

DIALOGOS DE ENERGÍA Y SOSTENIBILIDAD

RESUMEN DE LAS REUNIONES

Las subastas como mecanismo de fomento de las energías renovables

(Notas de la reunión DES del 18 de marzo de 2016).

1. Introducción general

La utilización de subastas como mecanismo para fomentar la implantación de energías renovables cuenta con aspectos positivos desde el punto de vista de la eficiencia:

- Es un método muy útil para controlar el volumen de potencia renovable instalada y el coste que se asume por ello. Esto es así porque al dosificarse los tiempos en los que se van introduciendo en el sistema las instalaciones renovables se controla el coste en términos de apoyos. Corrige otras experiencias donde se incrementaba mucho el coste para la sociedad tras producirse burbujas.
- Permite estrechar los márgenes en las distintas fases de la cadena de suministro. Extraen las rentas de todos los participantes. Es difícil establecer estrategias en la subasta. Es arriesgado. Ello contribuye a generar un entorno muy competitivo que genera incentivos a alcanzar una optimización máxima de todos los componentes.
- Hace muy difícil los cambios regulatorios porque tras las subastas suelen hacerse contratos con las contrapartes. Parece que ha habido pocos cambios retroactivos en este ámbito.

No obstante, no es sencillo organizar una subasta. Existen diferentes modelos de organización de este tipo de mecanismos que han ofrecido resultados también dispares. Esto hace imprescindible contar con subastas bien diseñadas, incluyendo garantías importantes de modo que los participantes acaben cumpliendo con sus obligaciones y construyendo las plantas. Si este tipo de medidas no se adoptasen, podría haber incertidumbre en el cumplimiento de los objetivos.

A continuación se mencionan dos elementos básicos que debe contener una subasta diseñada correctamente:

- Tiene que haber visibilidad (un calendario de subastas). Para que los participantes no piensen que puede haber escasez de proyectos en el futuro, lo que produciría sobreoferta.
- El producto de la subasta debe estar correctamente definido. Hay muchos modelos. En algunos casos se subasta una cantidad de energía (casi siempre). Hay muchas fórmulas:

precio fijo, contratos por diferencias (CfD en inglés), precio fijo para energía + certificados verdes... El producto debe asegurar un ingreso estable a los promotores en el largo plazo y no ser revisable.

Si la subasta está correctamente definida acudirán promotores serios y experimentados.

En cuanto a experiencia internacional, son destacables las siguientes áreas geográficas:

- México. Hay un nuevo sistema y se presentan muchas oportunidades.
- Reino Unido. Se celebró en 2014 una subasta con CfDs para eólica offshore. Se está incrementando el papel de este instrumento como dinamizador del desarrollo renovable.
- Brasil. Se celebran desde 2010. Hay mucha experiencia. En 2010 Brasil tenía mejores perspectivas desde el punto de vista macroeconómico que ahora y ello incentivo la entrada de inversores. El precio de adjudicación ha sido siempre bastante inferior a los precios de salida y prácticamente todas se han cubierto. Algunos proyectos se han caído por el camino pero en general casi todo de lo que se está adjudicando se acaba construyendo.
- España. Experiencia poco significativa y “debut” que plantea muchas incertidumbres:
 - Se convocó la primera subasta en enero de 2016 sin haber ningún calendario de subastas a futuro y después de 3 años de moratoria.
 - No se incluyó una definición del proyecto y se adjudicaba una retribución a la inversión revisable cada 3 o 6 años.
 - Esto hace que no haya estabilidad y que hayan entrado agentes no muy habituales en el sector.
 - Hay bastantes dudas sobre el éxito de esta primera subasta.

En definitiva:

- La experiencia muestra que las subastas son un buen método para fomentar la eficiencia y evitar las burbujas. Es fácil de controlar el crecimiento en la potencia instalada y el coste.
- No resulta sencillo alcanzar el objetivo buscado. Para ello hay que: tener requisitos de participación, establecer sistemática periódica de subastas, y definir claramente un producto de subasta atractivo.
- Las subastas están consiguiendo que las renovables más maduras estrechen sus márgenes y se vuelvan más competitivas.
- En Europa será el sistema principal para promover el cumplimiento de los objetivos renovables en el horizonte 2030 y el sector renovable lo está asumiendo. Esto es lo que nos vamos a encontrar en los próximos años. Será bueno para el consumidor.

2. Las subastas como marco de apoyo a las energías renovables

Existe un acuerdo generalizado sobre la tendencia creciente a la utilización de subastas como instrumento de política energética para incentivar la implantación de energías renovables. En torno a esta idea los asistentes presentan diversos matices:

- Varios participantes consideran que la garantía que supone para el promotor tener un contrato con una contraparte es una mejora en términos de seguridad y estabilidad respecto a los marcos de apoyo basados en primas (*feed in tariffs*), en los que el gobierno podría introducir modificaciones abruptas.
- Se destaca por varios participantes la necesidad de ver la compatibilidad de un crecimiento en las subastas con el actual modelo de mercado. Un asistente indica que hacer subasta en un mercado marginalista no es adecuado al ser dos elementos muy distintos. Si se quiere apoyar las renovables se tiene que ofrecer un ingreso cerrado al promotor. No obstante, otro asistente indica que es necesario ir acostumbrándose a obtener ingresos de mercado. Bajo su punto de vista, las subastas deben ser un paso previo a la desregulación y las renovables, al igual que cualquier otro proyecto industrial, deben adaptarse a esta situación. Este tema es especialmente controvertido ya que otros asistentes destacan que no hay ningún sector desregulado y que todos tienen de una u otra forma subvenciones.
- Será necesario analizar la compatibilidad del mercado tal y como está concebido actualmente con un modelo en el que las subastas son el instrumento básico de apoyo a las renovables. Algunos asistentes destacan que podrían llegar a ser únicamente los ciclos combinados los que acuden al mercado marginal.
- Se indica que en Europa los países con mayor historia en el despliegue renovable están transitando hacia modelos basados en subastas. Alemania a partir de 2020 va a desarrollar la eólica offshore con subastas. Reino Unido también ha pasado a utilizar de forma generalizada las subastas. De hecho tanto la Guía de Ayudas de Estado de la UE como el debate en torno a la nueva Directiva de Energías Renovables permiten vislumbrar la utilización de las subastas a nivel europeo en el futuro.
- Dentro del ámbito europeo también se destaca que la regulación de las subastas va a estar muy influida por la nueva regulación comunitaria por lo que es necesario armonizar los aspectos regulatorios que las rigen. En esta misma línea, también habrá que analizar la compatibilidad entre objetivos de CO2 (e instrumentos como el ETS), objetivos e instrumentos en el ámbito de energías renovables, y las propias normativas nacionales.
- Un asistente indica que las subastas serán un instrumento útil donde no hay una implantación masiva de energías renovables pero en el caso español los emplazamientos mejores ya se han agotado. Además, destaca la necesidad de ir subastando pequeños lotes de MWs teniendo en cuenta las características de los emplazamientos.
- Se comenta que las subastas tienen en muchos casos componentes de política industrial.
- Un asistente comenta que cualquier mecanismo de subasta orientado a la inversión disminuye el riesgo del promotor (con los tipos de interés). Las subastas deberían enfocarse a la capacidad instalada más que a la producción realizada.

Más allá de las subastas varios asistentes ponen de manifiesto que es fundamental la buena regulación y más aún si se busca la progresiva integración de las renovables en el mercado. En

concreto, se considera que el modelo inglés es una muy buena referencia en cuanto a transparencia y *praxis* regulatoria.

3. La experiencia internacional

Las distintas intervenciones comentando la experiencia internacional muestran que la implantación de los modelos de subastas no está exenta de retos.

Varios asistentes ponen de manifiesto que los participantes en las subastas realizan en muchas ocasiones esfuerzos para ganarlas por cuestiones estratégicas; por ejemplo, para entrar en determinados mercados o para iniciar cambios estratégicos en su actividad.

Algunos miembros del grupo destacan que las subastas siempre las ganan los agentes grandes. Sin embargo, la persona que realiza la intervención inicial contesta que esto no es así. De hecho, su experiencia es que entran “*big players*” y también pequeñas compañías locales (que conocen el país). Por ejemplo, en las últimas subastas en Brasil han participado empresas grandes y locales de tamaño medio o pequeño. Y también desarrolladores locales pequeños, que ofrecen posteriormente el producto a los operadores grandes.

Hay posiciones encontradas entre varios asistentes sobre el cariz financiero que toman las subastas. Es criticado por algunos asistentes, pero otros destacan que el mundo de las infraestructuras energéticas al final se acaba traduciendo en un producto financiero también porque se necesita financiación.

Un miembro del grupo recomienda que se realicen mayores contrastes sobre la efectividad real de las subastas antes de elegirlo como modelo de referencia para el apoyo a las energías renovables en Europa.

Un asistente indica que en el contexto europeo históricamente ha habido un 25% de realización de los proyectos que ganaban las subastas lo que muestra la necesidad de alcanzar un equilibrio entre los requisitos y la ejecución de los proyectos. Esta es una de las razones por las que en Alemania llevan dos años y medio estudiando cómo se van a hacer las subastas. Lo importante es que se despliegue la potencia renovable y se capturen las reducciones de coste de cada tecnología.

4. La experiencia en España

Existe un acuerdo sobre las elevadas incertidumbres que se presentan en el proceso de apoyo a las energías renovables en España tras los resultados de la subasta de 500 MW eólicos en enero de 2016 (descuento del 100% sobre el valor estándar de inversión previsto¹).

A continuación se comentan algunos de los aspectos que han contribuido a esta situación:

- Varios asistentes destacan la elevada presión competitiva. La oferta superó con creces la demanda. El cambio regulatorio de 2014 ha generado un efecto embudo (muchos proyectos acumulados).
- Existe un acuerdo sobre la falta de transparencia y visibilidad al no haberse fijado un calendario de subastas.
- También se puso de manifiesto un cierto desconocimiento por parte de los participantes ante una cuestión compleja. El mecanismo de retribución era muy complicado (fórmula de retribución a la inversión).

¹ Los que han ganado la subasta no han obtenido un apoyo. No han ganado ningún derecho adicional (tienen únicamente la retribución de mercado) y, sin embargo, han asumido el coste financiero del aval.

- Es curioso que el resultado de la subasta ha empeorado para el ganador las condiciones respecto a una situación en la que fuera al mercado directamente.
- Un asistente destaca que la subasta española responde a criterios electoralistas y es ilógica. Este resultado no se habría admitido en cualquier concurso público. La subasta es un reflejo fiel de la regulación española.

La mayoría de los asistentes considera que el Gobierno debería haber realizado un análisis más riguroso sobre el diseño de la subasta y sus potenciales resultados.

5. Aspectos relacionados con el autoconsumo

En la intervención inicial se destaca que la experiencia analizada se centra en subastas aplicadas a grandes proyectos. Esto no es incompatible con desarrollar autoconsumo a nivel de distribución. Todas las opciones convivirán.

En cuanto a la relación entre subastas y el autoconsumo hay dos grandes posiciones encontradas en el debate. Por un lado, aquellos que plantean que los defensores de las subastas no están a favor de promover el autoconsumo y, por otro, los que opinan que son dos cuestiones compatibles y que incluso las subastas pueden servir para dar una señal de precio a la generación distribuida.

En torno a este debate, se plantean los siguientes comentarios individuales:

- Los que defienden las subastas no están a favor del autoconsumo.
- ¿Habrá posibilidad de aplicar esta metodología para promover el autoconsumo?
- Es complicado encontrar un balance adecuado entre participación de grandes y pequeños.
- La señal de precio de las subastas sirve para dar una señal de precio a la generación distribuida. Alguien que se plantee realizar autoconsumo sabrá cuál es el máximo de coste a asumir.
- En España hay tanto potencial de energías renovables que una subasta no expulsaría a los pequeños jugadores. Además la directiva de ayudas de estado contiene provisiones que velan por esta cuestión. Por tanto, no se ve el peligro de que se expulse a los pequeños. Otra cosa es el coste de capital, que sí puede ser distinto.