

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR LA QUE SE CREA LA RESERVA ESTRATÉGICA DE RESPUESTA RÁPIDA PARA EL RESPALDO DE LOS SERVICIOS DE AJUSTE DEL SISTEMA ELÉCTRICO

Expediente nº: IPN/CNMC/027/20

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

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 18 de noviembre de 2020

Vista la solicitud de informe formulada por la Secretaría de Estado de Energía sobre el proyecto de Orden por la que se crea la reserva estratégica de respuesta rápida para el respaldo de los servicios de ajuste del sistema eléctrico, 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 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 6 de agosto 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 el proyecto de Orden por la que se crea la reserva estratégica de respuesta rápida para el respaldo de los servicios de

ajuste del sistema eléctrico; la documentación recibida de la SEE consta de la propuesta de Orden, acompañada de su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (MAIN).

Según se indica en la MAIN, la finalidad del nuevo servicio es garantizar la fiabilidad de la operación del sistema y el suministro de la energía en situaciones excepcionales de muy fuertes desvíos generación-consumo, en un tiempo de respuesta muy corto y con la mayor eficacia técnica posible, disminuyendo además el impacto medioambiental. Para ello, se crea un nuevo servicio de reserva estratégica de respuesta rápida, mediante el cual los proveedores proporcionarán al sistema eléctrico una reserva de potencia y energía a subir, que podrá ser activada de manera casi instantánea a solicitud del operador del sistema, en situaciones de insuficiencia de la reserva obtenida mediante los servicios de balance del sistema eléctrico.

La MAIN justifica la propuesta en que el nuevo marco regulatorio europeo conocido como “*Paquete de Energía Limpia para todos los Europeos*”¹ introduce “la necesidad en España de desarrollar plenamente un instrumento que permita responder a las situaciones de urgencia que hasta la fecha resolvía la interrumpibilidad, y que resulte plenamente compatible con la regulación comunitaria”.

La última subasta para la asignación del servicio de interrumpibilidad se llevó a cabo en diciembre de 2019 y se asignó producto con entrega en el primer semestre de 2020. El servicio de interrumpibilidad es prestado por un conjunto de consumidores electrointensivos que deben reducir su potencia consumida hasta un valor de potencia residual determinado, en respuesta a una orden del operador del sistema atendiendo a las necesidades que surgen en la operación en tiempo real, de acuerdo, esencialmente, con criterios de seguridad (técnicos) y en su caso, de menor coste (económicos). La propuesta de Orden prevé la derogación de la orden que regula este mecanismo -Orden IET/2013/2013, de 31 de octubre, por la que se regula el mecanismo competitivo de asignación del servicio de gestión de la demanda de interrumpibilidad-.

El 6 de agosto 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

¹ Reglamento (UE) 2017/2195 de la Comisión de 23 de noviembre de 2017, por el que se establece una directriz sobre balance eléctrico; Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad y Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, normas enmarcadas dentro del Paquete de Energía Limpia de la Comisión Europea.

de veinte días hábiles a contar desde el día siguiente hábil a la recepción de la documentación. Las respuestas recibidas se adjuntan como anexo a este informe.

2 CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El proyecto consta de una propuesta de Orden y su correspondiente MAIN; la propuesta consta de 21 artículos estructurados en 5 capítulos, 2 disposiciones adicionales y una disposición final única.

2.1 Capítulo I - Disposiciones generales

Establece el objeto y el ámbito de aplicación de la Orden. Se trata de un servicio de disponibilidad de una reserva de potencia y energía a subir (en MW), prestado por los titulares de instalaciones de demanda que no participan en los mercados de balance, instalaciones de generación que no participen en el mercado de producción y que cumplan con un límite máximo de emisiones de CO₂ e instalaciones de almacenamiento de energía.

2.2 Capítulo II – Caracterización del servicio de reserva estratégica a subir

A través de los artículos que integran el capítulo II, se concreta la definición del servicio y se regulan aspectos sobre su asignación y la prestación efectiva del mismo, así como su retribución y liquidación.

Esta reserva estratégica puede ser activada en un tiempo inferior a 1 minuto, como respuesta a una solicitud de activación de potencia a subir emitida por el operador del sistema en situaciones en las que la reserva de potencia a subir gestionada mediante los servicios de balance del sistema eléctrico no sea suficiente. La duración mínima de la solicitud de activación será la equivalente al periodo de asignación del proceso de activación del producto de reserva de sustitución (producto que reemplaza, en la nueva normativa, a los actuales desvíos).

En lo que respecta a la asignación del servicio, ésta se lleva a cabo a través de un mecanismo de subasta en la que se subastan bloques de un mínimo de 1 MW de potencia, coincidiendo el periodo de prestación con el año natural (1 de enero a 31 de diciembre de cada año).

La retribución a los proveedores consta de un componente fijo, ligado a la reserva estratégica a subir y al precio asignado en la subasta, y un componente variable, ligado a la efectiva aplicación del servicio en respuesta a una activación emitida por el operador del sistema. El coste asociado a la retribución fija es asumido por la demanda proporcionalmente a su consumo en barras de central; el coste asociado a la retribución variable se incorpora, en su caso, en la liquidación de los desvíos recogida en el procedimiento de operación 14.4, por lo que es asumido por los sujetos responsables del balance.

2.3 Capítulo III – Subasta para la asignación de reserva estratégica a subir

El capítulo III regula un procedimiento de subastas anuales, convocadas por resolución de la Secretaría de Estado de Energía, a propuesta del operador del sistema, que deberá justificar el requerimiento, y previo informe de la CNMC.

Los requisitos a acreditar por parte de los titulares de las instalaciones que quieran ser habilitados para participar en la subasta son similares a los exigibles en el actual servicio de gestión de la demanda de interrumpibilidad. Se añade la exigencia a las instalaciones de generación de no superar el límite máximo de emisiones de CO₂ previsto en el artículo 22.4 b) del Reglamento (UE) 2019/943² como requisito para poder participar en un mecanismo de capacidad.

Los artículos de este capítulo regulan además el proceso de habilitación para poder acudir a la subasta, incluyendo las fases, los plazos y el calendario para dicho proceso. Se designa a la CNMC como supervisora de la subasta, al objeto de garantizar que su desarrollo y resultados respondan a condiciones competitivas, objetivas y no discriminatorias.

2.4 Capítulo IV – Aplicación y requisitos del servicio

En el capítulo IV se regulan la aplicación efectiva de este servicio y los requisitos exigibles para su prestación. Se determinan las condiciones en las que el operador del sistema podrá emitir una o varias solicitudes de activación del servicio, lo que, además de por falta de reserva de balance, también puede tener lugar a instancia de los gestores de las redes de distribución o cuando las condiciones de seguridad de la red de transporte lo requieran.

En cuanto a los requisitos exigibles para la prestación del servicio, se exige a las instalaciones de demanda, además de tener disponible la reserva asignada, el consumo de al menos un 51% de la energía en el periodo tarifario 6 durante el periodo de prestación del servicio. Se permite, no obstante, la declaración de periodos de indisponibilidad programada. Se exige también la remisión periódica de información al operador del sistema. A este respecto, se regulan en la Orden las previsiones sobre los equipos de comunicación y control que son necesarios para la prestación del servicio. Se establece un proceso de verificación del cumplimiento de los requisitos y se determinan las consecuencias del incumplimiento de los mismos: pérdida total o parcial del componente fijo de la

² El límite adoptado por la propuesta es el más estricto que fija el Reglamento y solo será de aplicación a partir del 1 de julio de 2025 pero, según se indica en la memoria, se ha optado por él porque una de las ideas básicas de este mecanismo es evitar tener que disponer de una reserva rodante de un tamaño considerable para afrontar situaciones relativamente excepcionales, con lo que ello supondría en términos de emisiones de CO₂ y costes de combustible.

retribución, inhabilitación para la participación en el servicio en periodos posteriores, etc.

2.5 Capítulo V – Inspección e información

Por último, el capítulo V se dedica a los aspectos relativos a las actuaciones inspectoras del servicio, que se otorgan al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, y a las obligaciones de remisión de información para el operador del sistema y los proveedores, entre las que destacan los informes mensuales y anual que el operador del sistema debe elaborar y remitir al citado ministerio, sobre el funcionamiento del servicio y el grado de cumplimiento de los requisitos por parte de los proveedores.

2.6 Otras disposiciones relevantes

La disposición adicional primera insta al operador del sistema a presentar, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de la Orden, los procedimientos de operación que resulten necesarios para su implementación, así como una propuesta de mecanismo y reglas de subasta.

La disposición derogatoria única deja sin efecto a la Orden IET/2013/2013, de 31 de octubre, por la que se regula el mecanismo competitivo de asignación del servicio de gestión de la demanda de interrumpibilidad, así como los procedimientos de operación que la desarrollan.

3 CONSIDERACIONES GENERALES

El objeto de la propuesta de Orden es regular un servicio de potencia y energía a subir que permita al operador del sistema garantizar la fiabilidad de la operación y el suministro de la energía en las condiciones de seguridad y calidad requeridas, en situaciones excepcionales de muy fuertes desvíos generación-consumo.

Para ello, se plantea la implantación de un mecanismo de reserva estratégica dirigido a incrementar el margen de reserva disponible en el sistema, utilizando recursos de demanda y almacenamiento, así como generación fuera del mercado, todos ellos, con capacidad de respuesta en un tiempo muy corto (inferior a un minuto).

A continuación, se realizan una serie consideraciones sobre la creación del servicio propuesto.

3.1 Sobre la revisión del anterior servicio de interrumpibilidad de la demanda

El anterior servicio de interrumpibilidad se encuentra regulado en la Orden IET/2013/2013, de 31 de octubre, por la que se regula el mecanismo competitivo

de asignación del servicio de gestión de la demanda de interrumpibilidad. Consiste en la reducción del consumo de potencia activa en respuesta a una orden de reducción dada por el operador del sistema. La Orden IET/2013/2013 establece un mecanismo competitivo de subasta para la asignación del servicio entre sus potenciales proveedores. A grandes rasgos, se definen dos tipos de productos, en bloques de 5 MW y 40 MW, aunque en las últimas subastas realizadas solo se requirió producto de 5 MW; el producto de 40 MW presenta una mayor exigencia de disponibilidad; el periodo de entrega es anual, aunque las últimas subastas han sido semestrales; existen dos tipos de ejecución de la interrupción a disposición del operador del sistema: instantánea, sin preaviso, y rápida, con preaviso mínimo de 15 minutos; por último, la activación del servicio puede llevarse a cabo en respuesta a dos tipos de criterios: técnicos, como herramienta de respuesta rápida en situaciones de emergencia dentro de la operación del sistema, y económicos, en situaciones en que la aplicación del servicio supone un menor coste que el de los servicios de ajuste del sistema.

Este Proyecto de Orden crea un mecanismo que sustituya al mecanismo de interrumpibilidad actualmente vigente³. Las modificaciones que se han ido introduciendo en el anterior mecanismo de interrumpibilidad, han ido respondiendo también a las consideraciones recogidas en los correspondientes informes emitidos por la CNMC a cada una de las subastas realizadas. Esta nueva propuesta, se justifica en que el nuevo marco regulatorio europeo⁴ introduce “la necesidad en España de desarrollar plenamente un instrumento que permita responder a las situaciones de urgencia que hasta la fecha resolvía la interrumpibilidad, y que resulte plenamente compatible con la regulación comunitaria”.

El mecanismo que se plantea en la propuesta de Orden tiene multitud de aspectos en común: la provisión por bloques, aunque en el caso de la reserva estratégica se reduce el tamaño a 1 MW; la exigencia de un nivel de consumo y una elevada disponibilidad durante el periodo de entrega; el control por parte del operador del sistema y las consecuentes obligaciones de comunicación entre los proveedores y el operador; la asignación del servicio mediante un procedimiento

³ La última subasta para la asignación del servicio de interrumpibilidad se llevó a cabo en diciembre de 2019 y se asignó producto con entrega en el primer semestre de 2020. Aunque la Orden IET/2013/2013 sigue vigente, no se convocó subasta para el segundo semestre de 2020, por lo que el servicio de interrumpibilidad no se presta desde julio de 2020 en el sistema eléctrico peninsular

⁴ Reglamento (UE) 2017/2195 de la Comisión de 23 de noviembre de 2017, por el que se establece una directriz sobre balance eléctrico; Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad y Directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, normas enmarcadas dentro del Paquete de Energía Limpia de la Comisión Europea.

de subasta competitiva periódica (previsiblemente anual); la retribución basada en un componente fijo y otro variable; etc.

No obstante, se diferencia en los siguientes aspectos:

- En el mecanismo anterior solo podían participar las instalaciones de demanda conectadas en alta tensión, mientras que este servicio está abierto a cualquier proveedor que pueda ofrecer una energía a subir en 1 minuto, por tanto, permite la participación de cualquier instalación de demanda, almacenamiento y de ciertas instalaciones de generación, pudiendo contar, por tanto, con más proveedores.
- En el mecanismo anterior la provisión se realizaba por bloques de 5 MW mientras que en el servicio propuesto el tamaño de los bloques se reduce a 1 MW para favorecer que el mayor número posible de instalaciones puedan ser proveedoras del mismo.
- La activación del mecanismo anterior por criterios económicos se realizaba a un precio regulado, mientras que la aplicación de la reserva estratégica se realizará en horas en las que se agote la escalera de ofertas de balance y se liquidará al precio máximo del mercado intradiario, por lo que su impacto sobre los mercados será menor que en el caso del mecanismo anterior.

En esta misma línea, cabe señalar que el mecanismo anterior de interrumpibilidad tuvo 50 horas de activación por criterios económicos en 2018 (aunque hay que añadir que el volumen de activaciones depende de las circunstancias: en 2019 sólo se dieron 3 horas de activación y ninguna en el primer semestre de 2020), mientras que la reserva estratégica prevé que activación se realice únicamente una vez cada 10 años.

- Respecto al tipo de activación, la respuesta en un tiempo inferior a 1 minuto que exige la reserva estratégica es más exigente que el preaviso de 15 minutos que permitía la interrumpibilidad de la demanda (el mecanismo de interrumpibilidad permitía ejecuciones del servicio instantáneas y con preaviso de 15 minutos), lo que encaja mejor con las necesidades que se pueden plantear en la operación del sistema en un escenario de emergencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, el servicio propuesto viene a mejorar muchas de las carencias detectadas en el anterior mecanismo. En primer lugar, se abre el servicio a todo tipo de instalaciones, lo que permitirá un incremento de los proveedores, y se reduce también el umbral de los bloques de provisión del servicio con el consecuente aumento de la competencia (siempre y cuando el diseño de las reglas de la subasta así lo garantice). No obstante, se sigue manteniendo como restricción, sin que sea objeto de justificación, un mínimo de consumo de al menos un 51% de la energía en el periodo tarifario 6 durante el periodo de prestación del servicio. En segundo lugar, se minimiza el impacto

sobre los mercados de balance al permitirse la activación del servicio únicamente cuando se hayan asignado todos los recursos disponibles a través de esos mercados, por lo que se disminuye la distorsión en la formación de los precios. Por todo ello, teniendo en cuenta que, además, el mecanismo tiene un carácter temporal en tanto se alcance una implantación plena del Reglamento (UE) 2019/943, la CNMC considera adecuada y necesaria la revisión del mecanismo de interrumpibilidad abordada por la propuesta de Orden, sin perjuicio de los aspectos reflejados en el apartado 3.2 y 3.4 siguientes.

3.2 Sobre la necesidad de establecer un servicio de respuesta rápida

La justificación aportada en la MAIN consiste a grandes rasgos en la necesidad de dar solución a situaciones de urgencia que podrían surgir en la operación del sistema eléctrico peninsular, motivadas por contingencias y/o fuertes desvíos respecto a los programas. Actualmente, según se indica en la MAIN, estas situaciones estarían cubiertas por el servicio de gestión de la demanda de interrumpibilidad, pero, con la aprobación del Paquete de Energía Limpia de la Comisión Europea y, en particular, el Reglamento (UE) 2019/943, ha surgido la necesidad de revisar esta herramienta y desarrollar un instrumento que, siendo compatible con el marco normativo europeo, permita responder ante dichas situaciones de urgencia.

Sobre esta justificación, el Operador del Sistema ha manifestado que resulta necesario este mecanismo por el progresivo incremento de la integración de energías renovables en el sistema eléctrico peninsular español, la reducción del número de horas de funcionamiento de las centrales térmicas convencionales y el consecuente incremento de reserva de energía a subir requerido en el sistema. Según sus alegaciones, este servicio le dotará de una herramienta que, en un tiempo de respuesta muy corto y con la mayor eficacia técnica, económica y medioambiental posible, garantice la operación del sistema y el suministro de la energía en situaciones excepcionales de muy fuertes desvíos generación-consumo, sin tiempo para la programación del arranque y conexión de grupos térmicos adicionales que puedan aportar la reserva de potencia y la energía a subir requeridas por el sistema eléctrico mediante el uso de los servicios de balance del sistema.

Esta Comisión comparte con la MAIN el argumento del incremento en el futuro de la necesidad de herramientas de respuesta rápida para garantizar la seguridad del suministro. Pero, más allá de la argumentación cualitativa, se considera necesario aportar una mayor justificación cuantitativa de la medida, teniendo en cuenta el impacto que puede tener sobre los mercados de balance y sobre el coste del desvío, tal y como se indica en el apartado 3.5.

A este respecto, al margen del requerimiento de un estudio europeo de cobertura que exige el Reglamento (UE) 2019/943 tal y como se ha indicado en el apartado 3.1, esta Comisión formula los siguientes comentarios a los argumentos y datos aportados en la MAIN:

- Se debería aportar una mayor justificación sobre la fijación del umbral de probabilidad de activación del servicio del 10%. El dimensionamiento del volumen de requerimiento del servicio a subastar se realizará, según la MAIN, mediante un análisis probabilístico anual, para determinar las energías de balance a subir de las que será necesario disponer y que tienen una probabilidad de activación no mayor al 10% en un año sin que se justifique este umbral.
- Se debería aportar mayor información para constatar que el sistema eléctrico español no dispondría en el futuro de esa reserva en caso de no existir este mecanismo. Uno de los argumentos dados en la MAIN es el beneficio medioambiental por reducciones de emisiones de CO₂, basado en que la reserva estratégica evitará tener que despachar grupos térmicos para que proporcionen reserva rodante, lo que da a entender que la reserva ya se encuentra en el sistema y lo que se conseguirá es obtenerla de otra tecnología más eficiente.

Sin perjuicio de que en un futuro puedan surgir situaciones excepcionales que requieran una reserva de respuesta rápida, los escenarios extremos registrados hasta la fecha no demuestran esta necesidad. Así, por ejemplo, el 7 de mayo de 2019, que se cita en la MAIN, en el que se produjo una situación de escasez de reserva de regulación terciaria a subir, la necesidad de reserva alcanzó 4.392 MW, lo que supera las situaciones excepcionales que contempla el análisis de la memoria.

Asimismo, el servicio de interrumpibilidad no ha sido activado en los últimos años por motivos de cobertura de la demanda. Sí se activó por criterios económicos de reducción del coste de las energías de balance y también para resolver restricciones zonales en casos muy particulares. En este mismo sentido, la CNMC ha puesto de manifiesto en sus informes realizados a las correspondientes subastas del anterior mecanismo de interrumpibilidad la falta de justificación de la necesidad de ese servicio por motivos de cobertura de la demanda.

3.3 Sobre la consideración de otras alternativas

Otra herramienta disponible para abordar el problema de seguridad planteado, no valorada en la MAIN como alternativa, es la creación de productos específicos de balance. El Reglamento (UE) 2017/2195 por el que se establece una directriz sobre el balance eléctrico, define los productos específicos como aquellos que no son estándares. Los productos estándares de balance son productos definidos en común para el conjunto del mercado europeo, tal que su uso en todos los sistemas permita que éstos puedan intercambiar energías de balance a través de las plataformas transfronterizas. Adicionalmente, el artículo 26 del Reglamento (UE) 2017/2195 permite disponer de productos específicos nacionales en determinados casos, en concreto, si se constata que los productos estándar no son suficientes para garantizar la seguridad de la operación y para

mantener eficientemente el equilibrio del sistema, o si se dispone de recursos de balance que no pueden ser aprovechados porque no pueden proporcionar productos estándar.

En este contexto, si bien el objetivo del Reglamento (UE) 2017/2195 es contemplar las herramientas necesarias para poder garantizar un balance seguro en el sistema eléctrico en el futuro, dado que la implantación del Reglamento no se completará hasta 2025, es posible que transitoriamente surjan ineficiencias⁵. Por otra parte, para que el modelo de balance resulte efectivo, es crucial la respuesta de la demanda, lo que no se conseguirá en el corto plazo y podría requerir incentivos adicionales.

Por todo ello, ante la necesidad de una reserva rápida en situaciones de emergencia del sistema, el Reglamento (UE) 2017/2195 permitiría crear un producto específico de balance, con las características del producto propuesto. Este servicio de respuesta rápida se podría justificar como un producto específico bajo el artículo 26 del citado Reglamento (UE) 2017/2195, siempre que se pueda constatar el requisito del apartado 1.b) del citado artículo 26, sobre que los productos estándar no son suficientes para garantizar la seguridad de la operación en determinadas circunstancias en el sistema español.

Junto a la propuesta de un mecanismo de reserva estratégica cabe contemplar otros mecanismos:

- Un producto específico de balance permitiría que las instalaciones de generación, almacenamiento y demanda no tuvieran que quedar fuera del

⁵ La participación de la demanda en balance (prevista en España para diciembre de 2020), permitirá incrementar los recursos a disposición del operador del sistema.

-La participación de Francia y Portugal en la plataforma TERRE, permitirá acceder a los recursos de los países vecinos. El sistema español se incorporó en la plataforma en marzo de 2020, mientras que Portugal lo hizo recientemente, el 29 de septiembre, por lo que aún no se dispone de datos relevantes sobre el intercambio de energías de balance. El operador del sistema francés, por su parte, tiene previsto incorporarse en noviembre de este mismo año.

-Igualmente, la puesta en marcha en España de las plataformas restantes (IGCC, MARI y PICASSO) permitirá al sistema español compartir recursos de balance con los sistemas vecinos. Se prevé que todas las plataformas estén operativas en el segundo trimestre de 2022. Este hito no significará necesariamente un incremento de los recursos disponibles para el sistema español, pero sí permitirá ganar eficiencia al optimizar el uso de los recursos compartidos y dará más oportunidades a los sujetos proveedores, pudiendo actuar como herramienta impulsora para un mayor desarrollo voluntario de la flexibilidad.

-Por otra parte, la introducción de una programación cuarto-horaria en los mercados de balance (previsto para el segundo trimestre de 2021) permitirá un mejor ajuste de los desvíos, asimismo, la liquidación cuarto-horaria de los desvíos (antes de 2025) mejorará los incentivos que reciben los sujetos para corregir los desvíos, lo que contribuirá a minorar la necesidad de reserva de balance.

mercado para poder proporcionarlo, siempre que garantizaran la reserva de una cantidad para la provisión del mismo. Si bien es cierto que la provisión de este servicio podría detraer recursos del resto de servicios de balance (ya que los sujetos deberían reservar la parte comprometida para la provisión de ese servicio), podrían no quedar fuera del mercado la instalación en su totalidad, lo que podría atraer más proveedores.

- La utilización de un producto específico de balance conllevaría que la provisión del mismo tuviera que realizarse en el corto plazo, en la medida de lo posible, y si es económicamente eficiente, según contempla el artículo 32.2 del Reglamento (UE) 2017/2195, lo que no garantizaría que se aportaran las señales necesarias de medio plazo para la incorporación de capacidad de balance adicional a la ya existente en el mercado.
- La introducción de un producto específico de balance sería una medida temporal, mientras se completa la implantación del Reglamento (UE) 2017/2195, al igual que lo sería la reserva estratégica propuesta⁶. Así, en el caso del producto específico, el operador del sistema debería analizar cada dos años la necesidad de mantener el producto, de acuerdo con el artículo 26.2 del Reglamento (UE) 2017/2195 y, debería analizar las posibles ineficiencias y distorsiones que pueda provocar este producto, de acuerdo con el artículo 60.2 del mismo Reglamento. Este producto, en caso de estar justificada su necesidad, sería aprobado por la CNMC.

3.4 Sobre los impactos de la propuesta

Al margen de los impactos positivos del mecanismo, ampliamente comentados en la MAIN, se abordan en este expositivo los posibles impactos colaterales que el nuevo servicio de reserva estratégica podría provocar en los mercados eléctricos, sobre la competencia y sobre el comportamiento de los agentes.

3.4.1 Impacto sobre el mercado

Dado que se trata de un servicio de uso excepcional, que se prevé sea activado muy ocasionalmente, posiblemente, una vez cada diez años, según cita de la MAIN, no se esperan grandes impactos sobre los mercados diario e intradiarios de energía, ni sobre mercados financieros o de más largo plazo. En particular, en cumplimiento del Reglamento (UE) 2019/943, la propuesta contiene algunas disposiciones que impiden que esta herramienta tenga un impacto limitador de los precios en situaciones de escasez. En concreto, la liquidación del desvío en

⁶ La temporalidad de los mecanismos de capacidad viene también exigida por el Reglamento (UE) 2019/943, artículo 22.1.a). por lo que, cualquier alternativa tendría el mismo carácter de transitoriedad.

caso de activarse el servicio se efectúa al precio máximo (el VoLL o el precio instrumental del intradiario continuo).

Previsiblemente se verá afectado el comportamiento de la demanda proveedora del servicio en los mercados diario e intradiario, ya que en los periodos de prestación del servicio debe garantizarse la disponibilidad de un determinado programa de compra que le permita aportar la reserva comprometida. No obstante, es previsible que, al igual que con el anterior mecanismo de interrumpibilidad, este programa responda más a sus necesidades de consumo que a la necesidad de proveer un servicio.

Con respecto al comportamiento de la generación, con la información disponible en la CNMC, las únicas centrales que podrían proveer este servicio de respuesta rápida (en menos de 1 minuto)⁷ sin estar acopladas, serían las centrales hidráulicas siempre que llevaran a cabo las inversiones necesarias y, las instalaciones de almacenamiento. Dado que para participar en el mecanismo de reserva estas instalaciones deberían renunciar a los beneficios esperados en el mercado, no se considera probable que el mecanismo tenga impacto sobre el mercado al no existir riesgo de retirada de capacidad.

Con respecto al impacto sobre los servicios de balance, como se ha indicado anteriormente, la entrada de la demanda en la provisión de estos servicios se completará en los próximos meses; si la reserva estratégica se pone en marcha en el mismo horizonte, tal como prevé la propuesta, es posible que actúe como desincentivo a la participación de la demanda en balance, ya que no se permite que una instalación participe en ambos servicios. Los potenciales proveedores tendrán que decidir en cuál de los dos prefieren participar. Lo esperable es que muchos de ellos aguarden a la celebración de la primera subasta anual de reserva estratégica antes de iniciar su proceso de habilitación para la prestación de servicios de balance.

3.4.2 Impacto económico sobre los responsables del desvío

En caso de activación de una reserva estratégica, el artículo 22.2.b) del Reglamento (UE) 2019/943 impone que los desvíos se liquiden al menos al valor de carga perdida (VoLL) o a un valor superior al límite técnico del precio intradiario (9.999 €/MWh según los límites armonizados de precios del mercado intradiario en el ámbito del Reglamento (UE) 2015/1222 de la Comisión, de 24 de julio de 2015, por el que se establece una directriz sobre la asignación de capacidad y la gestión de las congestiones) si este fuera mayor⁸. Es decir, los

⁷ Los ciclos combinados podrían proporcionar el servicio con la turbina sin acoplar a velocidad de sincronismo, pero no sería viable desde un punto de vista económico ni medioambiental.

⁸ Artículo 22.2.b) *durante los periodos de liquidación de los desvíos, cuando se despachen los recursos de la reserva estratégica, los desequilibrios del mercado se liquidarán al menos al valor*

sujetos que se desvíen en ese periodo pagarán, al menos, 10.000 € por cada MWh de desvío, una vez que se incorporen los citados límites técnicos a nuestra regulación; si bien esto se ha de tener en cuenta, la activación de este servicio se prevé únicamente en casos muy excepcionales

4 CONSIDERACIONES PARTICULARES

4.1 Sobre el requisito de “no participar en el mercado”

El mecanismo propuesto prevé que el servicio sea provisto por instalaciones que no participen en el mercado de electricidad, y sea utilizado solo en caso de presentarse situaciones excepcionales, sin tiempo para la programación del arranque y conexión de grupos térmicos adicionales que pudiesen aportar la reserva de adicional a subir requerida por el sistema eléctrico en esas condiciones.

Debería aclararse cómo se acredita la “no participación en el mercado” y en particular, si se permitirá que una instalación ya existente en el mercado pueda abandonarlo para proveer reserva estratégica y volver al mercado en un momento posterior o si se trata de una opción sin posibilidad de retorno⁹. A este respecto, cabe recordar que el Reglamento (UE) 2019/943 dispone en su artículo 22.2 que los recursos de la reserva estratégica se mantengan fuera del mercado, al menos, durante la duración del periodo contractual, y el mecanismo propuesto prevé un periodo de prestación del servicio anual.

4.2 Sobre la activación del servicio por motivos distintos al desvío

El artículo 13 del proyecto de Orden prevé la activación del servicio de reserva estratégica por motivos diferentes de la insuficiencia de reserva de potencia a subir. En concreto, permite que el operador del sistema, y también los gestores de las redes de distribución a través del operador del sistema, puedan emitir una solicitud de activación a un proveedor o a un conjunto de proveedores del servicio cuando las condiciones de seguridad de la red de transporte o distribución así lo exijan.

El artículo 22.2.a) del Reglamento (UE) 2019/943 especifica que cuando un mecanismo de capacidad esté diseñado como una reserva estratégica, sus

de carga perdida o a un valor superior al límite técnico del precio intradiario a que se refiere el artículo 10, apartado 1, si este fuera mayor.

⁹ En el caso del sistema belga, se utilizó la reserva estratégica para que las centrales de carbón que habían solicitado el cierre y ciclos combinados en hibernación siguieran estando operativas para situaciones de emergencia, durante uno o varios años antes de efectuar su desmantelamiento. No sería posible en este caso para los carbones por la limitación de emisiones de CO₂.

recursos solo se despacharán en caso de que sea probable que los gestores de redes de transporte agoten sus recursos de balance para llegar a un equilibrio entre la oferta y la demanda.

A la vista de este texto, y teniendo en cuenta que el balance del sistema eléctrico español se lleva a cabo en nudo único, es decir, no se calculan necesidades ni se ofertan reservas de balance a nivel zonal, como sucede en otros países europeos, como Italia o los países nórdicos, esta Comisión tiene dudas de que las activaciones previstas en la propuesta por cuestiones de seguridad de las redes sean admisibles bajo el Reglamento, sin que medie circunstancia de agotamiento de las reservas peninsulares.

4.3 Sobre la liquidación a los proveedores

De acuerdo con el artículo 6 de la propuesta de Orden, la retribución de los proveedores del servicio de reserva estratégica a subir estará constituida por dos componentes. Una retribución fija, asociada a la disponibilidad de la reserva estratégica adjudicada en la subasta, que se liquida mensualmente, y una retribución variable, asociada a la potencia efectivamente aportada en caso de solicitud de activación.

Se debería adaptar el Real Decreto 216/2014, de 28 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los precios voluntarios para el pequeño consumidor de energía eléctrica y su régimen jurídico de contratación, el cual contempla actualmente el coste fijo de la interrumpibilidad en el cálculo del PVPC pero no un posible coste de la reserva estratégica.

Respecto a la retribución variable, el apartado 3 del artículo 6 de la propuesta de Orden establece que dicha liquidación será, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22.2.c) del Reglamento (UE) 2019/943, al precio establecido en el apartado 22.2.b) del mismo Reglamento¹⁰. A este respecto, cabría plantear que la liquidación variable de los proveedores no se lleve a cabo al precio indicado en el artículo 6 de la propuesta sino al precio del desvío a subir, de forma coherente con el tratamiento que se da a los sujetos que proporcionan servicios de balance y a los sujetos a los que se les liquida el coste del desvío y, con lo previsto en el artículo 22.2 del Reglamento (UE) 2019/943.

¹⁰ Esta referencia resulta confusa ya que, por una parte, el artículo 22.2.c) no se refiere al precio sino a la energía, que deberá ser liquidada en el proceso de liquidación de los desvíos regulado en el P.O.14.4, y el artículo 22.2.b) del Reglamento no establece el precio al que ha de ser liquidada la activación de la reserva sino el precio al que se deberán liquidar los desvíos de los BRP. Dependiendo de cómo sea el cálculo del precio del desvío (precio único o precio dual), ambos valores podrán o no coincidir.

4.4 Sobre la repercusión del coste

El artículo 7.3 de la propuesta de Orden establece que el coste fijo mensual del servicio sea liquidado sobre la demanda de manera proporcional a su consumo en barras de central.

Esta fórmula de reparto de costes entre la demanda ha venido siendo habitualmente utilizada en sector eléctrico español para cubrir costes que no tienen un origen concreto al que se pueda repercutir, por ejemplo, restricciones tras el mercado diario o banda de regulación secundaria. Sin embargo, en el nuevo marco regulatorio del Paquete de Energía Limpia para todos los Europeos, en el que se da a la demanda tratamiento de sujeto con capacidad de respuesta y se le permite, e incluso se incentiva, participar en los servicios de ajuste del sistema, los roles se confunden y la fórmula resulta obsoleta.

En el ámbito de las Condiciones relativas al balance, ya se puso de manifiesto la necesidad de equiparar las condiciones que afrontan demanda y generación, de lo contrario, no será posible disponer de igualdad de condiciones para que puedan competir ambas tecnologías.

4.5 Sobre el mecanismo de subasta

Tal y como se ha comentado anteriormente, la propuesta de Orden no especifica el tipo de subasta, previéndose en el artículo 8.4 de la propuesta de Orden que la SEE resolverá teniendo en cuenta la propuesta del operador del sistema y el informe emitido por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, incluyendo: (a) el requerimiento de reserva estratégica a subir que será subastado; (b) el periodo de prestación del servicio de reserva estratégica a subir; (c) la fecha de celebración de la subasta; y (d) las reglas a aplicar en la subasta. Dado que según el artículo 8.1 de la propuesta de Orden el operador del sistema debe remitir propuesta sobre los tres primeros (requerimiento, periodo y fecha de la subasta) y la CNMC debe, en virtud del artículo 8.3 de la citada Orden, emitir informe sobre dicha propuesta, se considera que la CNMC también debería informar sobre las reglas a aplicar en la subasta.

5 CONCLUSIONES

Este Proyecto de Orden crea un mecanismo que sustituye al mecanismo de interrumpibilidad actualmente vigente sobre el que la CNMC ha emitido informes previos. La nueva propuesta sometida a informe trae causa de *“la necesidad en España de desarrollar plenamente un instrumento que permita responder a las situaciones de urgencia que hasta la fecha resolvía la interrumpibilidad, y que resulte plenamente compatible con la regulación comunitaria”*.

Por ello, varios aspectos de la nueva regulación guardan relación con los de la interrumpibilidad: la provisión por bloques; la exigencia de un nivel de consumo y una elevada disponibilidad durante el periodo de entrega; el control por parte del

operador del sistema y las consecuentes obligaciones de comunicación entre los proveedores y el operador; la asignación del servicio mediante un procedimiento de subasta competitiva periódica (previsiblemente anual); la retribución basada en un componente fijo y otro variable; etc.

No obstante, se diferencia del anterior mecanismo de interrumpibilidad en los aspectos siguientes (descritos en el apartado 3.1 de este informe): tipos de instalaciones que pueden participar en el mecanismo, tamaño de los bloques de provisión del servicio, forma o criterio de activación del mecanismo, así como el tiempo de respuesta.

De acuerdo con lo expuesto en este informe, el servicio propuesto mejora muchas de las carencias detectadas en el anterior mecanismo en cuanto a la necesidad de una mayor competencia – al abrir el servicio a todo tipo de instalaciones y al reducir el umbral de los bloques de provisión del servicio - y a la minimización del impacto sobre los mercados de balance – al permitirse la activación del servicio únicamente cuando se hayan asignado todos los recursos disponibles a través de esos mercados-. Por todo ello, teniendo en cuenta que, además, el mecanismo tiene un carácter temporal en tanto se alcance una implantación plena del Reglamento (UE) 2019/943, se considera adecuada y necesaria la revisión del mecanismo de interrumpibilidad abordada por la propuesta de Orden, sin perjuicio de las consideraciones particulares reflejadas en el informe.

ANEXO: LISTADO DE ALEGACIONES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ELECTRICIDAD

Se han recibido alegaciones de:

Asociaciones:

- ACOGEN (Asociación Española de Cogeneración)
- AEGE (Asociación de Empresas con Gran Consumo de Energía)
- AELEC (Asociación de Empresas de Energía Eléctrica)
- ASPAPEL (Asociación Española de Fabricantes de Pasta, Papel y Cartón)
- ENTRA (Agregación y Flexibilidad)

Empresas:

- ACCIONA
- ENDESA
- REE, como operador del sistema

Asimismo, la Dirección General de Consumo del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, la Confederación Española de Cooperativas de Consumidores y Usuarios (HISPACOOOP) y Red Eléctrica de España, en su calidad de transportista único, han comunicado que no tienen comentarios a la propuesta.

ANEXO: ALEGACIONES DEL CONSEJO CONSULTIVO DE ELECTRICIDAD

[CONFIDENCIAL]