

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LOS VALORES DE LA RETRIBUCIÓN A LA OPERACIÓN CORRESPONDIENTES AL SEGUNDO SEMESTRE NATURAL DEL AÑO 2019, APLICABLES A DETERMINADAS INSTALACIONES DE PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA A PARTIR DE FUENTES DE ENERGÍA RENOVABLES, COGENERACIÓN Y RESIDUOS.

Expediente nº: IPN/CNMC/019/20

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xavier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretario

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 14 de octubre de 2020

Vista la solicitud de informe formulada por la Secretaría de Estado de Energía sobre la propuesta de *Orden por la que se establecen los valores de la retribución a la operación correspondientes al segundo semestre natural del año 2019, aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos* (en adelante 'la propuesta'), el Pleno de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, 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 15 de julio de 2020 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 para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) adjuntando para informe la propuesta de Orden, acompañada de su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (MAIN).

La propuesta tiene como objetivo la actualización periódica de los parámetros de retribución a la operación (Ro) del segundo semestre natural de 2019 *«para aquellas tecnologías cuyos costes de explotación dependan esencialmente del precio del combustible»*, según lo previsto en el apartado 4 del artículo 14 ('Retribución de las actividades') de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE), desarrollado en el apartado 3 del artículo 20 ('Revisión y actualización de los parámetros retributivos') del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio¹ (RD 413/2014), y de acuerdo con la metodología establecida por la Orden IET/1345/2015, de 2 de julio² (IET/1345/2015), cuyo artículo 3 ('Periodicidad de la actualización de la retribución a la operación') establece que *«la actualización, al alza o a la baja, [...] se realizará semestralmente. Los valores actualizados [...] serán de aplicación desde el 1 de enero o desde el 1 de julio según correspondan al primer o al segundo semestre del año»*.

Las últimas actualizaciones periódicas realizadas en estos parámetros retributivos se corresponden con las aprobadas con posterioridad a la Orden ETU/130/2017, de 17 de febrero³ (la cual, además de la repetida actualización semestral, revisa el conjunto de los parámetros retributivos para su aplicación durante el segundo semiperiodo regulatorio 2017-2019, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20.2 del RD 413/2014 para todas las instalaciones sujetas a régimen retributivo específico)⁴, a saber: Orden ETU/1046/2017, de 27 de octubre, Orden ETU/360/18 de 6 de abril, Orden TEC/1174/2018 de 8 de noviembre, Orden TEC/427/2019,

¹ 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 Orden IET/1345/2015, de 2 de julio, por la que se establece la metodología de actualización de la retribución a la operación de las instalaciones con régimen retributivo específico; fue objeto del informe [IPN/DE/004/15](#), de 7 de mayo de 2015.

³ Orden ETU/130/2017, de 17 de febrero, por la que se actualizan los parámetros retributivos de las instalaciones tipo aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, a efectos de su aplicación al semiperiodo regulatorio que tiene su inicio el 1 de enero de 2017; fue objeto del informe [IPN/CNMC/031/16](#), aprobado el 12 de enero de 2017.

⁴ *«Al finalizar cada semiperiodo regulatorio se podrán revisar mediante orden [...] las estimaciones de ingresos estándar de las instalaciones tipo por la venta de la energía valorada al precio del mercado, así como los parámetros retributivos directamente relacionados con estos. Como consecuencia de esta revisión, se podrán eliminar o incorporar nuevos tipos de instalaciones a los que resulte de aplicación la retribución a la operación.»*

de 5 de abril y Orden TED/668/2020, de 17 de julio⁵, esta última que los establece para el primer semestre de 2019 (y último trimestre de 2018, solo en lo que atañe a la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 15/2018).

De otro lado, en febrero de 2020 se publicó la Orden TED/171/2020, de 24 de febrero⁶ (TED/171/2020), que revisa los parámetros retributivos de *todas* las tecnologías para el periodo regulatorio que tiene su inicio en enero de 2020. Se da pues la circunstancia de que desde febrero de este año se disponía ya de la parametrización retributiva aplicable a las instalaciones objeto de la propuesta para el primer semestre de 2020, pero es solo desde finales de julio que se conoce para el periodo comprendido entre octubre de 2018 y junio de 2019, y es la

⁵ Orden ETU/1046/2017, de 27 de octubre, por la que se establecen los valores de la retribución a la operación correspondientes al segundo semestre natural del año 2017, se aprueban instalaciones tipo y se establecen sus correspondientes parámetros retributivos, aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuo, fue objeto del informe [IPN/CNMC/027/17](#), aprobado el 21 de septiembre de 2017

Orden ETU/360/2018, de 6 de abril, por la que se establecen los valores de la retribución a la operación correspondientes al primer semestre natural del año 2018 y por la que se aprueba una instalación tipo y se establecen sus correspondientes parámetros retributivos, aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos; fue objeto del informe [IPN/CNMC/052/17](#), aprobado el 8 de marzo de 2018.

Orden TEC/1174/2018, de 8 de noviembre, por la que se establecen los parámetros retributivos de las instalaciones tipo aplicables a las instalaciones de tratamiento y reducción de purines aprobadas por la Orden IET/1045/2014, de 16 de junio, y se actualizan para el semiperiodo 2017-2019; fue objeto del informe [IPN/CNMC/012/18](#), aprobado el 28 de junio de 2018.

Orden TEC/427/2019, de 5 de abril, por la que se establecen los valores de la retribución a la operación correspondientes al segundo semestre natural del año 2018 y por la que se aprueban instalaciones tipo y se establecen sus correspondientes parámetros retributivos, aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, fue objeto del informe [IPN/CNMC/038/18](#), aprobado el 13 de febrero de 2019.

Orden TED/668/2020, de 17 de julio, por la que se establecen los parámetros retributivos para el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2018 y el 30 de junio de 2019 como consecuencia de la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, y por la que se revisan los valores de la retribución a la operación correspondientes al primer semestre natural del año 2019, fue objeto del informe [IPN/CNMC/021/19](#) aprobado el 5 de septiembre de 2019.

⁶ Orden TED/171/2020, de 24 de febrero, por la que se actualizan los parámetros retributivos de las instalaciones tipo aplicables determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, a efectos de su aplicación al periodo regulatorio que tiene su inicio el 1 de enero de 2020, fue objeto del informe [IPN/CNMC/001/20](#) aprobado el 30 de enero de 2020

presente orden la que aprobaría los correspondientes al segundo semestre de 2019.

Adicionalmente, como segundo objetivo, en la propuesta de orden se lleva a cabo una serie de correcciones de errores de la Orden TED/171/2020, de 24 de febrero.

El 15 de julio de 2020, y teniendo en consideración lo previsto en la disposición transitoria décima de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, la propuesta se envió a los miembros del Consejo Consultivo de Electricidad, al objeto de que formularan las observaciones que estimaran oportunas en el plazo de diez días a contar desde el día siguiente hábil a la recepción de la documentación, esto es, hasta el 29 de julio. Las respuestas recibidas se adjuntan como anexo a este informe.

2 CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El proyecto de Orden consta de una propuesta y su correspondiente MAIN; la propuesta consta a su vez de 3 artículos, 1 disposición derogatoria, 4 disposiciones finales y 3 anexos.

El artículo 1 fija el como objeto de la orden la fijación de los valores de la retribución a la operación correspondientes al segundo semestre natural del año 2019 resultantes de la aplicación de la Orden IET/1345/2015, de 2 de julio.

El segundo artículo define el ámbito de aplicación que serán las instalaciones tipo aprobadas en desarrollo del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, cuyos costes de explotación dependan esencialmente del precio del combustible⁷.

El artículo tercero establece la actualización de la retribución a la operación para el segundo semestre natural del año 2019 de las instalaciones tipo cuyos costes de explotación dependan esencialmente del precio del combustible, de acuerdo con lo previsto en la Orden IET/1345/2015, de 2 de julio.

La Disposición final primera contiene la subsanación de 51 errores menores observados en los anexos I, II y III de la Orden TED/171/2020, de 24 de febrero. La Disposición final segunda establece el mandato a la CNMC, como organismo

⁷ Las instalaciones tipo afectadas por la propuesta de Orden son:

- a) Instalaciones tipo de los grupos a.1, b.6 y b.8 definidos en el artículo 2 del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio.
- b) Instalaciones tipo correspondientes a instalaciones acogidas a la disposición transitoria primera del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, que hubieran estado acogidas a la disposición transitoria segunda del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial.

encargado de las liquidaciones y para proceder a la liquidación de las cantidades resultantes en la liquidación de la energía de noviembre de 2020. La Disposición final tercera dispone el título competencial del Estado para la promulgación de la propuesta de Orden, al amparo de las reglas 13ª y 25ª del artículo 149.1 de la Constitución.

Por último, la Disposición final cuarta establece la entrada en vigor de la Orden al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», siendo los valores de la retribución a la operación del segundo semestre natural del año 2019 de aplicación desde el día 1 de julio de 2019.

En el Anexo I se recogen los datos relacionados con la evolución del precio del combustible, necesarios para la actualización de la retribución a la operación correspondiente al segundo semestre natural del año 2019 de las instalaciones tipo cuyos costes de explotación dependan esencialmente del precio del combustible.

En el Anexo II se recogen los valores de la retribución a la operación que serán de aplicación en el segundo semestre del año 2019, resultantes de la aplicación de la metodología establecida en la Orden IET/1345/2015, de 2 de julio en la y los valores indicados en el Anexo I.

Finalmente, el Anexo III incluye la subsanación de errores advertidos en la Orden TED/171/2020, de 24 de febrero, Anexo I, apartado C⁸.

3 VALORACIÓN Y CONSIDERACIÓN ÚNICA.

Se hace una valoración positiva de la propuesta de Orden, no teniendo observaciones al primero de los objetivos de la propuesta (es decir, a la actualización, para el segundo semestre natural de 2019, de «*los valores de retribución a la operación para aquellas tecnologías cuyos costes de explotación dependan esencialmente del precio del combustible*»), y tampoco al segundo objetivo, cual es la corrección de errores detectados en la Orden TED/171/2020, de 24 de febrero.

⁸ Ese anexo de la Orden TED/171/2020 establece una correlación biunívoca entre los códigos de instalación tipo (IT) preexistentes a los que resulta de aplicación una rentabilidad razonable del 7,398% y los correspondientes códigos IT de reciente creación a los que resultaría de aplicación una rentabilidad razonable del 7,09%, y ello en aplicación de la disposición final tercera bis de la LSE: la antigua rentabilidad, más elevada, no es de aplicación en los casos en que se haya iniciado y mantenido un procedimiento arbitral fundado en la modificación del régimen retributivo especial operado con posterioridad al Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo.

Sobre la irregularidad en la actualización periódica

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3 de la IET/1345/2015, la actualización periódica de los parámetros de retribución a la operación (Ro) para las instalaciones tipo objeto del ámbito de aplicación de la propuesta de Orden se debe realizar semestralmente, siendo en este caso de aplicación desde el 1 de julio de 2019, una vez analizada la evolución de las variables que inciden directamente en el coste del combustible en su periodo de aplicación.

No obstante, debido de una parte a la interacción sobre el régimen retributivo específico de determinadas actuaciones normativas conforme a la sucesión de órdenes de parámetros retributivos expuesta en 'Antecedentes' ⁹, y de otra parte a sentencias judiciales que han anulado determinados parámetros, en los últimos años estas actualizaciones han sufrido habituales retrasos en su publicación y por consiguiente en su aplicación en las liquidaciones correspondientes.

Si bien el sistema de liquidaciones permite seguir liquidando a cuenta con los parámetros vigentes, y reliquidar con los que le corresponden en cada periodo de producción una vez aprobada la correspondiente actualización, en la medida de lo posible debe minimizarse la demora en la publicación de las órdenes de actualización para no incidir innecesariamente en los flujos de caja de las instalaciones.

En la presente actualización, tal y como establece la metodología indicada en la Orden IET/1345/2015, de 2 de julio, se ha realizado una valoración de la evolución del coste del combustible. Para las instalaciones tipo que utilizan como combustible gas natural, gasóleo, GLPs y fuelóleo (cogeneraciones y tratamiento y reducción de residuos), como en las actualizaciones anteriores se ha analizado la evolución de las cotizaciones del índice Henry Hub (HH) publicadas por el NYMEX (CME Group) y las del National Balancing Point (NBP) y el barril Brent publicados ambos por el Intercontinental Exchange, para el periodo comprendido entre enero y junio de 2019, teniendo además en cuenta el tipo de cambio publicado por el Banco Central Europeo.

⁹ Por ejemplo, la Orden TED/668/2020, de 17 de julio, por la que se establecen los parámetros retributivos para el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2018 y el 30 de junio de 2019 como consecuencia de la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, y por la que se revisan los valores de la retribución a la operación correspondientes al primer semestre natural del año 2019.

Para la variación de la biomasa se ha considerado la tasa de variación $Ta=0,01$ de acuerdo con lo establecido en la Orden IET/1045/2014.

Con estos datos en términos proporcionales y por tecnologías, en promedio la Ro de las biomásas se incrementaría en poco más del 1%, en tanto que para las cogeneraciones se reduciría en torno al 11%:

GRUPOS IT	Actualización media RO	Variación mínima RO	Variación máxima RO
a.1.1	-11,24%	-6,74%	-17,05%
a.1.2	-6,49%	-3,74%	-9,15%
b.6	1,07%	1,14%	1,01%
b.8	1,12%	1,14%	1,07%
DT1.L ¹⁰	-8,80%	-8,11%	-9,21%
DT1.O	-10,34%	-10,10%	-10,57%
DT1.P	2,40%	2,59%	1,81%
Total general	-8,83%	2,59%	-17,05%

Por consiguiente, la revisión del valor de la Ro planteada por la propuesta supondría una reducción de la retribución específica reconocida en 2019 a las instalaciones incluidas en su ámbito de aplicación de aproximadamente 90 M€¹¹ respecto a la que habrían obtenido de mantenerse la Ro publicada para el primer semestre de 2019 mediante la Orden TED/668/2020, sobre una retribución específica anual global (Rinv más Ro) estimada para estas mismas instalaciones por encima de los 1.700 M€.

4 CONCLUSIÓN

El Pleno de la CNMC valora positivamente la propuesta de Orden por la que se establecen los valores de la retribución a la operación correspondientes al segundo semestre natural del año 2019, aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, sin perjuicio de los aspectos reflejados en las consideraciones particulares anteriormente expuestas.

¹⁰ Aunque el RD 413/2014 no contempla ya la categoría 'd' (instalaciones de tratamiento de residuos), existente en el Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo, la disposición transitoria primera del RD 413/2014 reconoce la posibilidad de que continúen percibiendo un régimen retributivo regulado; por 'DT1.L / O / P' se indican las instalaciones de tratamiento de residuos procedentes de plantas de tratamiento de Lodos, pechines de aceite de Oliva y Purines de porcino, respectivamente

¹¹ Con la excepción de las instalaciones tipo que utilicen biomasa en las que supone un ligero aumento de 0,5 M€, dado que su tasa de actualización es positiva.

ANEXO: LISTADO DE ALEGACIONES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ELECTRICIDAD

Una vez finalizado el plazo otorgado para las alegaciones a remitir por parte del Consejo Consultivo de Electricidad se han recibido alegaciones de:

Asociaciones:

- AELEC (Asociación de empresas de energía eléctrica)
- APPA (Asociación de productores de energías renovables)
- ADAP (Asociación de empresas para el desimpacto ambiental de los purines)

Empresas:

- Endesa
- Fompredaza Cogeneración. S.A.
- Langa de Duero Enercorr XXI, S.L.

Asimismo, el Consejo de Consumidores y Usuarios y la Dirección General de Consumo han comunicado que no tienen comentarios a la propuesta.

Resumen de alegaciones

Varias alegaciones indican que la propuesta de Orden no ha tenido en cuenta el incremento que ha experimentado el coste de los derechos de emisión de CO₂ desde el año 2018 y, en particular, en el segundo semestre de 2019 (en la Propuesta de Orden se ha considerado un precio del CO₂ para el segundo semestre de 2019 de 5,7 €/t, y el precio medio de los derechos de emisión en el segundo semestre de 2019 ascendió a 25,84 €/t). Por eso entienden que la no consideración en las actualizaciones semestrales de la Ro de la evolución de todos los costes de explotación que son variables, entre los cuales no solo se encuentra el coste de combustible sino también el precio de los derechos de emisión, puede causar un grave perjuicio a los titulares de las plantas que han de asumir estos costes y como consecuencia, la Ro no permitirá cubrir la diferencia entre los costes de explotación y los ingresos obtenidos por la instalación tipo (IT).

Varias alegaciones señalan la necesidad de incluir en la propuesta de Orden una disposición final que modifique y aclare el apartado 1 del Anexo IV de la Orden TEC/1174/2018 para permitir a los titulares de plantas de tratamiento de purín percibir la retribución a la inversión también de 2018, conforme a (siempre según estas alegaciones) lo resuelto por el Tribunal Supremo, que ha interpretado que

los titulares de dichas ITs tienen derecho a percibir una indemnización que se correspondería, al menos, con el derecho a percibir la Rinv a lo largo de la vida útil de las plantas, independientemente de las horas de funcionamiento que se fijaran reglamentariamente, aunque las mismas hubieran permanecido paradas precisamente como consecuencia de la inadecuación de los parámetros de la Orden IET/1045/2014, de 16 de junio, pues de lo contrario, se estaría dejando sin efecto dicha sentencia favorable. Asimismo, solicitan que se establezca un mandato a la CNMC para que proceda a liquidar los importes derivados de lo expuesto anteriormente en la siguiente liquidación disponible a partir de la entrada en vigor de la orden.

Otras alegaciones solicitan que se introduzca en la propuesta de Orden una corrección sobre la metodología de actualización de los parámetros retributivos establecida en la recientemente publicada Orden TED/668/2020, de modo que en la estimación del funcionamiento observado durante los dos trimestres de exención del IVPEE (el impuesto del 7%) se tuviera en cuenta no solo cada IT, sino también el tipo de hibridación de cada planta, de existir tal. Dicha corrección subsanaría el perjuicio ocasionado a determinadas instalaciones de biomasa correspondientes a las IT-00835 y 00866, derivado del hecho de que algunas plantas concretas con las que comparten IT han registrado un índice de funcionamiento anormalmente bajo durante dicho periodo.

Finalmente, unas alegaciones ponen de manifiesto que urge un plan de modernización del sector cogenerador, que se debe basar en la mayor eficiencia en cuanto a consumo de combustible y emisiones de la producción por separado de electricidad a partir de renovables y de calor útil a través de calderas de alta eficiencia de gas.

ANEXO: ALEGACIONES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ELECTRICIDAD

[CONFIDENCIAL]