

INFORME A LA PROPUESTA DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN LOS VALORES DE LA RETRIBUCIÓN A LA OPERACIÓN CORRESPONDIENTES AL SEGUNDO SEMESTRE NATURAL DEL AÑO 2023, APLICABLES A DETERMINADAS INSTALACIONES DE PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA A PARTIR DE FUENTES DE ENERGÍA RENOVABLES, COGENERACIÓN Y RESIDUOS

IPN/CNMC/019/23

CONSEJO. PLENO

Presidenta

Doña Cani Fernández Vicién

Consejeros

Doña María Ortiz Aguilar
Doña María Pilar Canedo Arrillaga
Don Bernardo Lorenzo Almendros
Don Xabier Ormaetxea Garai
Doña Pilar Sánchez Núñez
Don Carlos Aguilar Paredes
Don Josep Maria Salas Prat
Doña María Jesús Martín Martínez

Secretaria

Doña María Ángeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 25 de julio de 2023

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 2023, aplicables a determinadas instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos' (en adelante la '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

El 3 de julio de 2023 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, con carácter de urgencia («*debido a la necesidad de actualizar la retribución a la operación que será de aplicación a partir del 1 de julio de 2023*»), la propuesta de orden, acompañada de la correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (MAIN).

Con fecha 4 de julio de 2023, 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 cinco días hábiles a contar desde la recepción de la documentación remitida (con finalización el 11 de julio de 2023). Las respuestas recibidas, así como una síntesis de estas, se adjuntan como anexo a este informe.

La propuesta tiene por único objeto el establecimiento de los valores de la retribución a la operación (en adelante RO) correspondientes al segundo semestre natural del año 2023 para las instalaciones tipo (IT) cuyos costes de explotación dependan esencialmente del precio del combustible (cogeneración, biomasa y tratamiento y reducción de residuos), de acuerdo con las previsiones relativas a la actualización de la retribución a la operación incluidas en el artículo 188¹ del Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio² (RDL 5/2023) y con las restantes hipótesis y datos empleados en la también reciente Orden TED/741/2023, de 30 de junio³ (TED/741/2023).

¹ Este artículo trata expresamente de las 'Previsiones relativas a la actualización de la retribución a la operación para las IT cuyos costes de explotación dependan esencialmente del precio del combustible para el primer y segundo semestre de 2023'.

² Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

³ Orden TED/741/2023, de 30 de junio, 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 semiperíodo regulatorio que tiene su inicio el 1 de enero de 2023.

Se ha de señalar que el artículo 5.9 del Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo⁴ (RDL 6/2022), establece que «*en el plazo de 2 meses desde a la entrada en vigor de este real decreto-ley [el 31 de marzo de 2022] se aprobará una nueva metodología para la actualización de la retribución a la operación de aquellas instalaciones tipo cuyos costes de explotación dependan esencialmente del precio del combustible, según lo previsto en el artículo 20 del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio*». Esta nueva metodología ha sido sometida a trámite de información pública, y ha sido objeto del informe aprobado por el Pleno de la CNMC en fecha 20 de junio de 2023 (expediente IPN/CNMC/014/23⁵).

Posteriormente, con fecha 29 de junio de 2023, se publica en el «BOE» el anteriormente mencionado RDL 5/2023, cuyo artículo 188 establece que, para el primer y segundo semestre de 2023, la RO de las IT cuyos costes de explotación dependen esencialmente del precio del combustible se calculará de forma que “*sumada a la estimación de los ingresos de explotación iguale a los costes estimados de explotación, tal como recoge el artículo 17 del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio*”. Para ello, en el apartado primero del artículo 188 se establece la estimación de los precios de los combustibles⁶, y en el artículo 187 se definen asimismo los valores de la estimación del precio de mercado eléctrico para el año 2023.

Ambas estimaciones sustituyen respectivamente a los precios previstos para los combustibles en aplicación del artículo 12 del Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, y para el precio del mercado en aplicación del artículo 22 del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio⁷ (en su redacción dada por el RDL 6/2022).

A continuación, con fecha 8 de julio de 2023, se publica en el «BOE» la TED/741/2023, desarrollada tras la aprobación del informe IPN/CNMC/050/22 por el pleno de la CNMC el 30 de marzo de 2023.

⁴ Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania.

⁵ <https://www.cnmc.es/expedientes/ipncnmc01423>

⁶ Estimación del precio en el punto virtual de balance del gas natural para el segundo semestre de 2023, el precio estimado del fuelóleo para el año 2023 y el precio estimado del gasóleo y GLP para el año 2023.

⁷ 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.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

La propuesta de orden consta de un preámbulo, cinco artículos, una disposición adicional, disposición derogatoria, dos disposiciones finales y tres anexos.

El **artículo 1** define el objeto de la propuesta y el **artículo 2** detalla el ámbito de aplicación de la Orden, que comprende las IT cuyos costes de explotación dependen esencialmente del precio del combustible⁸.

El **artículo 3** remite a la TED/741/2023 y al citado artículo 188 del RDL 5/2023 como fuente de los datos necesarios para realizar el cálculo de las ROs del segundo semestre de 2023, cuyos valores recoge el **Anexo I**⁹.

El **artículo 4** define el método de cálculo del precio estimado al consumidor final del gas natural para cada escalón de peaje de red local a partir de la estimación del precio en el punto virtual de balance del gas natural para el segundo semestre (48,95€/MWh_{PCS}), al cual se suma la estimación del coste de los peajes de salida de la red de transporte, de otros costes de regasificación y de la red local, y de los costes de almacenamiento subterráneo. Los parámetros utilizados a estos efectos son reflejados en el **Anexo II**.

El **artículo 5** establece una metodología específica de actualización de la RO para el segundo semestre de 2023 [no constituye por tanto 'la metodología' cuya aprobación el artículo 5.9 del RDL 6/2022 preveía se produjera antes del 31 de mayo de 2022, ni reemplaza a la que fue analizada en el citado IPN/CNMC/014/23, y que cabe esperar sea objeto de reformulación a la luz de esta propuesta]. Expresamente se indica que la RO solo podrá tomar un valor positivo o nulo¹⁰. Esta metodología aplica directamente lo previsto por el artículo 17.1 del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, calculando una RO tal que, sumada a los ingresos de explotación, se iguale a los costes de explotación. Entre los ingresos, además de la venta de electricidad, se contemplan, en su

⁸ De acuerdo con la clasificación de instalaciones tipo definidas en el artículo 2 del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio: instalaciones tipo del grupo a.1 (cogeneración), de los grupos b.6 y b.8 (biomasa) e instalaciones acogidas a la disposición transitoria primera de dicho real decreto que hubieran estado acogidas a la transitoria segunda del Real Decreto 661/2007, de 25 de mayo (tratamiento y reducción de residuos de los sectores agrícola, ganadero y de servicios).

⁹ Estimación del precio en el punto virtual de balance del gas natural fijado en 48,95 €/MWh_{PCS}, precio estimado del fuelóleo valorado en 476,33 €/t., y precio estimado del gasóleo y GLP establecido en 764,46 €/t.

¹⁰ Según el artículo 5.5 de la propuesta, «En el caso de que el valor de la retribución a la operación obtenida mediante la metodología establecida en este artículo sea menor que cero, se considerará que la retribución a la operación toma valor nulo.»

caso, la venta de calor útil (o 'coste evitado por aprovechamiento del calor') y otros ingresos 'no eléctricos' (como por ejemplo cánones por desimpacto ambiental). Entre los costes, además del coste del combustible afectado por el correspondiente PCI (Poder Calorífico Inferior), se incluye el coste asociado a la adquisición de los derechos de emisión de CO₂ y una estimación de los costes de operación y mantenimiento. Los parámetros utilizados son recopilados en el **Anexo III**.

La **disposición adicional única** contiene el mandato a la CNMC para proceder a la liquidación del régimen retributivo específico, en su dicción habitual¹¹. La **disposición derogatoria única** deroga todas las disposiciones de rango igual o inferior en cuanto se opongan a lo establecido en esta orden.

La **disposición final primera** establece el título competencial, y la **segunda** la entrada en vigor de la propuesta el día siguiente a su publicación en el «BOE»; no obstante, las ROs para el segundo semestre de 2023 serán de aplicación desde el 1 de julio de 2023.

III. CONSIDERACIONES GENERALES

Cumplimiento RD-ley 5/2023 - Acogimiento de recomendaciones previas

Junto con el citado artículo 188 del RDL 5/2023 del que es consecuencia directa, esta propuesta normativa trae causa de otras dos, precedentes y estrechamente relacionadas, objeto de los expedientes IPN/CNMC/050/22¹² e IPN/CNMC/014/23¹³, respectivamente.

¹¹ «La [CNMC...] con el fin de adaptar la retribución del régimen retributivo específico a la modificación de los parámetros retributivos [...], procederá a liquidar las cantidades resultantes a cada una de las instalaciones afectadas por dicha modificación en la primera liquidación en la que se disponga de los ajustes correspondientes tras la entrada en vigor de esta orden.»

¹² 'Informe a la propuesta de orden 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 2023.', aprobado en el Pleno de la CNMC en fecha 30 de marzo de 2023

¹³ 'Informe a la propuesta de Orden por la que se establece la metodología de actualización de la retribución a la operación de las instalaciones con régimen retributivo específico y se aprueban nuevas instalaciones tipo y sus correspondientes parámetros retributivos.', aprobado en el Pleno de la CNMC de fecha 20 de junio de 2023.

En particular, la exposición de motivos del citado RDL 5/2023 explica cómo se acoge una de las principales recomendaciones del informe IPN/CNMC/050/22, en relación con la estimación del precio del mercado eléctrico para el año 2023 que se realiza considerando los valores del mercado diario entre el 1 de enero y el 31 de mayo de 2023 y los valores de futuros negociados en dicho periodo para la energía entregada entre el 1 de junio y el 31 de diciembre del 2023¹⁴. También establece que, de forma excepcional para el primer y segundo semestre de 2023, la RO de las IT de cogeneración, biomasa y tratamiento y reducción de residuos se calculará a partir de la estimación del precio de los combustibles con base en los precios de los mercados diarios y de futuros, de forma coherente con la estimación realizada para el precio del mercado eléctrico.

La actual propuesta asume también algunas de las principales recomendaciones del reciente informe IPN/CNMC/014/23, simplificando la metodología de actualización, tomando el precio del gas puesto en el punto virtual de balance como referencia¹⁵, y limitando su aplicación al segundo semestre de 2023¹⁶.

Sobre la estimación del coste de la biomasa

¹⁴ Apuntaba el informe que «si bien excede el ámbito normativo de la propuesta de orden, una vez conocida la prórroga del mecanismo de ajuste de costes de producción para la reducción del precio de la electricidad en el mercado mayorista introducida por el Real Decreto-ley 3/2023, de 28 de marzo, hasta el 31 de diciembre de 2023, cabría plantearse una adaptación excepcional y puntual del artículo 22.1 del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, para la estimación del precio de mercado para 2023, más adecuada a las expectativas del mercado. Esto debería verse acompañado de unas estimaciones basadas en el mismo horizonte temporal de los precios de los combustibles empleados para la actualización de la retribución a la operación de aquellas instalaciones cuyos costes de explotación dependen esencialmente del precio de los combustibles.»

¹⁵ En el informe se indica que la propuesta previa establecía «la formulación del precio del gas natural a partir del 'coste en frontera del gas natural para el año «n»' (CFn), considerando las mermas de regasificación (mrn) y en transporte (mtn), más el peaje de acceso (PAn,j). Dado que el CFn es una composición de precios que, conceptualmente, se corresponde con el precio del gas puesto en el punto virtual de balance (PVB), y que este precio ya incorpora tanto las mermas en regasificación y transporte como los afectados por el coeficiente β que representa los suministros cubiertos mediante plantas de regasificación, así como los peajes de regasificación y de entrada a la red de transporte, se propone eliminar estos términos. Únicamente habría que mantener los peajes de salida de la red de transporte y de la red local, más los costes medios de almacenamiento subterráneo para el mantenimiento de las existencias mínimas de seguridad.»

¹⁶ Decía el informe que «[...] los ajustes por desviaciones en los precios del gas no deberían aplicarse al primer semestre de 2023, pues los operadores únicamente han tenido acceso a la propuesta recientemente, y se contradice el objetivo de gradualidad perseguido, [...]. Por lo tanto, se recomienda que el ajuste de gas únicamente se aplique desde el momento en que sea efectiva la propuesta y contemplando siempre el tiempo suficiente, antes de su entrada en vigor, que permita a los agentes establecer sus coberturas de acuerdo con la cesta prevista.»

Aunque la propuesta incluya en su ámbito de aplicación las instalaciones de producción de energía eléctrica a biomasa y establezca sus correspondientes ROs para el segundo semestre de 2023, no contempla hipótesis, parámetros o formulación alguna específica respecto a ellas, remitiéndose a lo previsto en la reciente TED/741/2023, que a su vez mantiene la tasa de actualización del 1% para el incremento anual de la biomasa establecido en su día en la Orden IET/1045/2014, ante la ausencia de referencias o índices de precios representativos de un mercado organizado.

Esta Comisión ha reiterado en sucesivos informes que en estos últimos años los costes de explotación asociados a la extracción y transporte de la biomasa han crecido por encima de ese punto porcentual anual, por lo que se insta a identificar referencias válidas a partir de informes de seguimiento de los precios de estas materias primas elaborados periódicamente por instituciones públicas o privadas¹⁷.

IV. CONSIDERACIÓN PARTICULAR

Sobre el precio y ‘benchmark’ de los derechos de emisión de CO₂

Según reconoce la MAIN, «*Se mantiene el mismo valor del precio del derecho de emisión empleado en la Orden TED/1232/2022, de 2 de diciembre, esto es de 63,19 €/t CO₂. Por otro lado, se mantiene el mismo criterio de asignación de derechos de emisión que el empleado en la Orden TED/171/2020, de 24 de febrero.*»

Dado que la aplicabilidad de la propuesta se circunscribe al segundo semestre de 2023, no se entiende (ni la MAIN explica) por qué se mantiene el precio de 2022, máxime cuando la reciente propuesta de orden objeto del IPN/CNMC/014/23 planteaba una breve formulación que resultaría igualmente válida y directamente aplicable ahora¹⁸.

¹⁷ El informe IPN/CNMC/014/23 indicaba que «*[...] Se podría utilizar un índice sintético a partir de las transacciones declaradas en la compraventa de las distintas formas de biomasa, sujeta a posibles contrastes periódicos; sería, aunque imperfecto, preferible a un incremento fijo de un 1%, en tanto que este porcentaje no reflejaría la evolución del coste del aprovisionamiento integral de la biomasa a lo largo de toda su cadena de valor.*»

¹⁸ El artículo 6 ‘Estimación del precio de los derechos de emisión de CO₂’ de dicha propuesta rezaba como sigue: «*La estimación del precio del derecho de emisión de CO₂ para el año “n” se calculará como la media aritmética de las cotizaciones de los contratos de futuros de cada trimestre del año “n” de derechos de emisión de CO₂ negociados desde el 1 de enero al 30 de*

Tampoco se justifica en la MAIN por qué se habría de esperar a la aprobación de la metodología de cálculo de la RO prevista el artículo 5.9 del RDL 6/2022 para proceder a la actualización del *benchmark* o referencia de los estándares de emisividad conforme a la más reciente normativa comunitaria en materia de asignación gratuita de derechos de emisión¹⁹, de aplicación directa en el periodo 2021-2025, y que revisa los que estaban vigentes cuando se aprobó la citada TED/171/2020.

V. CONCLUSIONES

La propuesta de Orden por la que se establecen los valores de la retribución a la operación (RO) correspondientes al segundo semestre natural del año 2023, aplicables a las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos cuyos costes de explotación dependen esencialmente del precio del combustible, sucede y actualiza los parámetros recientemente aprobados para el primer semestre mediante la Orden TED/741/2023, cumpliendo las previsiones legales establecidas en el artículo 188 del RDL 5/2023.

La propuesta recoge parte de las recomendaciones hechas por esta Comisión a propuestas normativas previas que tenían por objeto la actualización periódica de la RO: en particular, las referidas a la simplificación en la formulación de dicha actualización, y en relación con las estimaciones de los precios de la electricidad y de los combustibles, tomando el precio del gas puesto en el punto virtual de balance como referencia, y limitando su aplicación al segundo semestre de 2023; no ha sido este el caso respecto a la biomasa.

Aun admitiendo la dificultad que entraña hacer una estimación robusta de la diversidad de combustibles que la biomasa engloba, se recomienda identificar referencias válidas a partir de informes de seguimiento de los precios de las distintas formas de biomasa elaborados periódicamente por instituciones públicas o privadas, con el fin de construir un índice más representativo de la evolución de su precio que la tasa de actualización del 1% anual propuesta.

noviembre del año anterior al año “n”, publicadas por el “Intercontinental Exchange Endex European Union Allowance”.»

¹⁹ Reglamento de Ejecución (UE) 2021/447 de la Comisión, de 12 de marzo de 2021, por el que se determinan los valores revisados de los parámetros de referencia para la asignación gratuita de derechos de emisión en el período comprendido entre 2021 y 2025 con arreglo al artículo 10 bis, apartado 2, de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (en particular, el apartado 3 ‘Referencias de calor y combustible’ de su Anexo ‘Parámetros de referencia’),

Igualmente se recomienda actualizar la referencia de precios de los derechos de emisión de CO₂ conforme al planteamiento recogido en la propuesta precedente de metodología de actualización de la RO, así como las referencias comunitarias de estándares de emisividad.

Presidenta

Vicesecretaria del Consejo

D.^a Cani Fernández Vicién

D.^a. María Ángeles Rodríguez Paraja

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

Se han recibido alegaciones de:

Administraciones públicas:

- Consejo de Consumidores y Usuarios - Ministerio de Consumo

Asociaciones:

- Asociación Española de Cogeneración (ACOGEN)
- Asociación de empresas para el desimpacto ambiental de los Purines (ADAP)
- Asociación de Empresas de Energías Renovables (APPA)
- Asociación Española de Fabricantes de Pasta, Papel y Cartón (ASPAPEL)
- Asociación Española para la Promoción de la Cogeneración (COGEN ESPAÑA)
- Asociación Española de Fabricantes de Ladrillos y Tejas de Arcilla Cocida (HISPALYT)

Empresas:

- ENCE
- IGNIS
- NOELECTRA
- MAGNON GREEN ENERGY, S.L.U.
- ZERO WASTE ENERGY,

VII. ANEXO 2: SÍNTESIS DE ALEGACIONES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ELECTRICIDAD

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]