de una instalación como consecuencia del número de horas equivalentes de funcionamiento de la misma'.

constituiría una salvaguarda adicional al resultado de la subasta, redundante con la cuantía del valor estándar de la inversión inicial).

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 criterios de desempate más discutibles. En particular, esta Sala recomendó en su informe a la propuesta de resolución por la se establecían las reglas de la subasta<sup>4</sup> 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’* citado en los Antecedentes.

De forma subsidiaria, y en el caso de no atenderse esta recomendación, cabría plantear la modificación de los valores máximos del porcentaje de reducción ofertado (los cuales fueron establecidos en la anterior ocasión mediante la Resolución de 10 de abril de 2017 por la que se convocaba la subasta<sup>5</sup>). 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

---

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> ‘Resolución de 10 de abril de 2017, de la Secretaría de Estado de Energía por la que se convoca 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/315/2017, de 6 de abril’ («BOE» de 12 de abril).

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.

### **3.4 Consideración del coeficiente de apuntamiento.**

Como ya se apuntó con ocasión del informe al RD y Orden que convocaba la subasta de 17 de mayo ([IPN/CNMC/032/16](#)), merece la pena una reflexión sobre hasta qué punto tiene sentido mantener la definición de los coeficientes de apuntamiento tecnológico cuando la norma sometida a informe trata del otorgamiento de un régimen retributivo específico a instalaciones nuevas mediante un proceso de concurrencia competitiva.

Siendo las demás cosas iguales, se considera que al sistema no le conviene incentivar aquellas tecnologías cuya producción peor se ajusta a la demanda; la retribución regulada no debería compensar los menores ingresos por mercado que a tales tecnologías corresponderían, pues se estaría neutralizando una señal de precio. Por lo tanto, se recomienda no tener en cuenta coeficiente de apuntamiento alguno y adaptar los parámetros retributivos relacionados en consecuencia.

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 '*Orden por la que modifica 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*', de acuerdo con las consideraciones realizadas con anterioridad.

**ANEXO: COMENTARIOS RECIBIDOS DEL CONSEJO CONSULTIVO DE  
ELECTRICIDAD**

[CONFIDENCIAL]