

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE MODIFICA EL PROCEDIMIENTO DE OPERACIÓN 3.3 ACTIVACIÓN DE ENERGÍAS DE BALANCE PROCEDENTES DEL PRODUCTO DE RESERVA DE SUSTITUCIÓN (RR)

Nº Expediente: DCOOR/DE/011/20

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 14 de enero de 2021

La Sala de la Supervisión Regulatoria, de acuerdo con la función establecida en el artículo 7.1.c de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, modificada por el Real Decreto-ley 1/2019 y desarrollada a través de la Circular 3/2019, de 20 de noviembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen las metodologías que regulan el funcionamiento del mercado mayorista de electricidad y la gestión de la operación del sistema, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 5.1 de dicha circular, acuerda emitir la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, modificada por el Real Decreto-Ley 1/2019, en su artículo 7, acerca de la supervisión y control en el sector eléctrico y en el sector del gas natural, determina en su apartado primero la potestad de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de establecer, mediante circular, las metodologías relativas a la prestación de servicios de balance y de no frecuencia del sistema eléctrico que, desde el punto de vista de menor coste, de manera justa y no discriminatoria proporcionen incentivos adecuados para que los usuarios de la red equilibren su producción y consumo.

En fecha 2 de diciembre de 2019, se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Circular 3/2019, de 20 de noviembre, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen las metodologías que regulan el funcionamiento del mercado mayorista de electricidad y la gestión de la operación del sistema.

La Circular 3/2019, en su artículo 19, establece que el operador del sistema eléctrico será responsable de la gestión de los mercados de servicios de balance prestados por los proveedores de estos servicios para garantizar el adecuado equilibrio entre la generación y la demanda, y la seguridad y la calidad del suministro eléctrico. También según este mismo artículo será responsable el operador del sistema eléctrico de la liquidación a los proveedores de los volúmenes activados de energía de balance, la liquidación de los intercambios de energía con otros operadores, así como de la liquidación de los desvíos a cada sujeto de liquidación responsable del balance. Todo ello, según lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2017/2195 de la Comisión, de 23 de noviembre de 2017, por el que se establece una directriz sobre el balance eléctrico.

Segundo. El artículo 18 del Reglamento (UE) 2017/2195 establece que los gestores de la red de transporte de cada estado miembro elaborarán una propuesta relativa a las condiciones aplicables a los proveedores de servicios de balance y las condiciones aplicables a los sujetos de liquidación responsables del balance. En el caso del sistema eléctrico español, dichas condiciones fueron aprobadas por la CNMC con fecha 11 de diciembre de 2019 y publicadas en el BOE el 23 de diciembre de 2019.

Tercero. El apartado 6 del artículo 13 de las citadas Condiciones relativas al balance, aprobadas por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC con fecha 11 de diciembre de 2019, prevé que el operador del sistema eléctrico pueda establecer requerimientos elásticos dependientes del precio para los procesos de asignación de los servicios de balance de reservas de sustitución (RR) y de reservas manuales para la recuperación de la frecuencia (mFRR), conforme a lo previsto en los marcos de aplicación para la creación de las plataformas europeas para el intercambio de las energías de balance. Este mismo apartado especifica que los criterios para la utilización de los requerimientos elásticos y la determinación de los precios en el sistema eléctrico español se detallarán en los procedimientos de operación.

Cuarto. Con fecha 10 de diciembre de 2020 la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC aprobó mediante resolución la adaptación de los procedimientos de operación del sistema a las Condiciones relativas al balance aprobadas por resolución de la CNMC de 11 de diciembre de 2019. Esta adaptación no incluía el desarrollo previsto por el apartado 6 del artículo 13 de las condiciones, que no había sido incorporado por el operador del sistema eléctrico, por no ser urgente su implementación para dar cumplimiento al Reglamento 2195/2017, ya que la utilización de requerimientos elásticos es voluntaria.

Quinto. La puesta en marcha de los mercados transfronterizos de balance previstos en el Reglamento 2195/2017 supone un reto para todos los sistemas eléctricos europeos, tanto para los operadores de dichos sistemas, que han de proponer las metodologías de aplicación e implementar los sistemas y procesos correspondientes, como para los reguladores que aprueban dichas normas y, especialmente, para los participantes en los mercados, que han de adaptar sus sistemas a las nuevas reglas del juego.

El operador del sistema eléctrico español está participando ya hoy en dos de las plataformas transfronterizas de balance previstas por el Reglamento 2195/2017: la plataforma LIBRA, para el intercambio de producto de reserva de sustitución (RR), y la plataforma IGCC, para la compensación de desvíos entre sistemas. La participación en la plataforma LIBRA está regulada a nivel nacional en el procedimiento de operación 3.3 (P.O. 3.3). El marco para la creación de esta plataforma permite el uso de requerimientos elásticos por parte de los operadores del sistema eléctrico.

La participación del operador del sistema eléctrico en la plataforma LIBRA se materializó en marzo del año 2020. En una primera fase, el sistema español operaba aislado, ya que los sistemas vecinos no estaban operando en la plataforma. Posteriormente, en una segunda fase, el 30 de septiembre de 2020 se iniciaron los intercambios transfronterizos de producto RR al incorporarse a la plataforma el operador del sistema eléctrico portugués (REN). Actualmente, el sistema eléctrico español intercambia reserva RR a través de sus interconexiones con Portugal y Francia.

En esta segunda fase, se han registrado ocasionalmente algunos resultados en la plataforma LIBRA que pueden considerarse que no son adecuados desde un punto de vista de la eficiencia de mercado, que es uno de los principales objetivos establecidos en el artículo 3 del Reglamento 2195/2017. Estas situaciones se han registrado fundamentalmente por falta de experiencia de los sujetos que proveen los servicios de reserva con los nuevos productos estándares, por falta de ofertas disponibles en los diferentes sistemas y, por la aparición de situaciones inesperadas que no pudieron ser previstas durante la fase de diseño del algoritmo de casación, debido a la complejidad que supone la integración de las diferentes características de cada sistema.

Adicionalmente, también la puesta en marcha de la plataforma LIBRA y de los sistemas informáticos desarrollados de acuerdo con las especificaciones de esta nueva plataforma ha ocasionado la aparición de incidencias con distinto grado de alcance. En este sentido, cabe citar lo sucedido en la hora 12 del pasado día 11 de diciembre de 2020, en la que el precio de la reserva RR a subir alcanzó un valor de 6.100 €/MWh en una situación excepcional de fijación de precio motivada por las ofertas y necesidades enviadas a la plataforma desde los diferentes sistemas eléctricos conectados a la misma y un funcionamiento inesperado de los sistemas informáticos.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, desde la entrada de los sistemas vecinos en la plataforma, se han producido situaciones puntuales de precios muy elevados en algunas áreas que no reflejan la situación de escasez de dichas zonas. En particular, dichas áreas disponían de un elevado volumen de ofertas presentadas a precio inferior al marginal resultante que fueron rechazadas por el algoritmo y, el precio lo determinaron ofertas más caras de otras zonas. Como consecuencia de estos hechos, en determinados momentos, el servicio RR no ha proporcionado las señales adecuadas a los participantes en el mercado. A este respecto, está previsto trabajar en el marco de la plataforma RR en la búsqueda de fórmulas para minimizar los volúmenes de ofertas rechazadas de forma inesperada.

Por otra parte, se estima que, en determinadas horas de esta segunda fase, el coste de activación del producto RR ha sido superior al que podría haberse obtenido si se hubieran resuelto las necesidades del sistema con otro tipo de productos de balance, bien RR específicos bien mFRR (regulación terciaria en el sistema eléctrico español).

Sexto. El uso de requerimientos elásticos fue contemplado en los marcos para la creación de las plataformas RR y mFRR, para proporcionar a los TSOs una herramienta de flexibilidad con la que pudieran incrementar la eficiencia en situaciones como ésta, en las que existen distintos recursos que pueden satisfacer su necesidad. En este momento, su aplicación podría ayudar a mitigar las consecuencias negativas descritas en los párrafos anteriores, ligadas a una situación de aprendizaje y adaptación de los mercados, por lo que se considera necesaria la implementación del uso de los requerimientos elásticos en el sistema español. Para ello, se ha procedido a abordar la revisión del P.O. 3.3.

Asimismo, se considera conveniente el establecimiento de un mecanismo de salvaguarda en el caso de producirse anomalías en los sistemas informáticos, para lo que se solicita al operador del sistema eléctrico que realice una propuesta en la próxima revisión de sus procedimientos que mitigue las consecuencias de esas posibles anomalías.

Séptimo. Con fecha 22 de diciembre de 2020, y de acuerdo con la Disposición Transitoria décima de la Ley 3/2013, de 4 de junio, se dio trámite de audiencia, enviando al Consejo Consultivo de Electricidad la *“Propuesta de resolución por la que se modifica el procedimiento de operación 3.3 Activación de energías de balance procedentes del producto de reserva de sustitución (RR)”*. Asimismo, en esa misma fecha, en cumplimiento del trámite de información pública, se publicó en la página web de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia la citada propuesta de resolución para que los sujetos formularan sus alegaciones en el plazo de 10 días hábiles.

En este trámite, se ha recibido respuesta de 7 sujetos, entre empresas y asociaciones, 4 de los cuales realizan comentarios y sugerencias.

La mayoría de los sujetos solicitan que no se utilicen requerimientos elásticos. Esta cuestión ya ha sido debatida y justificada en los trámites de aprobación del marco de las plataformas TERRE (RR IF) y MARI (mFRR IF), así como de las Condiciones nacionales relativas al balance. En particular, en el trámite de aprobación de estas condiciones¹, se indicó que:

“La opinión negativa de los agentes españoles va en línea con las obtenidas en las consultas europeas de los marcos de las plataformas antes mencionadas. Es por ello que los reguladores europeos han previsto, en el contexto de las plataformas, mecanismos para la supervisión del impacto de los requerimientos elásticos y, en su caso, revisión de las condiciones para su utilización. [...]. Sin embargo, a pesar de la oposición de los sujetos, las ofertas elásticas se mantienen a nivel europeo, por el beneficio que pueden reportar en términos de eficiencia y reducción del coste.

En el nuevo marco de plataformas comunes para la asignación de recursos de balance, cada TSO compite de algún modo con los TSOs vecinos para conseguir los recursos más económicos posibles. Además, aumentan sus incertidumbres, entre otras cosas, porque disponen no sólo de productos estándares de balance sino también de posibles productos específicos nacionales. Así las cosas, teniendo en cuenta que otros TSOs sí harán uso de la opción de poner precio a sus requerimientos, en las mismas plataformas en las que estará operando REE, la CNMC considera oportuno contemplar esta opción en las Condiciones nacionales relativas al balance, a fin de que el operador del sistema español cuente con las mismas oportunidades que el resto de operadores.”

No obstante, se reitera que su uso en el sistema eléctrico español será supervisado estrechamente y podrá ser revisado, tanto el propio uso como la fórmula para la determinación del precio, en cuanto los resultados demuestren la aparición de ineficiencias en el mercado o se identifique alguna posibilidad de mejorar su aplicación.

Alternativamente, los sujetos solicitan que su uso sea temporal. A este respecto, no se considera adecuado determinar a priori el periodo de tiempo en el que sería conveniente disponer de esta herramienta, por lo que no se estima oportuno limitar su duración. En cualquier caso, tal como se ha indicado en el párrafo anterior, la aplicación de requerimientos elásticos podrá ser revisada en el futuro, en particular, ante la introducción de cambios en el algoritmo de casación de reserva RR. Es importante aclarar además, que el uso de este tipo de requerimientos por parte de REE será potestativo, por lo que no abarcará necesariamente todos los periodos de programación.

¹ DCOOR/DE/012/18 - PROPUESTA DEL OPERADOR DEL SISTEMA DE TERMS AND CONDITIONS -TC- PARA BALANCING SERVICE PROVIDERS -BSP- Y BALANCE RESPONSIBLE PARTIES -BRP- | CNMC. Solicitud de la CNMC al operador del sistema eléctrico español de modificación de la propuesta de condiciones relativas al balance para los proveedores de servicios de balance y los sujetos de liquidación responsables del balance en el sistema eléctrico peninsular español

También solicitan que se analicen detalladamente las causas que han provocado los picos de precio en TERRE y el elevado volumen de ofertas paradójicamente rechazadas (URB, en sus siglas en inglés), así como, que se modifique el algoritmo de la plataforma al objeto, por ejemplo, de priorizar la minimización de URB e introducir medidas que mitiguen el impacto del uso de periodos de negociación diferentes por parte de los TSOs (15, 30 y 60 minutos). A este respecto, cabe indicar que dicho análisis está en curso en el ámbito del grupo de implementación de la plataforma y, que esta ha sido una cuestión prioritaria, tanto para los TSOs como para las NRAs del proyecto, desde que empezaron a registrarse dichos episodios a principios de diciembre. En la medida en que resulte posible, se trabajará para mejorar el funcionamiento del algoritmo RR, sin perjuicio de que éste no podrá ser óptimo mientras no se complete la implantación del Reglamento EB, y la armonización inherente de los mercados, en 2025.

Otra cuestión planteada por los sujetos es la posibilidad de que se reliquide el evento registrado en la hora H.12 del día 11 de diciembre, que fue debido a una incidencia técnica. En esta línea, la presente resolución ya solicita al operador del sistema que proponga un mecanismo de salvaguarda en el caso de producirse anomalías en los sistemas informáticos. La posibilidad de que la regulación vigente permita la reliquidación de la citada hora, o bien que el mencionado mecanismo de salvaguarda pueda resultar de aplicación para las liquidaciones que se realicen a partir de su entrada en vigor, está siendo analizada.

También solicitan que se excluyan ciertos volúmenes o precios del cálculo del desvío con carácter general. El operador del sistema está trabajando en la revisión del mecanismo de liquidación de los desvíos, para su adaptación a la metodología ISH, en cuyo ámbito se establecen las energías y precios que deben ser utilizados en dicha liquidación.

Por último, algunos sujetos solicitan transparencia, la publicación de la metodología para la determinación de los precios de los requerimientos elásticos, y la publicación de la curva de ofertas/necesidades a la mayor brevedad posible tras su asignación. La CNMC considera que el criterio adoptado de confidencialidad de la metodología podrá ayudar a minimizar el riesgo de que los requerimientos elásticos interfieran en la formación del precio en el mercado RR. Su publicidad podría provocar en la práctica la introducción de un límite de precio, al ser adoptado por los proveedores, que lo podrían reflejar en sus ofertas y ajustar sus estrategias en mercado. Asimismo, cabe señalar que, de acuerdo con la información disponible en la CNMC, los TSOs que han aplicado o prevén aplicar este tipo de requerimientos en Europa han seguido este mismo criterio de confidencialidad.

Por todo ello, no se ha incorporado ninguna modificación sobre la propuesta remitida a consulta pública.

Octavo. Con fecha 22 de diciembre de 2020, se remitió la propuesta de resolución a la Dirección General de Política Energética y Minas para que aportaran sus comentarios al respecto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Habilitación competencial para aprobar este procedimiento

El artículo 5.4.c) del Reglamento (UE) 2017/2195 atribuye a la autoridad reguladora nacional de cada Estado miembro la aprobación de las condiciones relativas al balance.

Por su parte, el artículo 7.1, párrafo final, de la Ley 3/2013, de 4 de junio, habilita a la CNMC para dictar actos de ejecución y aplicación de las circulares, que habrán de publicarse en el BOE.

Al amparo de esas competencias, y teniendo en cuenta las circunstancias de hecho previamente expuestas (en particular, la ausencia de una propuesta previa de desarrollo del apartado 6 del artículo 13 de las Condiciones relativas al balance en la adaptación que se ha realizado de los procedimientos de operación del sistema, y la necesidad detectada por esta Comisión), la CNMC elaboró una propuesta de revisión del P.O. 3.3, que fue sometida a audiencia e información pública, tal como se indica en los antecedentes de hecho. Dicha propuesta se ha incorporado al texto del P.O. 3.3, tal y como se recoge en el anexo de esta resolución.

El objetivo principal de dicha revisión del procedimiento de operación P.O.3.3 *Activación de energías de balance procedentes del producto de reserva de sustitución (RR)* es desarrollar lo previsto en el apartado 6 del artículo 13 de las Condiciones relativas al balance, aprobadas por la CNMC el 11 de diciembre de 2019, en relación con el uso por el operador del sistema eléctrico de requerimientos elásticos dependientes del precio para los procesos de asignación del servicio de balance de reservas de sustitución (RR).

Segundo. Cambios que se introducen en el PO 3.3 y criterios de aplicación de la metodología para la determinación de los precios de los requerimientos elásticos

Los cambios que se introducen consisten en modificar el apartado 9.3 del PO 3.3, al objeto de contemplar que las necesidades de balance que se pondrán a disposición de la plataforma europea de RR desde el sistema eléctrico español podrán estar definidas como necesidades elásticas, y en añadir un nuevo anexo II al P.O.3.3 en el cual se establece la metodología que utilizará el operador del sistema para establecer las necesidades elásticas del sistema eléctrico español. Este anexo tiene un tratamiento confidencial para evitar predictibilidad del resultado por parte de los sujetos y, será remitido únicamente al operador del sistema.

La metodología de aplicación al establecimiento de los requerimientos elásticos se rige por los siguientes criterios:

Las necesidades de energías de balance de tipo RR pueden ser inelásticas, esto es, disposición del operador del sistema a comprar energía de balance independientemente del precio, y elásticas, disposición del operador del sistema a comprar energía de balance sólo si el precio marginal resultante de la asignación de energía de balance en la plataforma RR es inferior o en el límite igual (para la energía a subir) o superior o en el límite igual (para la energía a bajar) al precio del volumen elástico.

La metodología contempla que, para cada periodo de programación, el operador del sistema pueda establecer un reparto del volumen de necesidad de energía de balance de tipo RR (V_{RR}) entre volumen inelástico y elástico ($V_{RR} = V_{INELAS} + V_{ELAS}$), de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.2 del marco de implementación de la plataforma RR. La utilización de un requerimiento elástico, así como el reparto del requerimiento entre volúmenes elástico e inelástico será determinado por el operador del sistema considerando la situación del sistema eléctrico español y los resultados de la plataforma LIBRA en sesiones anteriores.

Para calcular el precio a incorporar en las necesidades elásticas, la metodología utiliza como referencia los precios de la asignación del servicio de regulación terciaria tanto a subir como a bajar, ya que actualmente es la alternativa al uso de energía de balance de tipo RR.

Por otra parte, la metodología incluye un valor adicional que se suma a los precios - a subir y a bajar- calculados anteriormente. Este valor adicional, siempre positivo para la energía a subir y negativo para la energía a bajar, permite tener en cuenta la tipicidad de los precios marginales de regulación terciaria. De esta forma, el valor adicional permite ajustar el precio de los requerimientos a las desviaciones que se puedan registrar en los precios, motivadas por las circunstancias de operación de cada momento.

Así, la metodología no fija un valor permanente, ya que, de facto, un posible valor permanente sería considerado un límite al precio de la asignación de ofertas de RR, lo que no está permitido de acuerdo con la normativa de aplicación. El precio lo determinará el operador del sistema diariamente de acuerdo con la aplicación de esta metodología.

Adicionalmente, sin perjuicio de que esta metodología pueda revisarse posteriormente para incorporar un mayor ajuste, la metodología prevé que uno de los componentes del valor adicional pueda ser modificado por la CNMC en caso de que las condiciones de mercado lo justifiquen y la metodología no refleje dichas condiciones.

Por cuanto antecede, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

RESUELVE

Primero. Aprobar el procedimiento de operación PO 3.3 “Activación de energías de balance procedentes del producto de reserva de sustitución (RR)”, incluido en el anexo de esta resolución.

Segundo. La presente resolución surtirá efectos al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

La presente resolución se publicará en el «Boletín Oficial del Estado» a excepción del anexo II del P.O. 3.3, en cumplimiento de los establecido en el artículo 7.1, párrafo final, de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC.

La presente resolución, incluido el anexo II del P.O. 3.3, se notificará a Red Eléctrica de España, S.A.

ANEXO I. Procedimiento de operación 3.3 Activación de energías de balance procedentes del producto de reserva de sustitución (RR)