

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN POR LA QUE SE ADOPTAN MEDIDAS DE ACOMPAÑAMIENTO A LAS INSTALACIONES CUYOS COSTES DE EXPLOTACIÓN DEPENDEN ESENCIALMENTE DEL PRECIO DEL COMBUSTIBLE DURANTE EL PERIODO DE VIGENCIA DEL ESTADO DE ALARMA DEBIDO A LA SITUACIÓN DE CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19

Expediente nº: IPN/CNMC/020/20

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 del Consejo

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 adoptan medidas de acompañamiento a las instalaciones cuyos costes de explotación dependen esencialmente del precio del combustible durante el periodo de vigencia del estado de alarma debido a la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19* (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).

De acuerdo con lo establecido en el artículo 20 del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio¹ (RD 413/2014), la Orden TED/171/2020, de 24 de febrero (Orden TED/171/2020), estableció los parámetros retributivos de las instalaciones tipo a efectos de su aplicación al periodo regulatorio que tuvo su inicio el 1 de enero de 2020, incluyendo el valor de la retribución a la operación (Ro) para las instalaciones tipo cuyos costes de explotación dependen esencialmente del precio del combustible durante el primer semestre de 2020.

Sin embargo, a partir de la declaración por la Organización Mundial de la Salud (OMS) de la pandemia internacional provocada por el COVID-19, y en concreto tras las medidas establecidas en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, se ha producido una importante desviación de los ingresos de estas instalaciones tipo frente a los valores estimados para este periodo, de una parte debido a la fuerte caída de la demanda de electricidad y el consecuente desplome en los precios del mercado eléctrico, y de otra parte por la reducción en las horas de funcionamiento de muchas de estas instalaciones de producción ocasionadas por el cierre obligatorio de las actividades no esenciales decretado durante el estado de alarma. Finalmente, otro efecto derivado de la pandemia internacional del COVID-19 ha resultado ser la variación del precio de los derechos de emisión de CO₂ respecto de los valores estimados para la misma en la citada Orden TED/171/2020.

Esta disminución de ingresos incide especialmente en aquellas instalaciones tipo cuyos costes de explotación dependen esencialmente del precio del combustible. Por ello, con el objeto de garantizar la rentabilidad razonable de las instalaciones, de acuerdo con los principios definidos en el RD 413/2014, se estima necesario adoptar unas medidas regulatorias con carácter urgente que permitan subsanar las mencionadas desviaciones surgidas de la excepcional situación acaecida

¹ El artículo 20 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, establece que tras la finalización de cada periodo regulatorio se podrán revisar los parámetros retributivos de las instalaciones tipo (excepto la vida útil regulatoria y el valor estándar de la inversión inicial), y que al finalizar cada semiperiodo regulatorio se revisarían las estimaciones de ingresos por la venta de la energía, mediante la correspondiente orden ministerial. Asimismo, se realiza una revisión semestral de la retribución a la operación para aquellas instalaciones tipo cuyos costes de explotación dependan esencialmente del precio del combustible, de acuerdo con la metodología establecida en la 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.

durante el estado de alarma respecto del normal y previsto funcionamiento de estas instalaciones, garantizando así su viabilidad económica.

Esta medidas quedaron reflejadas en la disposición adicional cuarta del Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica (RDL 23/2020), que adopta medidas de acompañamiento para las instalaciones acogidas al régimen retributivo específico cuyos costes de explotación dependen esencialmente del precio del combustible, siendo la propuesta de orden que se informa el desarrollo normativo necesario por el que se establece la consiguiente revisión del valor de la retribución a la operación que será de aplicación durante el periodo de vigencia del estado de alarma que se inició el 14 de marzo de 2020 y concluyó el 20 de junio de 2020.

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 siete días hábiles a contar desde el día siguiente hábil a la recepción de la documentación, esto es, hasta el 24 de julio. Las respuestas recibidas se adjuntan como anexo a este informe.

2 CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El proyecto de orden ministerial consta de una propuesta y su correspondiente MAIN; la propuesta consta a su vez de tres artículos, dos disposiciones finales y dos anexos.

En el artículo 1 se constituye como objeto de la propuesta de orden la adopción de las medidas de acompañamiento para las instalaciones acogidas al régimen retributivo específico cuyos costes de explotación dependen esencialmente del precio del combustible, en desarrollo de lo estipulado en el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, para paliar los efectos negativos derivados del estado de alarma iniciado con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

En el artículo 2 se define el ámbito de aplicación de la Propuesta, que se corresponde con aquellas instalaciones tipo de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos cuyos costes de explotación dependen esencialmente del precio del combustible².

²Las instalaciones tipo (IT) del ámbito de aplicación de la propuesta son:

- a) IT de los grupos a.1 (instalaciones que incluyan una central de cogeneración), b.6 y b.8 (instalaciones que utilizan como combustible diferentes tipos de biomasa) definidos en el artículo 2 del RD 413/2014.
- b) IT correspondientes a instalaciones acogidas a la disposición transitoria primera del RD 413/2014, que hubieran estado acogidas a la disposición transitoria segunda del Real

El artículo 3 incluye la revisión del valor de la Ro correspondiente a las instalaciones tipo del ámbito de aplicación, definiendo la metodología para su revisión y aplicación³. Asimismo, se incluye el mandato a la CNMC para la liquidación de los valores resultantes de la revisión en la primera liquidación provisional a cuenta en la que se disponga de los ajustes correspondientes. También se definen en este artículo el precio de mercado y los límites anuales superiores e inferiores, a los exclusivos efectos del ajuste por desviaciones en el precio del mercado definidos en el artículo 22 de RD 413/2014. Por último, se articula el derecho a percibir el régimen retributivo específico a las instalaciones que durante el estado de alarma hubieran solicitado y obtenido la renuncia temporal prevista en el artículo 34 del RD 413/2014.

La disposición final primera establece el título competencial, ya que la propuesta es dictada al amparo de las reglas 13ª y 25ª del artículo 149.1 de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y de bases del régimen minero y energético, respectivamente.

La disposición final segunda establece la entrada en vigor de la propuesta que será el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

El Anexo I recoge los parámetros retributivos empleados para la revisión del valor de la retribución a la operación distintos de los establecidos en la Orden TED/171/2020, es decir, la estimación del precio del mercado y de los derechos de emisión de CO₂. Finalmente, el Anexo II recoge los resultados de los valores actualizados de la Ro que serán de aplicación entre el 14 de marzo y el 20 de junio de 2020.

Decreto 661/2007, de 25 de mayo, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica en régimen especial (instalaciones de tratamiento y reducción de residuos).

³ La metodología aplicada es la prevista en el RD 413/2014 con los parámetros económicos aprobados en la Orden TED/171/2020, de 24 de febrero, con la excepción de los parámetros que se recogen en el Anexo I, siendo el valor del precio del mercado eléctrico estimado para el periodo de vigencia del estado de alarma de 22,74 €/MWh y el valor de los derechos de emisión de CO₂ estimado para dicho periodo de 19,88 €/tonCO₂. Asimismo, a los exclusivos efectos de lo previsto en relación con el ajuste por desviaciones en el precio del mercado regulado en el artículo 22 de RD 413/2014, se considera un valor del precio estimado del mercado para al año 2020 de 45,85 €/MWh, con los correspondientes límites anuales superiores e inferiores para el año 2020: LS2 (€/MWh): 53,19, LS1(€/MWh) 49,52, LI1 (€/MWh) 42,18 y LI2 (€/MWh) 38,51.

3 VALORACIÓN Y CONSIDERACIONES GENERALES A LA PROPUESTA DE ORDEN

Si bien se hace una valoración general positiva de la propuesta, cabe señalar algunas consideraciones generales sobre su impacto en la retribución específica de las instalaciones incluidas en su ámbito de aplicación y el grado de consecución del objetivo fijado en el RDL 23/2020: esto es, compensar la pérdida de ingresos derivada de los efectos negativos de la menor actividad registrada durante el estado de alarma.

Primeramente, cabe señalar que al recalcular los valores de Ro, la propuesta se ciñe exclusivamente a reconsiderar las estimaciones realizadas en su día para los precios del mercado eléctrico y de los derechos de emisión, pero no evalúa el posible impacto de la variación en los precios de un insumo esencial en una mayoría de instalaciones objeto de la propuesta, cual es el gas natural. Su toma en consideración, o bien la justificación en la MAIN del motivo por el que se ha descartado la misma, contribuiría a mejorar la propuesta⁴.

Debe tenerse presente además que la metodología retributiva prevista en el RD 413/2014 y su normativa de desarrollo se basa en la clasificación de las distintas unidades de producción en estándares denominados 'instalaciones tipo' (IT) que aglutinan plantas de características afines en cuanto a su tecnología, combustible, tamaño y año de puesta en marcha, entre otros factores. Es por lo tanto de esperar que dentro de una misma IT se agrupen instalaciones concretas que han tenido comportamientos dispares durante el periodo de alarma, lo cual obliga a contemplar un abanico de situaciones de funcionamiento a la hora de evaluar las consecuencias de las medidas propuestas.

La revisión del valor de la Ro planteada conforme al artículo 3 y Anexo II de la propuesta para las IT cuyos costes de explotación dependen esencialmente del precio del combustible supone un importante incremento respecto a los valores de Ro aprobados mediante la Orden TED/171/2020⁵; a continuación, se muestran las diferencias, en [€/MWh] y en porcentaje, para algunos de los principales grupos y subgrupos⁶ de los definidos en el artículo 2 y la disposición transitoria primera del RD 413/2014:

⁴ A este respecto, la disposición adicional cuarta.2 del repetido RDL 23/2020 prevé que «*Asimismo, en caso de ser necesario para la correcta aplicación del régimen retributivo específico, se actualizarán aquellos parámetros retributivos relacionados con los citados anteriormente [es decir, aquellos relacionados con los precios del mercado mayorista y del CO₂].*»

⁵ Los nuevos valores de Ro propuestos resultan de la aplicación de la metodología prevista en el RD 413/2014 a los parámetros económicos aprobados en la Orden TED/171/2020, con la salvedad de los citados precios del mercado mayorista de electricidad y de los derechos de emisión de CO₂.

⁶ El subgrupo a.1.1 corresponde a «*Cogeneraciones que utilicen como combustible el gas natural, siempre que éste suponga al menos el 95 por ciento de la energía primaria utilizada, o al menos el 65 por ciento de la energía primaria utilizada cuando el resto provenga de biomasa o biogás de*

Diferencias promedio en Ro (propuesta vs TED/171/2020), por IT y grupo o subgrupo, en (€/MWh) y (%)		
a11	30,01	84,9%
a12	28,99	36,4%
b6	34,19	67,2%
b8	34,13	104,2%
DT1.L	30,08	61,3%
DT1.O	30,08	80,8%
DT1.P	29,82	43,9%

Como consecuencia de este incremento en los valores de la Ro, la MAIN prevé un impacto económico total por mayor reconocimiento de retribución específica durante el estado de alarma cuantificado en 248,3 millones de euros, valor coincidente con la estimación realizada por esta CNMC.

No obstante, dado que como se ha expuesto la metodología retributiva se asienta en la definición de estándares, este efecto global no es igual para todas las instalaciones dentro de cada IT, pues el régimen de funcionamiento de cada una de ellas puede resultar diferente aun dentro de cada estándar, máxime ante una situación de por sí anómala como la que ha supuesto la declaración del estado de alarma.

En la MAIN se compara la producción para el periodo comprendido entre el 14 de marzo y el 20 de junio de los años 2019 y 2020, concluyendo que se ha constatado una disminución media del 16,2%. Para completar este análisis, con los datos contenidos en el sistema de liquidaciones del régimen retributivo específico (SICILIA), se han comparado las horas equivalentes de funcionamiento (HEF) de los meses total o parcialmente comprendidos en el periodo de alarma (marzo a

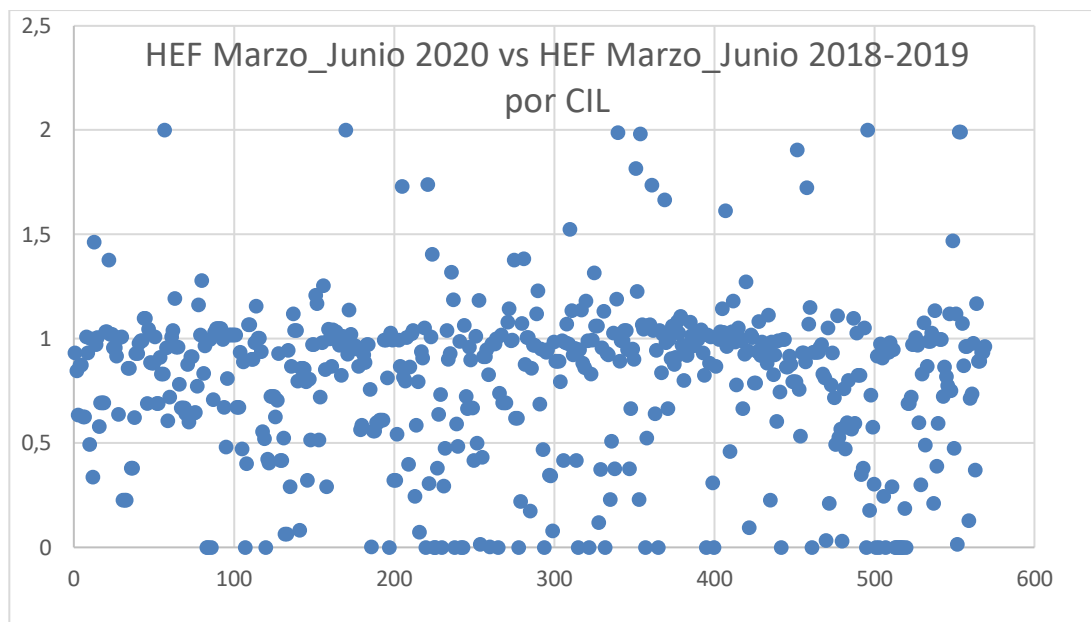
los grupos b.6, b.7 y b.8 [...]», en tanto que el subgrupo a.1.2 aglutina las «Cogeneraciones que utilicen como combustible principal derivados de petróleo o carbón, siempre que suponga al menos el 95 por ciento de la energía primaria utilizada, medida por el poder calorífico inferior.»

El grupo b.6 corresponde a «Centrales de generación eléctrica o de cogeneración que utilicen como combustible principal biomasa procedente de cultivos energéticos, de actividades agrícolas, ganaderas o de jardinerías, de aprovechamientos forestales y otras operaciones silvícolas [...]», en tanto que el grupo b.8 se refiere a las «Centrales de generación eléctrica o de cogeneración que utilicen como combustible principal biomasa procedente de instalaciones industriales del sector agrícola o forestal [...]»

Por otro lado, y 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.

junio de 2020) frente al promedio de HEF registrado en esos mismos meses de los años 2018 y 2019, obteniéndose que aproximadamente se ha producido un 20% menos. Tomando el citado promedio 2018-2019 como referencia, en términos unitarios la variación media por IT es 0.811; si esta media se pondera por el número de instalaciones clasificadas dentro de cada IT, el resultado es 0.788.

En los datos analizados (representados más abajo por instalación o CIL⁷) se puede observar una dispersión notable: aunque más de la mitad de las instalaciones (aproximadamente un 60%) han producido prácticamente lo mismo, en los extremos, aproximadamente un 5% de las instalaciones ha producido significativamente más (de un 50% a un 100% más), en tanto que aproximadamente un 10% de las instalaciones han estado paradas o produciendo por debajo del 10% de la media de los dos años anteriores.



A la vista del funcionamiento observado en las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la propuesta, se ha de advertir que, si bien la revisión al alza de las Ro mejoraría en este ejercicio 2020 el flujo de caja de las instalaciones que hayan operado durante el estado de alarma, dado que dicha revisión lleva implícita la toma en consideración de un precio de mercado mayorista notablemente inferior al inicialmente estimado por espacio de unos tres meses, se reducirá en

⁷ Por 'instalación', se entiende a estos efectos 'CIL' o «Código de la instalación de producción a efectos de liquidación», conforme a la definición contenida en el apartado Segundo.e) de la Circular 1/2017, de 8 de febrero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que regula la solicitud de información y el procedimiento de liquidación, facturación y pago del régimen retributivo específico de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos.

consecuencia el ajuste por desviaciones en el precio del mercado que a *todas* las instalaciones (hayan funcionado o no durante el estado de alarma) correspondería al concluir el actual semiperiodo regulatorio (fin de 2022) o al finalizar su vida útil regulatoria, según lo establecido en el artículo 22 del RD 413/2014.

Es decir: el efecto positivo inmediato que tiene para los generadores la medida establecida en la propuesta puede resultar contraproducente a largo plazo para aquellas plantas que hayan producido durante el estado de alarma por debajo de sus horas equivalentes de funcionamiento de referencia (que es, por otra parte, el caso más habitual, como recoge el preámbulo de la propia propuesta), y ello es así porque el incremento de la Ro aplica solo a la energía efectivamente producida, medida en cada instalación, en tanto que el ajuste por desviaciones en el precio de mercado se hace conforme a la *estimación* de la energía producida conforme a cada estándar o IT. Si durante el estado de alarma una instalación ha producido aproximadamente como su estándar de referencia (las horas equivalentes de funcionamiento son un fiel indicador de dicho comportamiento), dispondrá ahora de mayor liquidez para afrontar un año difícil y el efecto retributivo global al cabo de otros dos años será prácticamente neutro; si ha producido claramente por encima o por debajo de su estándar durante el estado de alarma, el balance total será positivo o negativo, respectivamente.

El valor de ajuste por desviaciones del precio del mercado (Vajdm, conforme al citado artículo 22 del RD 413/2014), que compensa la caída de ingresos por la venta de energía a un precio de mercado menor del esperado, disminuiría en aproximadamente 7,5 €/MW (a multiplicar por las horas de funcionamiento de referencia de cada IT), una vez la propuesta revise a la baja el precio estimado para 2020 en la Orden TED/171/2020. Los titulares de instalaciones que hayan producido de menos tendrían que provisionar una compensación por ajuste de precio de mercado menor de la esperada. Esta situación se extenderá a todas las plantas que hayan funcionado por debajo de lo habitual, ya que como se ha expuesto el ajuste por precio de mercado se percibe por instalación tipo, según una producción estimada, en tanto que la Ro revisada al alza durante el estado de alarma se aplica por CIL, según una producción real. Es decir, a largo plazo, el efecto positivo de inyectar liquidez en 2020 para compensar la caída de ingresos experimentada durante los meses del estado de alarma solo beneficiará a aquellas instalaciones que hayan generado durante el estado de alarma tanto o más que la referencia de su estándar.

Por otra parte, las circunstancias de funcionamiento reducido, en parte derivadas de las restricciones a la actividad económica impuestas durante el estado de alarma, llevaron a muchas instalaciones a solicitar la renuncia temporal al amparo de lo dispuesto en el artículo 34⁸ del RD 413/2014. A estas instalaciones no sería

⁸ Artículo 34.1 del RD 413/2014: *“Las instalaciones de cogeneración y las instalaciones a las que se refieren los apartados 2, 3 y 4 del artículo 33 podrán comunicar la renuncia de forma temporal al régimen retributivo específico regulado en este título. Durante dicho periodo no les será exigible*

en rigor posible liquidarles el régimen retributivo específico derivado de la aplicación de esta orden, por las restricciones que impone el propio artículo 34; una de las consideraciones particulares contenidas más adelante en este mismo informe abunda sobre este particular.

Finalmente, debe advertirse que el acogimiento a estas medidas por cada instalación de forma potestativa (es decir, en función de si el efecto económico neto le resulta o no positivo), es incompatible con la actual metodología retributiva, que solo contempla una remuneración regulada por instalación tipo y periodo de liquidación (uno o varios meses naturales). Es decir, no es posible aplicar en un mismo periodo de liquidación a distintas instalaciones (a distintos CILes) clasificadas dentro de una misma instalación tipo (IT), dos retribuciones a la operación diferentes (la contenida en la Orden TED/171/2020, y la definida en la propuesta de orden que se informa), dependiendo de si el titular de la instalación decide acogerse o no a las medidas de acompañamiento. Otro tanto ocurriría con el posterior ajuste de precio de mercado.

Téngase además presente que contemplar esta nueva variante pasaría por duplicar de nuevo las ITs actuales para este colectivo, hasta el punto de que se llegaría a una situación en la que existirían más ITs que plantas (pues habría un gran número de ITs ‘desiertas’, y muchas de las restantes agruparían una sola planta), lo cual tampoco cuadra con el actual modelo retributivo, basado en un desempeño parejo al definido por una serie de parámetros de referencia⁹. Habría además que definir un plazo para solicitar el correspondiente cambio de IT y actualizar la inscripción en el Registro de régimen retributivo específico, previa Resolución de la DGPEM, así como establecer una opción por defecto para aquellas instalaciones que no cursen solicitud alguna, o no lo hagan en plazo, que debiera ser la de menor Ro (es decir, la incluida en la Orden TED/171/2020). El desarrollo de todo este procedimiento iría en contra de la agilidad que pretende la medida, por lo que en lo posible debieran favorecerse alternativas que permitan abordar un tratamiento conjunto y simultáneo para todas las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la propuesta.

el cumplimiento de las condiciones de eficiencia energética y los cumplimientos de los límites de consumo de combustibles que se establecen en el artículo 33, y percibirán exclusivamente los ingresos que correspondan a la participación de la instalación en el mercado de producción en cualquiera de sus formas de contratación”

⁹ Por cada IT de cogeneración, descrita por sus características de tecnología (p.ej. motor o turbina), combustible, tamaño y año de puesta en marcha, hay otras tres ITs por completo análogas, que se diferencian en: i) si cumplen estrictamente o no los límites de combustible establecidos para su IT gemela que sí los cumple (y percibe por lo tanto mayor retribución); ii) si la industria asociada corresponde a un sector en riesgo o no de ‘fuga de carbono’, y iii) si la rentabilidad razonable aplicable es 7,09% o 7,389% ex disposición final tercera bis de la Ley del Sector Eléctrico. De modo que cada una de estas IT son en realidad tres o cuatro ITs; con este añadido serían ya cinco, y para cada una de ellas se definiría una parametrización levemente distinta. Finalmente, para este colectivo habría muchas más ITs que instalaciones físicas.

A este respecto, cabría plantear que para las instalaciones objeto de la propuesta el ajuste por desviaciones del precio del mercado en [€/MW] a realizar a futuro no se aplicara directamente al 'Número de horas de funcionamiento de la instalación tipo utilizado en el cálculo de los parámetros retributivos de dicha instalación tipo', sino a ese número de horas afectado de un coeficiente representativo del menor índice de funcionamiento promedio registrado durante el estado de alarma (estimado, como se ha expuesto, en 0.811, donde un coeficiente unidad correspondería a la horas de funcionamiento de la instalación tipo). Esto atenuaría el ajuste a realizar al cabo del semiperiodo (o al final de la vida útil regulatoria, lo que ocurra antes) tomando en consideración la anomalía que con carácter general (aunque no haya afectado a todas las plantas por igual) ha supuesto el estado de alarma. Ahora bien, esto en rigor supondría una modificación en la aplicación de la fórmula definida en el artículo 22 del RD 413/2014, en tanto que el literal de la disposición adicional cuarta del RD-ley 23/2020 se atiene a la afectación de la Ro.

4 CONSIDERACIONES PARTICULARES

4.1 Sobre la liquidación mensual durante el periodo de vigencia del estado de alarma

La propuesta incluye en su anexo II los valores actualizados de la Retribución a la operación (Ro) que serán de aplicación entre el 14 de marzo y el 20 de junio de 2020, periodo de tiempo en el que estuvo vigente el estado de alarma iniciado con la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo y prorrogado hasta la finalización del mismo a las 00:00 del 21 de junio de 2020¹⁰.

El artículo 28.3 de RD 413/2014¹¹ establece que para casos en los que, como el derivado de la incidencia del estado de alarma, se deban modificar los parámetros retributivos y aplicar diferentes valores en varios subperiodos, dichos subperiodos comprenderán uno o varios meses naturales completos. Por subperiodos se entienden lapsos de tiempo más breves de los contemplados con carácter general en el RD 413/2014; los habitualmente considerados comprenden desde 6 meses, en el caso de las revisiones semestrales de la Ro de aquellas instalaciones cuyos costes de explotación dependen esencialmente del precio del combustible, hasta

¹⁰ Última prórroga de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 555/2020, de 5 de junio, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

¹¹ Artículo 28.3 del RD 413/2014: *"Para el cálculo del régimen retributivo específico que le corresponde a una instalación en un periodo de tiempo determinado, cuando durante dicho periodo se produzcan modificaciones en los parámetros retributivos o en los datos de la instalación que afecten al régimen retributivo específico de la misma, se procederá a dividir dicho periodo en subperiodos y a calcular la retribución específica para cada uno de ellos, obteniéndose la retribución específica que le corresponde a la instalación en el periodo como suma de la retribución de cada subperiodo. Cada subperiodo comprenderá uno o varios meses naturales completos".*

3 y 6 años en el caso de las actualizaciones por semiperiodo y periodo regulatorio, respectivamente, que afectan a todas las instalaciones tipo.

De acuerdo con lo anterior, el sistema de liquidaciones del régimen retributivo específico (SICILIA), cuya operación y procedimientos son regulados mediante la Circular 1/2017, de 8 de febrero, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que regula la solicitud de información y el procedimiento de liquidación, facturación y pago del régimen retributivo específico de las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, únicamente contempla el cálculo y ejecución de liquidaciones por periodos que comprendan al menos un mes natural completo, por lo que operativamente no es posible aplicar a una misma IT dos valores retributivos en un mismo periodo de liquidación mensual.

El hecho de que se defina un único conjunto de parámetros retributivos revisados, de aplicación circunscrita estrictamente a los días de vigencia del estado de alarma, y que la duración de este no coincida con meses naturales, impide llevar a cabo la liquidación de las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la propuesta, ya que para los meses de marzo y junio deberían calcularse sendas liquidaciones parciales por un subperiodo de duración inferior a un mes natural, al coexistir dos valores de Ro diferentes: uno, definido en el Anexo I de la propuesta, para la producción comprendida del 14 al 31 de marzo y del 22 al 30 de junio, y otro, el definido en el Anexo III.B de la Orden TED/171/2020, para el resto de los días de marzo y junio no incluidos en el periodo de vigencia del estado de alarma.

Por consiguiente, es necesario modificar el anexo II de la propuesta, facilitando los parámetros retributivos para cada IT correspondientes a los meses de marzo y junio aplicando la metodología definida en la propuesta proporcionalmente a los días de vigencia del estado de alarma (ponderando los valores del Anexo I de la propuesta con los del citado Anexo III.B de la Orden TEC/171/2020), resultando por consiguiente un valor de Ro para el mes de marzo, otro para los meses de abril y mayo (que son los dos meses naturales íntegramente comprendidos en la duración del estado de alarma), y un tercer valor para el mes de junio.

4.2 Sobre las renunciaciones temporales

La situación sobrevenida que obligó a determinadas instalaciones a parar o a reducir significativamente su producción llevó a muchas de ellas a solicitar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 34 del RD 413/2014¹², la renuncia temporal al régimen retributivo específico regulado, precisamente para evitar la

¹² El artículo 34.3 del RD 413/2014 establece que «Se podrán solicitar varios periodos de renuncia temporal al régimen retributivo específico al año. En todo caso, cada uno de los periodos estará constituido por meses naturales completos y tendrá como fecha de inicio el primer día del mes para el que se solicita la renuncia temporal».

exigencia del cumplimiento de las condiciones de eficiencia energética durante periodos de escasa o nula actividad.

Según dicho artículo 34 «[...] *Durante dicho periodo [el de la renuncia temporal] no les será exigible el cumplimiento de las condiciones de eficiencia energética y los cumplimientos de los límites de consumo de combustibles que se establecen en el artículo 33, y percibirán exclusivamente los ingresos que correspondan a la participación de la instalación en el mercado de producción en cualquiera de sus formas de contratación.*»; por lo tanto, para aquellas instalaciones y periodos por los que se solicitó la renuncia temporal no cabría percepción de retribución específica alguna. No obstante lo anterior, el artículo 3.6 de la propuesta prevé que: «*Las instalaciones en el ámbito de aplicación de esta orden percibirán el régimen retributivo específico durante el estado de alarma pese a que hubieran solicitado y obtenido la renuncia temporal prevista en el artículo 34 del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio.*»

Por consiguiente, en primer lugar, por seguridad jurídica y al tratarse de una situación inédita y excepcional no contemplada en la normativa ahora en vigor, se recomienda que se justifique en el preámbulo de la propuesta o al menos en la MAIN que la acompaña las razones por las que el proyecto incluye en su ámbito de aplicación a las instalaciones que durante el estado de alarma solicitaron y obtuvieron la renuncia al régimen retributivo específico.

Se aconseja asimismo aclarar expresamente cuál sería su efecto sobre «*el cumplimiento de las condiciones de eficiencia energética y los cumplimientos de los límites de consumo de combustibles que se establecen en el artículo 33*» del RD 413/2014. Es decir, debería especificarse si para las instalaciones incluidas en el ámbito de aplicación de la propuesta que hubieran solicitado y obtenido la renuncia al régimen retributivo con arreglo al artículo 34 del RD 413/2014, tras la entrada en vigor de la propuesta debe evaluarse el cumplimiento de dichas condiciones y límites como si la renuncia nunca hubiera existido, o por el contrario la validez de la renuncia temporal se mantiene a estos efectos, pese a que podrán también percibir el régimen retributivo específico correspondiente a dicho periodo de renuncia.

5 CONCLUSIÓN

El Pleno de la CNMC valora positivamente la propuesta de Orden por la que se adoptan medidas de acompañamiento a las instalaciones cuyos costes de explotación dependen esencialmente del precio del combustible durante el periodo de vigencia del estado de alarma debido a la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, sin perjuicio de los aspectos reflejados en las consideraciones particulares anteriormente expuestas.

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 y Consejo Consultivo de Hidrocarburos, se han recibido alegaciones de:

Asociaciones:

- ANEO (Asociación nacional de empresas de aceite de orujo)
- COGEN ESPAÑA (Asociación Española para la Promoción de la Cogeneración)
- ACOGEN (Asociación Española de Cogeneración)
- ADAP (Asociación de empresas para el desimpacto ambiental de los purines)

Empresas:

- Iberdrola España
- Endesa

Asimismo, la Dirección General de Consumo del Ministerio de Consumo, el Consejo de Consumidores y Usuarios y Red eléctrica de España, en su calidad de transportista, han comunicado que no tienen comentarios a la propuesta.

RESUMEN DE ALEGACIONES

Varios interesados coinciden en señalar en sus alegaciones que la redacción propuesta perjudica a aquellas instalaciones que, bien por el cierre obligatorio de las actividades no esenciales, bien para limitar la expansión del virus o por el control de los costes operacionales para minimizar las pérdidas, han tenido que detener total o parcialmente su actividad, por lo que solicitan la revisión de los parámetros para que ninguna instalación tipo obtenga, al cabo de su vida útil regulatoria, una retribución inferior al valor de la retribución establecida en la Orden TED/171/2020, ya que únicamente de esta manera se alcanzaría el objetivo recogido en el RDL 23/2020 de *“garantizar la viabilidad económica de este tipo de instalaciones en un contexto muy negativo para sus condiciones de operación”*.

Por ello proponen la eliminación del artículo 3.5 para evitar que se reduzcan o pierdan los derechos de cobro derivados del *“ajuste por desviaciones en el precio del mercado”* frente a lo previsto en la Orden TED/171/2020.

También proponen la modificación del apartado 6 del artículo 3 de la propuesta y la adición de un nuevo apartado 7, de manera que aquellas instalaciones que puedan verse perjudicadas por la propuesta, o que no precisen del adelanto de caja planteado en forma de una nueva retribución a la operación, puedan sustraerse de manera voluntaria a la aplicación de este régimen excepcional. Por ello, en el caso de instalaciones que hubieran renunciado al régimen retributivo con arreglo al artículo 34 del RD 413/2014, se propone que, para obtener el régimen regulado en el artículo 3 de la propuesta, sea preciso desistir de dicha renuncia, manifestando así una declaración de voluntad expresa a este régimen, mientras que aquellas instalaciones que no hubieran renunciado expresamente con anterioridad en virtud del artículo 34 del RD 413/2014, puedan ahora ejercitar la renuncia en un plazo prudente y razonable.

Dos alegantes han señalado que, si bien entienden que por el impacto del COVID-19 en las instalaciones de cogeneración resulta razonable y necesaria la realización de un ajuste extraordinario a su modelo retributivo, el coste de este ajuste no debería recaer únicamente sobre los consumidores de electricidad, sino repartirse entre todos los consumidores energéticos o ser asumido por los Presupuestos Generales del Estado. Asimismo, instan a definir un plan de modernización del sector cogenerador, que a su entender 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 fuentes de energía renovables y de calor útil a través de calderas a gas de alta eficiencia.

ANEXO: ALEGACIONES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ELECTRICIDAD

[CONFIDENCIAL]