

**MEMORIA EXPLICATIVA DE LA PROPUESTA DE
CIRCULAR **XX/2022**, DE **XX DE XX**, DE LA
COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA
COMPETENCIA, POR LA QUE SE MODIFICA LA
CIRCULAR 4/2019, DE 27 DE NOVIEMBRE, POR
LA QUE SE ESTABLECE LA METODOLOGÍA DE
RETRIBUCIÓN DEL OPERADOR DEL SISTEMA
ELÉCTRICO.**

REF. CIR/DE/003/22

Fecha 18 octubre 2022

www.cnmc.es

ÍNDICE

1. Objeto.....	3
2. ANTECEDENTES Y NORMATIVA APLICABLE	3
3. OPORTUNIDAD Y NECESIDAD DE LA PROPUESTA DE CIRCULAR	5
3.1. Identificación de los fines y objetivos perseguidos	5
3.2. Adecuación a los principios de buena regulación.....	5
3.3. Análisis de alternativas	6
4. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	7
4.1. Estructura de la Circular.....	7
4.2. Principales novedades introducidas por la propuesta de norma.....	7
4.3. Vigencia de la norma	8
5. NORMAS QUE SE VERÁN AFECTADAS	8
6. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN	8
6.1. Valoración de las alegaciones recibidas	10
7. CONTENIDO Y ANÁLISIS TÉCNICO.	14
7.1. Capítulo II. Modificación de la Circular 4/2019	14
7.1.1. Modificación del artículo 9 “Cuenta Regulatoria”.	14
7.1.2. Modificación de los incentivos.	15
8. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA CIRCULAR	22
8.1. Impacto económico	22
8.2. Impacto sobre los costes del sistema eléctrico.....	23
8.3. Impacto sobre la competencia	23
8.4. Otros impactos.....	24
8.5. Análisis coste-beneficio	24
9. CONCLUSIONES	25

MEMORIA EXPLICATIVA DE LA PROPUESTA DE CIRCULAR XX, DE XX DE 2022, DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, POR LA QUE SE MODIFICA LA CIRCULAR 4/2019, DE 27 DE NOVIEMBRE, POR LA QUE SE ESTABLECE LA METODOLOGÍA DE RETRIBUCIÓN DEL OPERADOR DEL SISTEMA ELÉCTRICO

1. OBJETO

El objeto de esta circular es modificar el artículo 9 “Cuenta regulatoria” y el capítulo III “Retribución por incentivos” de la Circular 4/2019, de 27 de noviembre, por la que se establece la metodología de retribución del operador del sistema eléctrico.

2. ANTECEDENTES Y NORMATIVA APLICABLE

La Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en su redacción dada por el Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, *de medidas urgentes para adecuar las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a las exigencias derivadas del derecho comunitario en relación a las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y del gas natural*, dispone en su artículo 7.1.i) que es función de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia establecer mediante circular la metodología para el cálculo de la retribución del operador del sistema eléctrico, en función de los servicios que efectivamente preste. De acuerdo con el artículo 7.1 i) de la Ley 3/2013, dicha retribución podrá incorporar incentivos, que podrán tener signos positivos o negativos, a la reducción de costes del sistema eléctrico derivados de la operación del mismo u otros objetivos.

El artículo 7.1 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, establece que esta Circular, así como los actos de ejecución y aplicación de la misma, serán publicados en el “Boletín Oficial del Estado”.

El artículo 8.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, establece que la operación del sistema tiene carácter de actividad regulada, a efectos de su separación de otras actividades, y su régimen económico y de funcionamiento se ajustará a lo previsto en dicha Ley.

Según el artículo 14.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, la retribución de las actividades se establecerá con criterios objetivos,

transparentes y no discriminatorios que incentiven la mejora de la eficacia de la gestión, la eficiencia económica y técnica de dichas actividades y la calidad del suministro eléctrico.

El artículo 28 “*Gestión económica y técnica*” establece que corresponde al operador del sistema asumir las funciones necesarias para realizar la gestión técnica del sistema eléctrico.

El artículo 30 “*Operador del sistema*” establece como función principal del operador del sistema garantizar la continuidad y seguridad del suministro eléctrico y la correcta coordinación del sistema de producción y transporte, y lista las funciones del operador del sistema.

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia aprobó, en fecha 27 de noviembre de 2019, la Circular 4/2019¹, por la que se establece la metodología de retribución del operador del sistema eléctrico. Esta Circular fue publicada en el B.O.E. el día 3 de diciembre de 2019.

En aplicación de la misma, la CNMC ha aprobado las Resoluciones por las que se establece la cuantía de retribución del operador del sistema para 2020, 2021 y 2022, y los precios a repercutir a los agentes para su financiación, de fecha 14 de enero de 2020² (RAP/DE/001/19), 10 de diciembre de 2020³ (RAP/DE/009/20) y 16 de diciembre de 2021⁴ (RAP/DE/020/21).

Adicionalmente, en aplicación de la Circular 4/2019, de 27 de noviembre, la Sala de Supervisión Regulatoria ha aprobado en fecha 28 de julio de 2022, la Resolución por la que se calcula el saldo de la cuenta regulatoria del operador del sistema al cierre de 2021 (RAP/DE/003/22).

Y por último, también en aplicación de la Circular 4/2019, se han aprobado la Resolución de 21 de julio de 2021, por la que se aprueban los umbrales para los incentivos a la retribución del operador del sistema eléctrico en el periodo regulatorio 2020-2022 y los valores definitivos de los incentivos para el año 2020 (RAP/DE/005/20), y la Resolución de 26 de mayo de 2022, por la que se

¹ <https://www.cnmc.es/expedientes/cirde01219>

² <https://www.cnmc.es/expedientes/rapde00119>

³ <https://www.cnmc.es/expedientes/rapde00920>

⁴ <https://www.cnmc.es/expedientes/rapde02021>. Adicionalmente, en el fundamento de derecho cuarto y resuelve tercero esta última resolución, se procedió al cálculo del saldo de la cuenta regulatoria al término del ejercicio 2020, que asciende a 2.563.630 €, después de que el operador del sistema hubiera aportado a la CNMC el soporte documental de los costes incurridos en 2020, con cargo a la cuenta regulatoria, por importe de 2.436.370 €.

aprueban los valores definitivos de los incentivos a la retribución del operador del sistema para el año 2021 (RAP/DE/016/22).

Con fecha 16 de diciembre de 2021, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia comunicó al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico una previsión de las circulares de carácter normativo para tramitar y aprobar en 2022, señalando dentro de dicha previsión la presente circular⁵. El Ministerio no ha remitido orientaciones de política energética.

3. OPORTUNIDAD Y NECESIDAD DE LA PROPUESTA DE CIRCULAR

3.1. Identificación de los fines y objetivos perseguidos

En base a la experiencia en la aplicación de los incentivos establecidos en el capítulo III de la Circular 4/2019, de 27 de noviembre, resulta necesario proceder a una revisión de los mismos. La Circular 4/2019 introdujo por primera vez incentivos al operador del sistema, siendo necesario valorar el resultado de su introducción y realizar los ajustes y cambios que resulten necesarios, para asegurar que los incentivos cumplen su propósito.

A este respecto, se ha considerado oportuna la reformulación de los incentivos, para una mayor optimización de los recursos en la dinámica de la operación del sistema, así como para su mejor adaptación a los objetivos de transición energética. De acuerdo con ello, se consideran unos incentivos vinculados a los objetivos de minimización de los volúmenes programados por restricciones técnicas, minimización de la programación de grupos térmicos por reserva a subir insuficiente, mejora de la previsión de demanda y mejora de la previsión de la producción de energía renovable, incremento de la eficiencia en la atención a las consultas de los agentes del sistema e incremento de la oferta y la competencia en los servicios auxiliares.

3.2. Adecuación a los principios de buena regulación.

La presente circular, recogida en el Plan de Actuaciones 2021-2022 de la CNMC previsto en el artículo 39 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, se ajusta a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia que establece el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *del*

⁵ El calendario de circulares normativas que empezarán a tramitarse en 2022 está también disponible en la página web de la CNMC (<https://www.cnmc.es/sobre-la-cnmc/plan-de-actuacion>)

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sobre principios de buena regulación.

En particular, se cumplen los principios de necesidad y eficacia, en la medida en que las modificaciones planteadas son resultado de la experiencia obtenida durante la vigencia de la Circular 4/2019, de 27 de noviembre.

Asimismo, se cumple el principio de proporcionalidad, al ejercer la función atribuida a la CNMC por el artículo 7.1 i) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, y limitarse la modificación de la Circular 4/2019, de 27 de noviembre, a los cambios necesarios e imprescindibles para la consecución de los objetivos previamente mencionados.

Se entiende satisfecho también el principio de seguridad jurídica, dado que la Circular es coherente con el resto del ordenamiento jurídico, y únicamente se realizan las modificaciones de la Circular 4/2019, de 27 de noviembre, que resultan necesarias, que están estrictamente limitadas a los incentivos del operador del sistema, sin que se vea modificada ni la metodología de retribución del operador del sistema, ni la metodología de precios que repercute a sus agentes para su financiación.

En cuanto al principio de transparencia, la circular se dicta de conformidad con el artículo 30 de la Ley 3/2013, habiéndose dotado al procedimiento de la máxima publicidad y transparencia a través de las distintas comunicaciones públicas realizadas según se relatará posteriormente. Ha sido sometida a trámite de audiencia, tanto del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico como de los sujetos del sector a través del Consejo Consultivo de Electricidad, así como publicada en la página web de este Organismo, y se describen en su preámbulo y en esta Memoria los objetivos que se persiguen.

Por último, se cumple el principio de eficiencia, en la medida en que la modificación en los incentivos que se realiza promueve la gestión eficiente del operador del sistema, con criterios de eficiencia económica para el conjunto del sistema eléctrico.

3.3. Análisis de alternativas

No se han planteado otras alternativas a esta circular normativa, dado que se dicta siguiendo lo establecido en el artículo 7.1 i) de la Ley 3/2013, de 4 de junio.

4. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

4.1. Estructura de la Circular

La circular se estructura en 2 capítulos y 5 artículos. Además, incluye una disposición adicional única y una disposición final única.

En el capítulo I se incorporan las disposiciones generales: objeto de la circular.

En el capítulo II se modifica la Circular 4/2019: el artículo 9 relativo a la cuenta regulatoria, y los artículos 11, 12 y 13 relativos a los incentivos del operador del sistema. En particular, se modifican algunos aspectos de los incentivos de resolución de restricciones técnicas, previsión de demanda y previsión de energía renovable; y se incorporan tres nuevos incentivos de programación por falta de reserva a subir, tiempo de respuesta de consultas, y oferta en servicios auxiliares⁶ potestativos.

En la disposición adicional única se establecen los límites parciales de cada uno de los incentivos aplicables durante el periodo regulatorio 2023-2025.

Por último, se recoge una disposición final, relativa a la entrada en vigor.

4.2. Principales novedades introducidas por la propuesta de norma

En esta Circular se modifica el artículo 9 de la Circular 4/2019, para posibilitar la aplicación del apartado 7, en el caso de costes incurridos en el último año del periodo regulatorio. Dado que estos costes no se conocen hasta después de fijado el saldo de la cuenta regulatoria del periodo siguiente, es necesario habilitar a que pueda modificarse el saldo de dicha cuenta por resolución, de forma que estos costes puedan recuperarse durante el periodo regulatorio siguiente.

⁶ Artículo 3 de la Directiva (UE) 2019/944: 48) «servicios auxiliares»: todos los servicios necesarios para la operación de la red de transporte o de distribución incluidos servicios de balance y servicios auxiliares de no frecuencia, pero no la gestión de congestiones.

También se procede a modificar los incentivos del operador del sistema, se adaptan algunos aspectos de los incentivos de resolución de restricciones técnicas, previsión de demanda y previsión de energía renovable, a resultados de la experiencia observada durante el primer periodo regulatorio de aplicación de los incentivos. Adicionalmente, se incorporan tres nuevos incentivos de programación por falta de reserva a subir, tiempo de respuesta de consultas y oferta en servicios auxiliares potestativos.

No se modifica la metodología de retribución ni la metodología de precios para la financiación del operador del sistema.

4.3. Vigencia de la norma

La Circular tiene vigencia indefinida, a partir del inicio de su aplicación (el 1 de enero de 2023), salvo la disposición adicional única, que establece los límites parciales de cada uno de los incentivos aplicables durante el periodo regulatorio 2023-2025.

5. NORMAS QUE SE VERÁN AFECTADAS

La Circular modifica la Circular 4/2019, de 27 de noviembre. En concreto, el artículo 9 “Cuenta regulatoria”, y los artículos 11, 12 y 13, relativos a los incentivos del operador del sistema.

6. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

En fecha 16 de diciembre de 2021, la CNMC envió al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD) el plan para la tramitación de las circulares a desarrollar por la CNMC en 2022, en cumplimiento del procedimiento establecido en la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 1/2019. En lo que se refiere a esta propuesta de Circular, la CNMC indicó lo siguiente:

<i>Circular de desarrollo normativo (art. 1 RDL 1/2019)</i>	<i>Descripción</i>	<i>Fecha prevista del Trámite de audiencia</i>	<i>Fecha prevista de adopción</i>
Modificación de la circular 4/2019 de la CNMC por la que se establece la metodología de retribución del	La Circular 4/2019 de la CNMC establece la metodología de retribución del operador del sistema eléctrico que retribuye aquellos costes prudentemente incurridos por una empresa eficiente y bien gestionada y, a su vez, establece	31/05/2022	31/10/2022

operador del sistema eléctrico	incentivos a la reducción de costes en el sistema eléctrico derivado de su operación u otros objetivos. Esta modificación de la circular se realiza al objeto de actualizar los cálculos de la base retributiva y actualizar las variables consideradas en el cálculo de los incentivos.		
--------------------------------	--	--	--

Figura 1: Extracto de la previsión de circulares de desarrollo normativo de la CNMC para 2022 en aplicación del RDL 1/2019 comunicada por la CNMC al MITERD.

En fecha 1 de marzo de 2022, la CNMC procedió a realizar comunicación previa pública del calendario de circulares de carácter normativo⁷, entre las que se encontraba la previsión de esta circular, con indicación de su necesidad, contenido y objetivos, incorporándose al expediente las observaciones realizadas, tras la citada comunicación.

El Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico no ha establecido orientaciones de política energética a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en relación con la propuesta de Circular.

Sin perjuicio de lo anterior, con fecha 29 de julio de 2022, se remitió al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico la propuesta de circular y su memoria justificativa, a los efectos oportunos.

Con fecha 29 de julio de 2022, y de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria décima de la Ley 3/2013, de 4 de junio, la *“Propuesta de Circular por la que se modifica la Circular 4/2019, de 27 de noviembre, por la que se establece la metodología de retribución del operador del sistema eléctrico”* y su memoria se enviaron al Consejo Consultivo de Electricidad, a fin de que sus miembros pudieran presentar las alegaciones y observaciones que estimasen oportunas hasta el 10 de septiembre de 2022. Adicionalmente, en la misma fecha, se abrió el trámite de consulta pública mediante la publicación de la misma en la página web de la CNMC. Se indicó expresamente que todas las alegaciones recibidas se considerarían públicas salvo que expresamente se indicase lo contrario.

Una vez concluido el plazo, se han recibido comentarios de los siguientes agentes:

[INICIO CONFIDENCIAL]

⁷ <https://www.cnmc.es/prensa/calendario-circulares-energia-20220301>

[FIN CONFIDENCIAL]

A continuación, se resumen las alegaciones más destacadas, y se realiza una valoración de las mismas.

6.1. Valoración de las alegaciones recibidas

A continuación, se detallan las alegaciones más relevantes recibidas en el trámite de consulta, relativas al ámbito de la Circular, y se hace valoración de las mismas:

- En relación con el artículo 3 que modifica el artículo 11 de la Circular 4/2019, *“Incentivo por resolución de restricciones técnicas”*, se alega que no sólo se debería tener en cuenta la minimización del volumen programado, sino un análisis coste/beneficio de cada mejora en la red, ya que se alega que puede ocurrir que una alta reducción del volumen de energía programada no logre una disminución proporcional del coste de restricciones técnicas para la demanda, ya que dicha reducción depende del tipo de tecnología evitada a ser redespachada con la mejora en la red.

También se alega, con relación a la introducción del incentivo 2, para la minimización de la programación de grupos térmicos por reserva a subir insuficiente, que no es independiente del objetivo 1, ya que a mayor energía redespachada en restricciones técnicas, mayor energía disponible para la cobertura de la reserva a subir, lo que podría provocar que el operador del sistema arbitre entre ambos.

No se han incorporado estas alegaciones ya que, si bien se comparte la importancia de la realización de un análisis coste/beneficio de cada mejora en la red, el desarrollo de las infraestructuras de red eléctrica ya es objeto de Planificación, en cuyo ámbito se analiza, entre otras cosas, el impacto de cada desarrollo de la red sobre las restricciones técnicas en la operación. En este sentido, el objeto de esta Circular no es lograr la eficiencia en el desarrollo de la red sino en la operación del sistema.

Por otra parte, cada incentivo se focaliza en un objetivo concreto. Si bien es cierto que todos los aspectos de la operación del sistema están relacionados entre sí, se ha intentado diseñar los incentivos de modo que se minimice la interrelación entre ellos. En este sentido, el incentivo 2 tiene un alcance más reducido que el incentivo 1, ya que la programación de grupos térmicos por reserva tiene lugar en tiempo real, mientras que el grueso de las restricciones técnicas se resuelve tras el mercado diario, lo que reduce el impacto mutuo en los resultados.

Adicionalmente, los redespachos por restricciones técnicas son etiquetados y justificados por el operador del sistema ante la CNMC, en el ámbito de la supervisión de los mercados, por lo que su aplicación no puede ser arbitraria.

- En relación con el artículo 5 que modifica el artículo 13 de la Circular 4/20198, de 27 de noviembre, *“Incentivo por previsión de energía renovable”*, se alega lo siguiente:
 - Sobre el incentivo 1, se propone sustituir la evaluación del tiempo de la primera respuesta que recibe el agente, por los tiempos totales imputables al operador del sistema hasta el cierre de la consulta.
 - Sobre el incentivo 2 *“Incentivo para el incremento de la oferta y la competencia en los servicios auxiliares”*, se propone establecer como incentivo el tiempo medio de alta en el Sistema de Reducción Automática de Potencia imputable al operador del sistema, desde la petición de alta de una instalación. Asimismo, en relación con el punto 2, orientado a incentivar el incremento de la oferta en los servicios auxiliares de carácter potestativo, se propone establecer un criterio que valore el tiempo medio de habilitación de las instalaciones imputable al operador del sistema.

No se han incorporado estas propuestas porque se considera que tanto el tiempo para el cierre de una consulta como los retrasos imputables al operador del sistema son parámetros difíciles de computar y controlar, ya que una misma cuestión puede requerir múltiples interacciones entre el sujeto y el operador. Se ha optado en un primer momento por la sencillez y facilidad de control de los parámetros, sin perjuicio de que este aspecto pueda evolucionar en el futuro.

- Respecto al incentivo de optimización de redespachos, en relación con la minimización del volumen programado, se solicita saber cómo se va a tener en cuenta la cuantificación del volumen en el caso de que se migre a un modelo diferente de control de tensión. Y respecto al incentivo de optimización de la programación de grupos térmicos por reserva a subir insuficiente, se solicita que cuando se reformen las condiciones de balance se piense en un nuevo sistema para el redespacho por reserva. Asimismo, se incide en la necesidad de gestionar correctamente los arranques y paradas de los ciclos combinados, porque el incentivo a la reducción de volumen puede impactar en los costes de operación de los ciclos.

Se considera que esta alegación excede el contenido de esta Circular. En la hoja de ruta de la operación del sistema está prevista la revisión de las condiciones de balance y del procedimiento de operación de restricciones técnicas, por lo que estas cuestiones deben trasladarse a ese ámbito. Respecto a la migración a un modelo diferente de control de tensión, se considera que esta sería beneficiosa en términos de coste, resultando así adecuado que se produzca lo antes posible, por lo que se valora positivamente el incentivo en la retribución del operador.

- Se alega que sería adecuado reflejar en la memoria de la Circular una previsión de gastos de 2022 con cargo a la cuenta regulatoria, y una proyección para 2023-2025. Asimismo, se solicita que en los cambios regulatorios futuros que comporten obligaciones al operador del sistema no autofinanciadas, el OS y la CNMC reflejen una estimación de los costes.

No se ha incorporado esta alegación por exceder el contenido de esta Circular.

- Se solicita descartar el nuevo bloque de incentivos de apoyo del operador del sistema a la transición energética, dado que los marcos actuales nacional y europeo ya suponen de por sí un incentivo suficiente.

Se ha optado por mantener el bloque de incentivos porque se considera que proporcionan un complemento adecuado a las obligaciones que impone el marco regulatorio nacional y europeo, para avanzar con mayor celeridad y en el sentido adecuado, potenciando la introducción de eficiencia y competitividad.

- Se solicita que se modifique el artículo 4, punto 2, de la Circular 4/2019, para especificar que la base de retribución se revise sistemáticamente al inicio de cada periodo regulatorio, tomando como referencia los costes más actualizados.

No se ha incorporado esta alegación, dado que se considera adecuada la redacción actual de este punto, que establece que la base de retribución se mantendrá constante para los sucesivos periodos regulatorios, si bien podrá revisarse en caso de que se asignen nuevas obligaciones al operador del sistema.

Se considera adecuado, en aras a incentivar la eficiencia en costes, que la revisión de la retribución esté supeditada a la existencia de nuevas obligaciones.

La redacción actual no impide que se pueda actualizar la base de retribución, como de hecho ha propuesto la CNMC para el periodo 2023-2025, siempre que existan nuevas obligaciones a las que el operador del sistema tenga que hacer frente de carácter permanente.

- Se solicita añadir un punto 9 dentro del artículo 9 de la Circular 4/2019, que reconozca un margen del 5% a los costes incurridos con cargo a la cuenta regulatoria.

No se ha incorporado esta alegación, en la medida en que incentivaría al operador del sistema a utilizar la cuenta regulatoria, dado que cuando mayor fuera la utilización, mayor sería su beneficio. La cuenta regulatoria se justificó en la memoria de la Circular 4/2019 por la necesidad, de interés para el conjunto del sistema, que el OS tenga capacidad suficiente para acometer nuevas obligaciones atribuidas por reglamentos europeos, proyectos europeos y regulación nacional, durante cada periodo regulatorio, que pudieran no estar previstas ex ante, o no estar reflejadas a partir de un análisis histórico de sus costes.

La disponibilidad de este saldo se realiza en interés del conjunto del sistema eléctrico, considerando que el operador del sistema desarrolla su actividad en un entorno fuertemente marcado por reglamentos y proyectos europeos, que establecen procedimientos que le resultan de aplicación en un entorno cambiante y de fuerte evolución, al que ha de adaptarse de forma continua.

Se considera que la cuenta regulatoria debe mantener el propósito para el que fue diseñada, de forma que permita al operador del sistema hacer frente a nuevas obligaciones en beneficio del sistema eléctrico, pero sin incentivar económicamente su utilización.

- En relación con el incentivo para el incremento de la eficiencia en la atención a las consultas de los agentes del sistema, se solicita que los umbrales de tiempo de respuesta sean proporcionales y coherentes con los tiempos de respuesta recogidos en la normativa. Asimismo, se solicita corregir una errata en la formulación (reconocimiento invertido para el incentivo en la zona intermedia de la función).

Se ha procedido a corregir la errata de la formulación del incentivo para el incremento de la eficiencia en la atención a las consultas de los agentes del sistema.

Sobre la conveniencia de asegurar que los umbrales de tiempo de respuesta sean proporcionales y coherentes con los tiempos de respuesta recogidos en

la normativa, cabe señalar que los incentivos fomentan una reducción de tiempos en aquellos casos en los que sea factible rebajarlos más allá de los tiempos máximos exigidos por la normativa, y que en cualquier caso la imposibilidad de seguir reduciendo tiempos por motivos técnicos o normativos no supondrá una penalización al no aplicarse en el cómputo de los umbrales un coeficiente de eficiencia sobre los valores alcanzados en años anteriores.

7. CONTENIDO Y ANÁLISIS TÉCNICO.

7.1. Capítulo II. Modificación de la Circular 4/2019

7.1.1. Modificación del artículo 9 “Cuenta Regulatoria”.

Se ha observado la necesidad de proceder a modificar el artículo 9, “Cuenta regulatoria”, de la Circular 4/2019, de 27 de noviembre, para contemplar, en el caso de costes incurridos en el último año del periodo regulatorio, el tratamiento que se ha de dar a los costes que excepcionalmente superan el saldo de la cuenta regulatoria.

El apartado 7 del artículo 9 “Cuenta Regulatoria” de la Circular 4/2019, establece lo siguiente:

“En el supuesto excepcional de que el operador del sistema incurra en costes durante el periodo regulatorio p por nuevas obligaciones regulatorias imprevistas, que superen el saldo de la cuenta regulatoria del periodo p , estos costes podrán incorporarse a la cuenta regulatoria del periodo siguiente $(p+1)$, siempre que estén debidamente justificados”.

Se ha identificado la necesidad de efectuar un ajuste técnico, para posibilitar la aplicabilidad de este apartado 7, en el supuesto de costes incurridos en el último año del periodo regulatorio $n+2$ ⁸.

Puesto que el saldo de la cuenta regulatoria del periodo siguiente $(p+1)$, se establece durante el propio año $n+2$ del periodo p , en ese momento no se dispone de información sobre los costes incurridos en dicho año, pudiéndose incorporar a la cuenta regulatoria del periodo siguiente $(p+1)$ únicamente los

⁸ De conformidad con el artículo 2 de la Circular 4/2019, cada periodo regulatorio p es de 3 años, siendo n el primer año, $n+1$ el segundo año, y $n+2$ el tercer año.

costes del primer año (n) y segundo año ($n+1$) del periodo regulatorio p que superasen el saldo de la cuenta regulatoria del periodo p .

Por ello, se ha valorado como necesario añadir un apartado 8 al artículo 9, que posibilite incrementar el saldo de la cuenta regulatoria del periodo siguiente ($p+1$) por resolución, una vez que los costes del año $n+2$ del periodo p sean conocidos. De esta forma, podrán recuperarse con cargo al año $n+1$ y $n+2$ del periodo regulatorio $p+1$.

El texto del nuevo apartado 8 que se añade al artículo 9, es el siguiente:

8. *En caso de que se produzca el supuesto excepcional al que se refiere el punto 7, en relación con costes incurridos en el año $n+2$ del periodo regulatorio p , el saldo de la cuenta regulatoria del periodo siguiente ($p+1$), podrá aumentarse en dicho importe mediante resolución, a efectos de que estos costes se recuperen durante el año $n+1$ y el año $n+2$ del periodo regulatorio $p+1$.*

7.1.2. Modificación de los incentivos.

El artículo 10 de la Circular 4/2019, establece que el término de retribución por incentivos se fijará por resolución para cada periodo regulatorio, y no podrá ser inferior al -5% ni superior al 5% de la base de retribución del operador del sistema. La disposición adicional segunda de la Circular 4/2019, estableció un límite de la retribución por incentivos del -2% y +2% para el periodo regulatorio 2020-2022.

La experiencia en la aplicación de los incentivos, ha puesto de manifiesto la necesidad de realizar determinados ajustes en los mismos, para lo cual se procede a modificar la Circular 4/2019. Por ello, se considera oportuno no elevar aún, en el siguiente periodo regulatorio, estos límites.

Para 2023-2025 los límites del término de retribución por incentivos se configuran con una horquilla asimétrica, del $(-(5/6 \cdot 2)\% ; +2\%)$, debido a que, como se explica más adelante, entre los incentivos adicionales que se introducen, uno de ellos, persigue la mejora, y no un sistema de penalizaciones para los retos que debe afrontar el operador del sistema en los próximos años. Debe entenderse esta decisión en un contexto con constantes adaptaciones de los objetivos y retos para la transición energética (tanto nacionales como comunitarios).

En cuanto a los incentivos, se mantienen los tres objetivos previstos en la Circular 4/2019 para el periodo regulatorio anterior:

- minimización del volumen de energía utilizada para la resolución de las restricciones técnicas;
- mejora de las previsiones de demanda efectuadas por el OS; y
- mejora de las previsiones de producción renovable de energía eólica y fotovoltaica.

Estos incentivos se mantienen porque, por una parte, se ha constatado un impacto positivo y, por otra parte, la particularidad del periodo 2019-2021, con una pandemia mundial y una importante crisis energética, ha afectado a los resultados, impidiendo que se obtuviera todo el potencial de mejora. Por tanto, se considera que aún podría haber margen para la mejora, tanto en previsiones como en reducción del volumen de las restricciones.

Adicionalmente, se añaden a la Circular otros tres incentivos orientados a los siguientes objetivos:

- optimización de la programación de grupos térmicos por reserva a subir insuficiente;
- incremento de la eficiencia en la atención a las consultas de los agentes del sistema;
- incremento de la oferta y la competencia en los servicios auxiliares potestativos.

En general, los incentivos están orientados a la reducción de los costes de los servicios del sistema, bien directamente, a través de la optimización en el uso de los recursos, bien indirectamente, mediante el incremento de la competitividad en su provisión. Otro objetivo de los incentivos propuestos sería la integración de la demanda y nuevas tecnologías renovables o híbridas como proveedoras de servicios al sistema. Persiguen además la optimización del desarrollo de la red de transporte de electricidad y del diseño de los peajes de acceso al sistema.

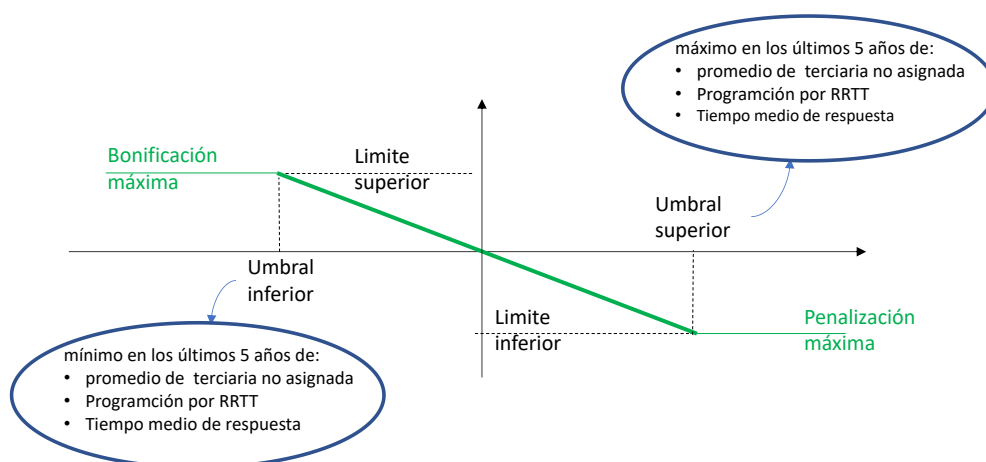
Se pueden agrupar estos incentivos en tres grandes bloques. En primer lugar, el **artículo 11** de la circular establece incentivos para la optimización de los redespachos. La minimización del volumen programado de restricciones técnicas incentiva a que el operador del sistema proponga en la planificación de la red la introducción de elementos o refuerzos que minimicen la necesidad de redespachos posteriores a la casación del mercado diario, siempre que el análisis coste-beneficio resulte positivo. De este modo, se pretende conseguir una reducción de los sobrecostes de la operación del sistema ocasionados por redespachos para la resolución de restricciones técnicas en la red.

Destacar en relación con el incentivo de restricciones técnicas el incremento del factor 0,9 que venía siendo aplicado sobre la energía anual a los efectos de determinar los umbrales inferior y superior. Este factor ha sido incrementado hasta el 0,97 por considerar, a la vista de los resultados del primer periodo regulatorio, que el coeficiente 0,9 introducía una excesiva asimetría entre la retribución y la penalización.

También recoge el artículo 11 el incentivo a la minimización de la programación de grupos térmicos por reserva a subir insuficiente, el cual está alineado con este mismo objetivo de reducción de costes. Aunque en este caso no persigue una minimización del despacho en términos absolutos, sino en relación con la reserva que realmente haya sido necesaria. Se pretende así desincentivar el exceso de cobertura por parte del operador del sistema, creando una holgura en el margen de reserva más allá de lo necesario. Para ello, se toma como variable de referencia de la reserva disponible la energía terciaria ofertada y no asignada. El incentivo percibido aumenta a medida que disminuye el volumen de oferta de terciaria no asignada (sobrante) y viceversa.

Los valores máximo y mínimo del incentivo se alcanzan cuando el valor de la terciaria no asignada se sitúa en unos umbrales mínimo y máximo, calculados en función de los resultados de los cinco años anteriores al comienzo del periodo regulatorio. Para evitar la aplicación del incentivo en periodos en los que éste no resulte significativo, se dispone que el mismo devengue nulo en aquellos años en que se constate un número de días con programación de algún grupo térmico por reserva insuficiente a subir igual o inferior a 20.

Si representamos cómo evoluciona la retribución en función del indicador de terciaria no asignada, vemos que tiene una forma similar a la del incentivo de minimización de programación por restricciones técnicas (y similar también al del tiempo medio de respuesta propuesto más adelante):



Por otra parte, la mejora de la estimación de corto plazo de la demanda y de la producción de energías renovables constituye el segundo bloque de incentivos, regulado en el **artículo 12** de la circular. Esta mejora en la previsión permite programar los servicios de balance de una forma más eficiente. Además, la mejora de previsiones en el largo plazo permite calcular los términos de peajes del sistema de forma más eficiente, así como evitar el desarrollo de infraestructuras de red que no resulten necesarias.

El incentivo de previsión de demanda considera la minimización de los errores cometidos en tres niveles de previsión: de muy corto, corto y de medio - largo plazo, ponderando a partes iguales cada uno de estos horizontes. A este respecto, se ha considerado la posibilidad de eliminar el incentivo correspondiente a la previsión de largo plazo (anual), por considerar que presenta una baja confianza estadística, ya que se trata de un parámetro que cuenta con cierto grado de aleatoriedad y además sólo se dispone de cinco valores de contraste. Pero finalmente se ha apostado por mantener los tres horizontes de previsión de demanda, por la importancia de la previsión anual, que se utiliza en múltiples escenarios, como la planificación, los peajes, el cálculo de tasas para la financiación tanto del operador del mercado como del propio operador del sistema, etc.

El incentivo de previsión de producción renovable considera la minimización de los errores cometidos en dos niveles de previsión: de muy corto y corto plazo, ponderando a partes iguales cada uno de estos horizontes.

La principal novedad introducida en este bloque de incentivos de previsión es la eliminación del factor 0,9 de la circular anterior, por la elevada exigencia que introducía, así como la inclusión de una banda muerta en la valoración de los incentivos, dentro de la cual no habría ni bonificación ni penalización. El objeto

de dicha banda muerta es que los incentivos sean neutros en la retribución del operador del sistema cuando no haya evidencia (significación estadística) suficiente de mejora o empeoramiento de su actuación. Se pretende así eliminar bonificaciones y penalizaciones de carácter puramente aleatorio.

La Circular establece que las bandas muertas se determinen utilizando los errores registrados en los cinco años anteriores al comienzo del periodo regulatorio y que se fijen mediante resolución para cada periodo regulatorio, pero no fija la circular ni el valor de las bandas muertas ni la fórmula para su cálculo. Esto es porque, al igual que en el caso de los umbrales, su cálculo requiere datos completos del año inmediatamente anterior al primero de aplicación. Se expone a continuación la metodología que se prevé utilizar en la Resolución para el cálculo de los indicadores diario e intradiario, así como el impacto esperado de las bandas muertas, si bien el diseño definitivo será establecido una vez se conozcan dichos datos:

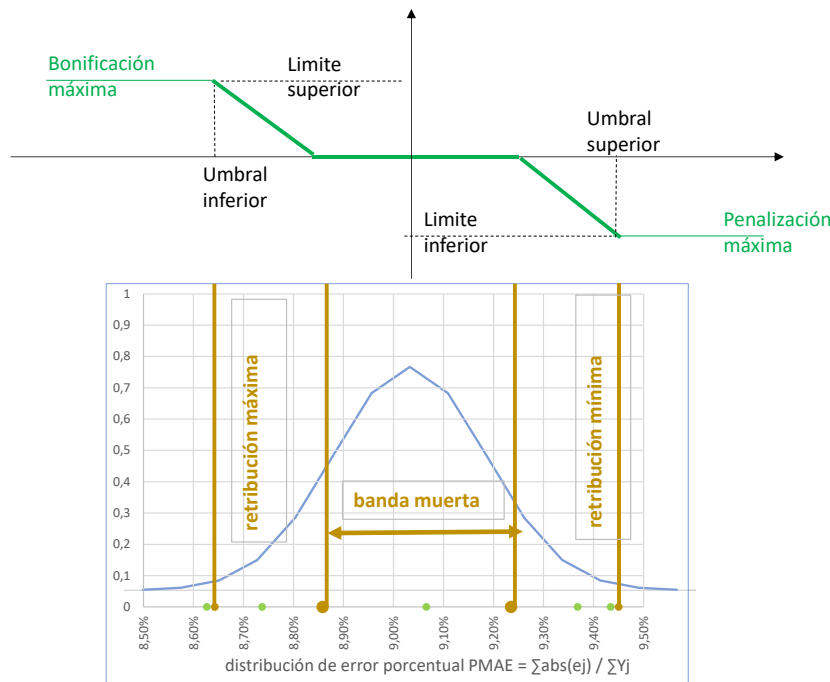
Asumiendo que los errores de previsión en cada hora e_h son variables aleatorias independientes de distribución normal de media nula y desviación típica σ_e , los errores absolutos seguirán una distribución de media $E(|e_h|) = \sigma_e * \sqrt{2/\pi}$ y desviación típica $\sigma_{|e|} = \sigma_e * \sqrt{1-2/\pi}$.

El porcentaje de error medio absoluto $PMAE = \sum(|e_h|) / \sum(y_h)$ que se utiliza como métrica del error para el conjunto de horas del año, asumiendo $e_h \ll y_h$, debería tener un valor esperado de $E(PMAE) = \sqrt{2/\pi} * \sigma_e / \mu_y$ y una desviación standard de $\sigma_{PMAE} = \sigma_e * \sqrt{1-2/\pi} / (\mu_y * \sqrt{m})$, donde m es el número de horas consideradas, en nuestro caso las horas del año, y μ_y el valor medio de la variable a estimar y_h .

Por tanto, el margen de banda muerta para el indicador PMAE que se correspondería a una variabilidad meramente aleatoria de e_h es de $\pm \xi * \sigma_{PMAE} / E(PMAE)$, siendo ξ el número de 'sigmas' que corresponde al nivel de significación elegido (por ejemplo 2.58 para un nivel de significación del 99%).

Para determinar los límites de la banda de umbrales de máxima bonificación y penalización, en línea con el semiperíodo en curso, se puede construir sobre el valor medio, añadiendo a ambos lados el valor que sea mayor entre: tres veces la mitad del ancho total de la banda muerta, o la mitad de la diferencia entre los valores máximo y mínimo registrados en los últimos años.

Se muestra a continuación como una vez determinadas la banda muerta y de máxima y mínima retribución, los incentivos de previsión de demanda y producción de renovables tomarán una forma de rampa con un escalón intermedio:



Para el caso particular del incentivo de previsión de demanda anual, dado que el conjunto de datos que se maneja es muy limitado, y su variabilidad viene influenciada en gran parte por el error de previsión del PIB, se propone que el punto medio sea el valor medio entre el error máximo y mínimo de los últimos años, y que los umbrales de máxima bonificación y penalización se correspondan con el mínimo y máximo error registrados en dicho periodo, así como una banda muerta del entorno de un tercio de la diferencia entre umbrales máximo y mínimo que vendría a recoger dicho efecto.

El tercer y último bloque de incentivos, regulado por el **artículo 13** de la Circular 4/2019, va dirigido a promover el apoyo del operador del sistema a la transición energética. Este bloque consta de dos nuevos incentivos. El primero busca la eficiencia en la interacción entre el operador del sistema y los participantes en el mercado.

Se trata de evaluar el tiempo de respuesta a las consultas planteadas al operador por los sujetos, las cuales guardan una estrecha relación con la incorporación de nuevos agentes e instalaciones en el sistema, cuya actividad se prevé que se incremente considerablemente en los próximos años. El incentivo se valora a

través de la media anual del plazo de respuesta de las consultas presentadas por los sujetos. La información sobre los tiempos de respuesta será aportada por el operador del sistema y debidamente acreditada. Para ello, podrá aportarse la información recabada a través de las herramientas web que actúen como punto de acceso de los sujetos a las gestiones necesarias para prestar los servicios que Red Eléctrica de España, como operador del sistema y gestor de la red de transporte, tiene asignados, siempre que dicha información esté debidamente auditada.

El segundo de los incentivos para la transición energética está orientado al incremento de la oferta y, con ella, la competitividad en los servicios auxiliares al sistema de carácter potestativo (servicios de balance y/o de no frecuencia). El incentivo percibido por el operador del sistema es proporcional al volumen de oferta gestionada por dicho operador, con unos valores máximo y mínimo determinados por umbrales asociados a la oferta de años anteriores.

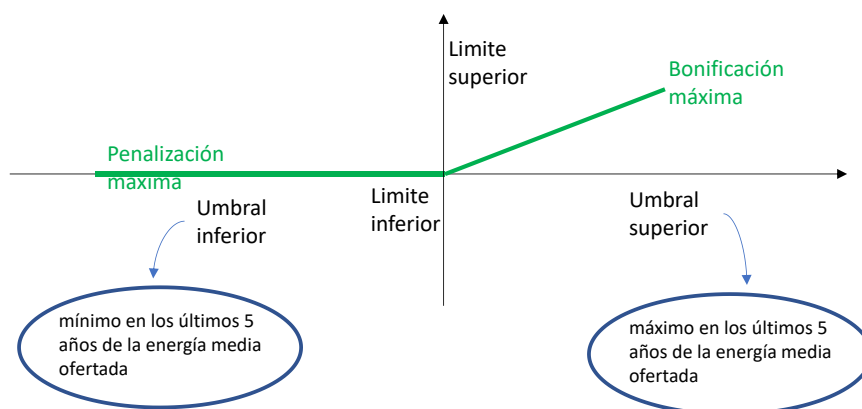
Para el primer periodo regulatorio de este indicador, se utilizará como referencia únicamente la oferta de energía procedente de reservas de sustitución. Se considera este componente porque es el único servicio de balance que ya está implantado con las especificaciones del producto estándar europeo y con cierta consolidación en el sistema eléctrico español, aunque solo se dispone de dos años completos de oferta que pueden ser utilizados como referencia para la determinación de los umbrales. La adhesión de productos de balance o de otro tipo de servicios al sistema (no frecuencia, etc.) podrá ser considerada en futuros periodos regulatorios, tras la finalización del proceso de implantación en España de los códigos de red y el paquete de energía limpia y la correspondiente adaptación de los servicios auxiliares.

De este modo, dando un incentivo al operador del sistema a la búsqueda de fórmulas regulatorias o técnicas que permitan incrementar la participación en los servicios al sistema, se pretende agilizar la apertura efectiva de dichos servicios a las tecnologías emergentes, en particular, la demanda y el almacenamiento, así como motivar la identificación y retirada de las barreras regulatorias o técnicas existentes. No obstante, dado que la eliminación de las barreras regulatorias existentes podría estar fuera del alcance del operador del sistema, o incluso resultar inefectiva por la falta de interés de los potenciales nuevos proveedores, se ha considerado oportuno que este incentivo tenga, al menos en el primer periodo regulatorio, un carácter exclusivamente positivo.

Adicionalmente, se prevé no tener en cuenta para el cálculo de los umbrales las ofertas procedentes de tecnologías térmicas convencionales (nucleares, carbón y ciclos combinados), al objeto de evitar, por una parte, penalizar al operador del

sistema por el cierre de instalaciones contaminantes, motivado por el proceso de transición energética; y, por otra parte, evitar la introducción de un incentivo al operador del sistema para incrementar el despacho de grupos térmicos que ofrezcan reserva. Se prevé excluir también la oferta de las instalaciones hidráulicas integradas en una unidad de gestión hidráulica, para evitar que el resultado se vea altamente influenciado por la llegada de un año seco y viceversa, dado que como consecuencia de lo novedoso del producto solo se dispone de una referencia de dos años. En todo caso, estas exclusiones no impiden el correcto aprovechamiento del incentivo, que pretende precisamente incentivar el incremento de oferta de las tecnologías de generación renovable y demanda que sí quedan dentro de la ecuación y que además ganan más peso con la retirada de otras.

Si representamos cómo evoluciona la retribución del incentivo con respecto al indicador de volumen medio ofertado al operador del sistema por los proveedores de los servicios auxiliares potestativos, obtendremos la siguiente gráfica:



Finalmente, por su particularidad, no se tendrá en consideración el año 2020 en aquellos cálculos de umbrales o errores de referencia que requieran un periodo de varios años. En su lugar, se extenderá el periodo de referencia al año previo.

8. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA CIRCULAR

8.1. Impacto económico

La Circular no tiene impacto económico, dado que se limita a modificar la estructura de incentivos del operador del sistema, manteniendo constante el importe del término de retribución por incentivos.

8.2. Impacto sobre los costes del sistema eléctrico

La retribución del operador del sistema se financia con cargo a los precios que repercute a los agentes (generadores y comercializadores). Únicamente forma parte de los costes/ingresos del sistema eléctrico la diferencia entre el importe que el operador del sistema recaude a través de la aplicación de dichos precios, y su retribución anual. Así, si como consecuencia de la aplicación de los precios, el operador del sistema recauda un importe inferior a su retribución anual, recupera la diferencia a través de las liquidaciones de las actividades reguladas del sector eléctrico, suponiendo este importe un coste para el sistema eléctrico. En caso de que el operador del sistema recaude un importe superior a su retribución anual, este excedente constituye un ingreso liquidable del sistema eléctrico.

La metodología de retribución de la Circular 4/2019, de 27 de noviembre, establece que la retribución anual se calcule considerando un nivel de cumplimiento de incentivos máximo, a fin de que los precios se dimensionen para cubrir la retribución máxima posible, en cada ejercicio, y procurar que no se genere ningún coste para el sistema eléctrico. Asimismo, establece que los precios se determinarán, para cada ejercicio, con la mejor previsión disponible de los ingresos por cuota fija y de la demanda anual, para garantizar que se cubra la retribución total del operador del sistema.

Por todo ello, en la memoria explicativa del proyecto de Circular 4/2019, de 27 de noviembre, se estimó que la metodología no debería tener impacto sobre los costes del sistema eléctrico, salvo por pequeños importes derivados de diferencias entre la previsión de la demanda del ejercicio siguiente y su valor real, que serían poco significativos a la vista de la magnitud total de los costes del sistema eléctrico.

La presente circular no modifica la Circular 4/2019, de 27 de noviembre, en nada que afecte a lo anterior, por lo que se considera que no existe impacto sobre los costes del sistema eléctrico derivado de esta Circular.

8.3. Impacto sobre la competencia

Esta circular favorece la competencia, dado que los tres nuevos incentivos que se introducen buscan los siguientes objetivos:

- La optimización de la programación de grupos térmicos por reserva a subir insuficiente;

- El incremento de la eficiencia en la atención a las consultas de los agentes del sistema;
- El incremento de la oferta y la competencia en los servicios auxiliares potestativos.

Por tanto, se pretende optimizar la programación de servicios del sistema, favorecer la entrada de nuevos agentes e incrementar la oferta y la competencia en los servicios auxiliares (que tiene como objetivo dar una señal al operador del sistema para que se esfuerce en lograr un incremento del volumen de potencia y/o energía que le oferten los proveedores de los servicios auxiliares). Todo ello busca favorecer la entrada de nuevos agentes para la prestación de estos servicios y desarrollar una mayor oferta por parte de los proveedores ya existentes.

Las modificaciones introducidas en la estructura de incentivos promoverán una gestión más ajustada del operador del sistema, con criterios de eficiencia económica para el conjunto del sistema eléctrico, lo que tendrá un impacto positivo sobre las condiciones de competencia.

Esta circular no tiene efectos sobre la unidad de mercado.

8.4. Otros impactos

Esta circular no tiene impacto en los presupuestos Generales del Estado ni en lo referente a ingresos y gastos públicos. La propuesta no presenta impactos por razón de género. Asimismo, ha de señalarse que la misma tiene impacto nulo en la infancia, en la adolescencia, así como en la familia.

Si bien la aplicación de esta circular generará algunas cargas administrativas, tanto para el operador del sistema como para la propia CNMC, por la necesidad de recopilar y procesar la información necesaria para cuantificar los incentivos propuestos, se considera que el beneficio que para el sistema puede conllevar la aplicación de estos incentivos, tanto en términos económicos como de eficiencia y competitividad, compensará con creces el valor de las mismas.

8.5. Análisis coste-beneficio

El operador del sistema es esencial para el funcionamiento del sistema eléctrico, la integración de los mercados europeos, la penetración de energías renovables y la seguridad de suministro, todo ello en un contexto de transición energética tanto a nivel nacional como internacional. La modificación del sistema de incentivos tendrá el beneficio de alinear los incentivos económicos del operador

del sistema, con los objetivos de gestión de sus funciones, lo que, por tanto, produce un beneficio para todos los agentes del sistema eléctrico, y por ende, para el conjunto de la sociedad.

Se mantiene la representatividad máxima del término de retribución por incentivos en el -5% / +5%, por lo que no supondrá un incremento de coste en términos relativos.

Para el periodo regulatorio 2021-2022, el término de retribución por incentivos se estableció en el -2%/+2%. Para el próximo periodo 2023-2025, los límites serán asimétricos y se establecerán en el $-(5/6)*2\%$ / + 2%.

9. CONCLUSIONES

No se modifica la metodología de retribución de la actividad establecida en la Circular 4/2019, ni la metodología de fijación de los precios a repercutir a los agentes para su financiación.

A partir de la experiencia acumulada en el sistema de incentivos del operador del sistema, que se introdujo por primera vez, con carácter novedoso, en la Circular 4/2019, de 27 de noviembre, resulta necesario realizar determinadas modificaciones, para asegurar que los incentivos cumplen su propósito. Se procede, en esta Circular, a modificar los incentivos establecidos en la Circular 4/2019, de 27 de noviembre.

Asimismo, se procede a modificar el artículo 9, “Cuenta regulatoria”, de la Circular 4/2019, de 27 de noviembre, para contemplar, en el caso de costes incurridos en el último año del periodo regulatorio, el tratamiento que se ha de dar a los costes que excepcionalmente superan el saldo de la cuenta regulatoria.