

INFORME A LA PROPUESTA DE ORDEN POR LA QUE SE ADAPTAN LOS PARÁMETROS DEL RÉGIMEN RETRIBUTIVO ESPECÍFICO PARA EL PERIODO DE EXENCIÓN DEL IVPEE DEL CUARTO TRIMESTRE DE 2018 Y PRIMER TRIMESTRE DE 2019, Y POR LA QUE SE REVISAN LOS VALORES DE LA RETRIBUCIÓN A LA OPERACIÓN DEL PRIMER SEMESTRE DE 2019.

(IPN/CNMC/006/22)

CONSEJO. 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.^a Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 7 de junio de 2022

Vista la solicitud de informe formulada por la Secretaría de Estado de Energía sobre la 'Propuesta de Orden 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' (en adelante 'propuesta de orden'), el Pleno, 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 del artículo 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:

I. ANTECEDENTES

1. El 28 de febrero de 2022 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 la correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (MAIN).
2. La propuesta tiene por objeto el establecimiento de nuevos parámetros retributivos para sustituir los establecidos en la Orden TED/668/2020, de 17 de julio¹, que ha sido anulada mediante sentencias firmes del Tribunal Supremo (números 977/2021 y 984/2021), en cuanto que no tomaba en consideración el coeficiente de apuntamiento por tecnologías para realizar la detracción del Impuesto sobre el valor de la producción de la energía eléctrica (IVPEE, que fue objeto de exención el último trimestre de 2018 y primero de 2019) de la retribución a la operación. La propuesta plantea por tanto unos nuevos parámetros, teniendo en consideración el precio estimado de mercado para la tecnología correspondiente a la instalación tipo, afectado por el correspondiente coeficiente de apuntamiento tecnológico, según se establece en el anexo V de la Orden ETU/130/2017, de 17 de febrero².
3. Adicionalmente, mediante sentencias del Tribunal Supremo números 926/2021 y 956/2021, se declararon asimismo nulos el coeficiente de producción³ y la retribución a la operación de determinadas instalaciones tipo (IT) híbridas de biomasa⁴, al no haber sido tomada en consideración la producción atribuible a cada una de las componentes de la hibridación (es decir, se había simplificado tomando como representativa del total la parte de la hibridación con mayor potencia asignada). Por consiguiente esta propuesta de orden fija unos nuevos

¹ 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.

² 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.

³ El coeficiente de producción, expresado en tanto por uno y calculado para cada instalación tipo, representa la proporción que la generación registrada en el cuarto o primer trimestre del año representa sobre el total de la generación anual; se toma como referencia el periodo 2014-2018.

⁴ Concretamente las correspondientes a las instalaciones tipo híbridas de biomasa IT-00835, IT-00859, IT-00866 y IT-00842.

coeficientes de producción que sí tienen en cuenta la producción de cada parte de la hibridación para el cálculo de su retribución a la operación.

4. Por tanto, la propuesta de Orden determina unos nuevos valores de la retribución a la operación de las instalaciones tipo cuyos costes de explotación dependan esencialmente del precio de combustible que son de aplicación en el periodo comprendido entre el 1 de octubre de 2018 y el 30 de junio de 2019 (la exención del IVPEE alcanzó solo el primer trimestre de 2019, pero la revisión de la Ro es semestral); nuevos valores de la retribución a la operación del resto de las instalaciones tipo que son de aplicación para dicho periodo (el coeficiente de apuntamiento afecta a todas las tecnologías), y finalmente la actualización de los valores de la retribución a la inversión aplicables en los años 2018 y 2019 completos, cuando la actualización de la retribución a la operación no resulte suficiente para compensar el efecto derivado de la aplicación de la disposición adicional octava del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre.
5. Por último, la disposición final primera de la propuesta de orden introduce una modificación en la Orden TED/1161/2020, de 4 de diciembre, por la que se regula el primer mecanismo de subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables y se establece el calendario indicativo para el periodo 2020-2025, que permitiría a las instalaciones del subgrupo b.1.2 (solares termoeléctricas) adjudicatarias del régimen económico de energías renovables utilizar combustibles de apoyo destinados a usos técnicamente imprescindibles que no generen energía eléctrica ni directa ni indirectamente, de forma análoga a la contemplada para las instalaciones del mismo subgrupo receptoras de régimen retributivo específico, y según la definición del artículo 3.2.a) de la Orden IET/1882/2014, de 14 de octubre⁵. El límite de la energía primaria anual procedente de los combustibles de apoyo destinados a usos técnicamente imprescindibles no podrá ser superior a 300 MWh térmicos por MW eléctrico instalado.
6. Con fecha 28 de febrero de 2022 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

⁵ Orden IET/1882/2014, de 14 de octubre, por la que se establece la metodología para el cálculo de la energía eléctrica imputable a la utilización de combustibles en las instalaciones solares termoeléctricas

Artículo 3.2 La utilización de los combustibles de apoyo se clasificará de la siguiente manera:
“a) Usos técnicamente imprescindibles, entre ellos, el sellado de vapor evitando fugas del mismo mediante sellos de presión, prevención de la solidificación de los fluidos «calorportantes» y prevención de la solidificación de las sales utilizadas en el almacenamiento térmico de la instalación”.

Electricidad, al objeto de que formularan las observaciones que estimaran oportunas en el plazo de diez días hábiles a contar desde la recepción de la documentación (fecha fin de recepción de alegaciones el 14 de marzo de 2022). Las respuestas recibidas se adjuntan como anexo a este informe, así como una síntesis de las mismas.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

7. La propuesta consta de un preámbulo dividido en cuatro apartados, quince artículos agrupados en tres capítulos, una disposición derogatoria única, cuatro disposiciones finales y seis anexos.
8. El Capítulo I (que comprende los artículos 1 y 2) define los objetivos de la propuesta descritos en Antecedentes y el ámbito de aplicación.
9. El Capítulo II (artículos 3 al 11) establece cómo ajustar los parámetros retributivos de las instalaciones tipo cuyos costes de explotación dependen esencialmente del precio del combustible, teniendo en cuenta las exenciones de los impuestos mencionados en las disposiciones adicionales sexta a octava y final primera del RDL 15/2018.
10. Los artículos 3 al 5 detallan el procedimiento de actualización de los parámetros retributivos correspondiente al cuarto trimestre natural del año 2018 para las instalaciones tipo que utilicen como combustible gas natural, hidrocarburos líquidos distintos del gas natural o biomasa, respectivamente; el artículo 6 concreta cómo aplicar la actualización propiamente dicha, a partir de los valores publicados en órdenes ministeriales anteriores.
11. Los artículos 7 y 8 remiten a la metodología establecida por la Orden IET/1345/2015 para actualizar los parámetros retributivos correspondientes al primer semestre natural del año 2019; sobre dichos valores, los artículos 9 y 10 detallan el procedimiento para ajustar la exención de impuestos durante el primer trimestre natural de 2019 para las instalaciones que utilicen como combustible gas natural o hidrocarburos líquidos distintos del gas natural, o biomasa, respectivamente. El artículo 11 concreta cómo aplicar la actualización propiamente dicha, a partir de los valores publicados en órdenes ministeriales anteriores.
12. El Capítulo III (artículos 12 a 15) establece la actualización de los parámetros retributivos para aquellas instalaciones tipo no incluidas en el Capítulo II (es decir, aquellas cuyos costes de explotación no dependen esencialmente del precio del combustible). Los artículos 12 y 14 establecen el procedimiento de ajuste de dichos parámetros teniendo en cuenta las exenciones de los impuestos

mencionados durante el cuarto trimestre natural de 2018 y el primer trimestre natural de 2019, respectivamente; los artículos 13 y 15 concretan su aplicación efectiva.

13. La disposición derogatoria única anula todas las disposiciones de rango igual o inferior en cuanto se opongan a lo establecido en esta orden.
14. La disposición final primera introduce unas modificaciones en la Orden TED/1161/2020, de 4 de diciembre, por la que se regula el primer mecanismo de subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables con el objetivo de permitir la utilización de combustibles de apoyo en las instalaciones del subgrupo b.1.2. para usos técnicamente imprescindibles, de acuerdo con la definición establecida en la Orden IET/1882/2014.
15. La disposición final segunda establece un mandato a la CNMC, que «llevará a cabo el mecanismo de reliquidación necesario para la adaptación de la retribución procedente del régimen retributivo específico [...] a la modificación de los parámetros retributivos establecidos en la presente orden.»
16. Finalmente, las disposiciones finales tercera y cuarta establecen, respectivamente, el carácter básico y de competencia Estatal de la propuesta, y su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».
17. Los Anexos recogen los datos necesarios para la actualización establecida, así como los parámetros obtenidos:
18. Anexo I: Establece los valores de los parámetros A, B y C del cuarto trimestre natural del año 2018, primer semestre natural del año 2019 y segundo semestre natural del año 2019, para las instalaciones tipo que utilicen gas natural o hidrocarburos líquidos distintos al gas natural.
19. Anexo II. Recoge los valores actualizados de la retribución a la operación (Ro) aplicables al cuarto trimestre natural del año 2018, al primer trimestre natural del año 2019 y al segundo trimestre natural del año 2019, de las instalaciones tipo cuyos costes de explotación dependan esencialmente del precio del combustible.
20. Anexo III. Establece las hipótesis y datos necesarios para la actualización de la Ro de las instalaciones tipo cuyos costes de explotación dependan esencialmente del precio del combustible correspondiente al primer semestre natural del año 2019, para la aplicación de la metodología de actualización establecida en la IET/1345/2015.

21. Anexo IV. Se indican los valores resultantes de la actualización de la Ro aplicables al cuarto trimestre natural del año 2018 y al primer trimestre natural del año 2019 de las instalaciones tipo no incluidas en el Capítulo II.
22. Anexo V. Recoge los valores de la retribución a la inversión (Rinv) aplicables al año 2018 completo y al año 2019 completo, de las instalaciones tipo no incluidas en el Capítulo II.
23. En el Anexo VI se indican los valores de los coeficientes de producción necesarios para aplicar la metodología de actualización propuesta en la Orden, a cada instalación tipo, correspondientes al cuarto trimestre del año 2018 y al primer trimestre de 2019.

III. CONSIDERACIONES

24. La propuesta de Orden sigue la misma metodología establecida en la anulada Orden TED/668/2020⁶, pero incorporando las correcciones necesarias para dar cumplimiento a lo indicado en las anteriormente mencionadas sentencias del Tribunal Supremo: es decir, se emplea el precio estimado de mercado para la tecnología correspondiente a la instalación tipo afectado por el correspondiente coeficiente de apuntamiento tecnológico, según se establece en el anexo V de la Orden ETU/130/2017, de 17 de febrero, y se incorporan nuevos coeficientes de producción para determinadas instalaciones tipo híbridas.
25. Por consiguiente se considera que la Propuesta de Orden incorpora las correcciones necesarias para dar cumplimiento a lo indicado por el Tribunal Supremo en las sentencias números 977/2021, 981/2021 y 926/2021, y una vez aplicada la metodología informada en el expediente IPN/CNMC/021/19 da como resultado una adecuada actualización de los parámetros retributivos para dar cumplimiento a las disposiciones adicionales sexta a octava y final primera del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, y a la disposición transitoria tercera del Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, así como la actualización semestral conforme a la Orden IET/1345/2015, de 2 de julio.

⁶ El procedimiento desarrollado en la Orden TED/668/2020 determina los parámetros retributivos incorporando los efectos de la exención temporal del IVPEE (y, en su caso, exención indefinida del IH); se basa en deducir de la Ro un importe equivalente al impuesto reconocido en la retribución regulada. Si la Ro resultara negativa tras dicha minoración, bien porque la instalación tipo (IT) en que se encuadra no tuviera Ro, bien porque esta fuera inferior a la cantidad deducida, se aplicaría una Ro nula (la retribución específica no puede ser negativa) y el ajuste restante se aplicaría sobre la Rinv. Esta metodología fue informada en el IPN/CNMC/021/19 (<https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc02119-0>).

26. No obstante lo anterior, se han observado posibles desviaciones puntuales en la retribución a la operación de las siguientes instalaciones tipo, por lo que se recomienda su revisión: IT-01058, IT-01081, IT-01105, IT-01129, IT-01164, IT-01188, IT-01212, IT-01234. Se trata de cogeneraciones a gas natural (subgrupo a.1.1) que se acogieron a la disposición transitoria tercera del Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre⁷, que les permitió seguir percibiendo retribución a la operación hasta transcurridos dos años tras el fin de su vida útil regulatoria.
27. Por último, la disposición final primera de la propuesta de Orden, introduce una modificación en el artículo 18 ('Cumplimiento de los requisitos de las tecnologías que utilicen combustibles') de la Orden TED/1161/2020, de 4 de diciembre⁸, por la que se permite a las instalaciones del subgrupo b.1.2 (solares termoeléctricas) utilizar combustibles de apoyo destinados a usos técnicamente imprescindibles que no generen energía eléctrica ni directa ni indirectamente, según la definición del artículo 3.2.a)-usos técnicamente imprescindibles- de la Orden IET/1882/2014, de 14 de octubre, en una cantidad no superior a 300 MWh térmicos por MW eléctrico instalado. También se incorpora una segunda modificación por la que se permitiría a la DGPEyM, con carácter extraordinario exceptuar, a solicitud del interesado, la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 18.2⁹ de la citada Orden TED/1161/2020 cuando el interesado acredite suficientemente la imposibilidad técnica de cumplir con el límite de combustible como consecuencia de una climatología extremadamente adversa, excepción que solo podrá aplicarse una vez para cada instalación.
28. La introducción de la primera modificación se considera acertada, pues asimila el tratamiento dado al uso de los combustibles de apoyo en las instalaciones termosolares adjudicatarias de las subastas del régimen económico de energías renovables¹⁰ al ya establecido para las instalaciones de la misma tecnología acogidas al régimen retributivo específico. En particular, se permite el uso de

⁷ Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España.

⁸ Esta orden desarrolla el artículo 4 del Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, para regular el procedimiento de subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables y las características de dicho régimen económico

⁹ Artículo 18.2: *"La constatación, como consecuencia de una inspección o de cualquier otro medio válido en derecho, del incumplimiento por parte de la instalación de lo indicado en el primer apartado conlleva la notificación al interesado de dicho incumplimiento por parte de la Dirección General de Política Energética y Minas".*

¹⁰ Instalaciones del subgrupo b.1.2 receptoras del nuevo régimen retributivo establecido por el Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica.

hasta 300 MWh/MWe de gas para usos técnicamente imprescindibles (por ejemplo, para prevenir la solidificación de los fluidos calorportantes). De otro lado, la segunda modificación propuesta permitiría (bien es verdad que con carácter único) exceder esas cantidades sin penalización alguna. Esta excepcionalidad podría resultar contradictoria con lo establecido en el artículo 14.7 d) de la Ley 24/2013¹¹, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y la citada Orden IET/1882/2014.

29. La MAIN estima el impacto económico de los nuevos parámetros y considera que supondrían una reducción del régimen retributivo específico de las instalaciones incluidas en su ámbito de aplicación en el entorno de los 0,9 M€ y 0,8 M€ en 2018 y 2019, respectivamente. Por su parte, con los parámetros incluidos en la propuesta de orden, la CNMC ha simulado el impacto de las reliquidaciones a practicar. En las siguientes tablas se muestra el detalle de la variación en la aplicación de los nuevos parámetros propuestos respecto de la liquidación ya practicada con la Orden TED/668/2020:
30. Para el año 2018, las reliquidaciones implicarían un sobrecoste de aproximadamente 3 M€: apenas un 0,04% sobre una retribución específica total superior a los 7.100 M€, conforme a la liquidación ya practicada en ese ejercicio. La variación se concentra en su práctica totalidad en la tecnología eólica; las tecnologías hidráulica, biomasa y otras renovables experimentan un ligerísimo incremento, mientras que la retribución del resto de tecnologías, conjuntamente consideradas, se reduce muy levemente: unos -0,4 M€ en el caso de la cogeneración, y unos -0,2 M€ para la fotovoltaica.
31. En el año 2019, las reliquidaciones arrojan un sobrecoste similar, de unos 4,7M€, con una distribución también análoga por tecnologías: la eólica concentra la mayor parte de la variación positiva, frente a una leve disminución de la cogeneración y las tecnologías solares.

¹¹ «La energía eléctrica imputable a la utilización de un combustible en una instalación de generación que utilice como energía primaria alguna de las energías renovables no consumibles no será objeto de régimen retributivo específico, salvo en el caso de instalaciones híbridas entre fuentes de energía renovables no consumibles y consumibles, en cuyo caso la energía eléctrica imputable a la utilización de la fuente de energía renovable consumible sí podrá ser objeto de régimen retributivo específico. A estos efectos, por orden del Ministro de Industria, Energía y Turismo se publicará la metodología para el cálculo de la energía eléctrica imputable a los combustibles utilizados».

AÑO 2018					
TECNOLOGÍA	RI(€)	RO(€)	Var RI(€)	Var RO(€)	Var total
COGENERACIÓN	82.372.289	1.145.115.516	-253	-411.901	-412.153
SOLAR FV	2.291.624.898	178.455.223	-198.634	-9.766	-208.400
SOLAR TE	1.071.547.834	190.332.740	-6.587	-61.646	-68.233
EÓLICA	1.429.879.170	-	3.747.867	-	3.747.867
OTRAS RENOV	151.197	33.997	-	10	10
HIDRAULICA	94.941.035	2.079.108	54.415	-	54.415
BIOMASA	161.106.456	180.721.995	-	2.042	2.042
RESIDUOS	63.119.174	15.029.061	-21.394	-13.014	-34.409
TRAT. Y RED. DE RESIDUOS	21.618.833	178.613.941	-	-37.057	-37.057
TOTAL GENERAL	5.216.360.885	1.890.381.584	3.575.414	-531.333	3.044.081
SALDO POSITIVO	1.524.820.205	68.864.528	3.802.282	6.171	3.808.453
			0,25%	0,01%	0,26%
SALDO NEGATIVO	3.491.187.019	1.648.973.839	-226.868	-534.983	-761.850
			-0,01%	-0,03%	-0,04%
NO VARÍAN	200.353.661	172.543.217	-	-	-

AÑO 2019					
TECNOLOGÍA	RI(€)	RO(€)	Var RI(€)	Var RO(€)	Var total
COGENERACIÓN	81.748.563	1.162.737.356	-72	-418.133	-418.205
SOLAR FV	2.298.850.195	166.752.275	-171.779	-69.715	-241.494
SOLAR TE	1.073.170.280	204.004.650	-	-130.040	-130.040
EÓLICA	1.431.666.766	-	5.393.212	-	5.393.212
OTRAS RENOV	1.076.284	25.711	2	9	10
HIDRAULICA	79.415.118	880.085	7.285	-	7.285
BIOMASA	157.193.641	179.794.098	-	257.551	257.551
RESIDUOS	62.973.333	12.739.676	-17.964	-13.021	-30.985
TRAT. Y RED. DE RESIDUOS	23.315.206	225.439.546	-	-62.610	-62.610
TOTAL GENERAL	5.209.409.386	1.952.373.398	5.210.685	-435.959	4.774.726
SALDO POSITIVO	1.435.756.089	25.711	5.400.499	279.232,75	5.679.732
			0,38%	0,03%	0,41%
SALDO NEGATIVO	2.426.161.328	1.849.691.657	-189.814	-715.192	-905.006
			-0,01%	-0,03%	-0,04%
NO VARÍAN	1.347.491.968	102.656.030	-	-	-

IV. CONCLUSIONES

32. El Pleno de la CNMC considera que la propuesta de orden 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, da cumplimiento a los mandatos establecidos en las sentencias del Tribunal Supremo por las que se anula la Orden TED/668/2020, actualizando convenientemente los parámetros retributivos para el periodo de aplicación. Se recomienda sin embargo la revisión de la retribución a la operación en el caso particular de las ocho instalaciones tipo indicadas en las consideraciones.

V. ANEXO 1: LISTADO DE ALEGACIONES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ELECTRICIDAD

Se han recibido alegaciones de:

Administraciones públicas:

- Ministerio de Consumo
- HISPACOOOP (Consejo de Consumidores y Usuarios)

Empresas:

- Red Eléctrica de España (en calidad de transportista)
- GNERA Energía