

III. OTRAS DISPOSICIONES

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

2111 *Resolución de 27 de enero de 2022, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se concede una excepción temporal en relación con la aplicación del artículo 21.6 del Reglamento (UE) 2017/2195, en materia de implantación y operatividad de la plataforma europea Picasso.*

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 CNMC, 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 particular el artículo 19 sobre servicios de balance de dicha circular, acuerda emitir la siguiente resolución.

I. 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 (GRT) 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.

En cumplimiento del apartado 1 del artículo 21 del Reglamento (UE) 2017/2195 de la Comisión, de 23 de noviembre de 2017, por el que se establece una directriz sobre el balance eléctrico (en adelante, Reglamento EB), los Gestores de la Red de Transporte (en adelante, GRT) presentaron en diciembre de 2018 la propuesta relativa al marco de aplicación de la plataforma para el intercambio de la energía de balance procedente de

reservas de recuperación de la frecuencia con activación automática (en adelante, aFRR, por sus siglas en inglés). Dicho marco fue aprobado por la Agencia ACER, para la cooperación de los reguladores de energía, con fecha 24 de enero de 2020.

De acuerdo con el apartado 6 de ese mismo artículo 21, todos los GRT que realicen el proceso automático de recuperación de la frecuencia conforme a lo dispuesto en la parte IV del Reglamento (UE) 2017/1485 implementarán y harán operativa la plataforma europea para el intercambio de energía de balance procedente de reservas de recuperación de la frecuencia con activación automática y la utilizarán, a más tardar treinta meses desde la aprobación de la propuesta relativa a su marco de aplicación, o doce meses después de la aprobación de una modificación de la plataforma. La fecha límite para que estos GRT utilicen esta plataforma, denominada Picasso, sería por tanto el 24 de julio de 2022, suponiendo que no se lleve a cabo antes de esa fecha una modificación de la plataforma.

No obstante, el apartado 2(a) del artículo 62 del Reglamento (UE) 2017/2195 permite a los GRT solicitar a las autoridades reguladoras la aplicación de una excepción al plazo en el que deberá utilizar la plataforma europea Picasso, a fin de retrasar en una determinada zona la fecha de inicio de su utilización. El Reglamento establece que el proceso de excepción solicitado será transparente, no discriminatorio, imparcial, estará bien documentado y se basará en una solicitud razonada. Asimismo, el Reglamento especifica la información que debe incluir la solicitud:

«5. La solicitud de excepción incluirá la siguiente información:

- a) las disposiciones respecto de las cuales se solicita la excepción;
- b) el período de excepción solicitado;
- c) un plan detallado y un calendario que especifique la forma de abordar y garantizar la aplicación de las disposiciones afectadas del presente Reglamento tras el vencimiento del período de excepción;
- d) una evaluación de las consecuencias de la excepción solicitada en los mercados adyacentes;
- e) una evaluación de los posibles riesgos para la integración de los mercados de balance en toda Europa provocados por la excepción solicitada.»

También establece el mismo artículo 62 del Reglamento los aspectos a tener en cuenta por la autoridad reguladora competente en el proceso de evaluación de la solicitud de excepción:

«8. Cuando evalúe la solicitud de excepción o antes de conceder una excepción por propia iniciativa, la autoridad reguladora competente tendrá en cuenta los siguientes aspectos:

- a) las dificultades relativas a la aplicación de la disposición o disposiciones de que se trate;
- b) los riesgos y las implicaciones de la disposición o disposiciones de que se trate, en cuanto a seguridad de la operación;
- c) las medidas adoptadas para facilitar la aplicación de la disposición o disposiciones de que se trate;
- d) los impactos de la no aplicación de la disposición o disposiciones de que se trate, en cuanto a no discriminación y competencia con otros participantes del mercado europeo, en particular en lo relativo a la respuesta de la demanda y las fuentes de energía renovables;
- e) los impactos sobre la eficiencia económica global y la infraestructura de las redes inteligentes;
- f) los impactos sobre otras zonas de programación y las consecuencias globales sobre el proceso de integración del mercado europeo.»

Por último, el Reglamento fija en 6 meses el plazo general para que la autoridad reguladora competente tome una decisión sobre cualquier solicitud de excepción, a partir del día siguiente al de su recepción. Y establece que dicha resolución deberá ser razonada y especificar su duración, ya que la excepción podrá concederse solo una vez y por un período máximo de dos años.

Tercero.

Con fecha 29 de julio de 2021 tuvo entrada en la CNMC un escrito de Red Eléctrica de España (en adelante, REE), como GRT del sistema eléctrico español, mediante el cual solicita la aplicación de una excepción temporal de veinticuatro meses en la implantación y puesta en operación de la plataforma europea Picasso, para el intercambio de energía de balance procedente de reservas de recuperación de la frecuencia con activación automática (aFRR), en el sistema eléctrico español, conforme al artículo 21.6 del Reglamento (UE) 2017/2195 de la Comisión.

Cuarto.

Con fecha 26 de noviembre de 2021, 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 concede una excepción temporal en relación con la aplicación del artículo 21.6 del Reglamento (UE) 2017/2195 en materia de implantación y operatividad de la plataforma Picasso». 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 veinte días hábiles.

Quinto.

Con fecha 26 de noviembre de 2021, se remitió la propuesta de resolución a la Dirección General de Política Energética y Minas para que aportaran sus comentarios al respecto.

II. Fundamentos de Derecho

Primero. Habilitación competencial para conceder la excepción objeto de esta resolución.

El artículo 5 del Reglamento (UE) 2017/2195, de la Comisión, de 23 de noviembre de 2017, regula el proceso de aprobación de las condiciones o metodologías elaboradas por los gestores de la red de transporte sobre el balance eléctrico.

De acuerdo con el apartado 4(h) del citado artículo 5, las excepciones a una o más disposiciones del Reglamento, conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 62, deberán ser aprobadas por las autoridades reguladoras de cada Estado miembro interesado, según el caso.

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.

La Circular 3/2019, en su artículo 5, establece que el operador del sistema deberá elaborar las propuestas necesarias para el desarrollo de la regulación europea, entre otros, en lo relativo a la prestación de servicios de balance en el sistema eléctrico.

Segundo. Descripción de la solicitud de excepción.

Red Eléctrica de España solicita una excepción temporal en relación con la aplicación del artículo 21.6 del Reglamento (UE) 2017/2195 (Reglamento EB), del cual

resulta el inicio de la utilización de la plataforma Picasso en el sistema eléctrico español antes del 24 de julio de 2022.

La solicitud ha sido presentada dentro del plazo previsto por el artículo 62.4 del Reglamento EB, esto es, como muy tarde seis meses antes de la fecha de aplicación de la disposición para la cual se pide la excepción temporal.

La información proporcionada por REE en la solicitud de excepción se ajusta al contenido requerido por el apartado 5 del artículo 62 del Reglamento EB:

a) La disposición respecto de la cual se solicita la excepción es el artículo 21.6 del Reglamento EB, de la que resulta el inicio de la utilización de la plataforma Picasso en el sistema eléctrico español antes del 24 de julio de 2022.

b) El periodo de excepción solicitado es de dos años, es decir, hasta el 24 de julio de 2024, lo que representa el periodo máximo de excepción previsto en el artículo 62.9 del Reglamento EB.

c) El plan detallado y el calendario que permitan abordar la conexión a la plataforma europea Picasso tras el periodo de excepción serían los previstos en la Hoja de Ruta para la implantación del mercado interior de la electricidad en el sistema eléctrico peninsular español.

En concreto, se prevé abordar la implantación nacional del producto aFRR y la conexión a la plataforma europea Picasso en dos fases. La primera de estas fases consistirá en la adaptación local del servicio de regulación secundaria y se prevé su finalización en Q2 de 2023. La segunda fase consistirá en la conexión a la plataforma europea, tras un año de funcionamiento local de la regulación secundaria adaptada a las especificaciones del producto aFRR europeo, esto es, en Q2 de 2024.

d) Respecto a las posibles consecuencias de la excepción solicitada sobre los mercados adyacentes, REE considera que dichas consecuencias serían bajas. Hace constar REE que el TSO portugués (REN) ha comunicado su intención de solicitar igualmente una excepción temporal para conectarse a la plataforma Picasso.

e) También considera REE bajos los riesgos que la excepción temporal solicitada podría conllevar para la integración de los mercados de balance en toda Europa. Destaca REE que el sistema eléctrico español ha completado ya su integración en los proyectos IGCC (International Grid Control Cooperation), para la compensación de desequilibrios, y TERRE, para el intercambio de energía de balance procedente de reservas de sustitución.

Tercero. *Evaluación de la solicitud de excepción.*

Se expone a continuación la evaluación de la solicitud de excepción por parte de la CNMC, según lo previsto en el artículo 62.8 del Reglamento EB, antes reproducido.

De acuerdo con la información aportada por REE, la conveniencia de aplicar dos años de excepción para la conexión a la plataforma Picasso radica en la necesidad de disponer de un periodo de tiempo suficiente para introducir y verificar adecuadamente todas las adaptaciones necesarias en el servicio de regulación secundaria local, que en estos momentos dista ampliamente del diseño final requerido por la plataforma europea del producto aFRR.

La idea de que adaptar el sistema de regulación secundaria español a los requerimientos europeos va a suponer un importante reto no es algo que el GRT haya resaltado por primera vez. En efecto, la dificultad de esta adaptación ya fue puesta de manifiesto por el GRT en la primera versión de la Hoja de Ruta para la implantación del Reglamento EB, que fue remitida por este operador a la CNMC, así como publicada en su página web y presentada a los sujetos afectados, el 29 de marzo de 2019.

Entre los aspectos del servicio de regulación secundaria que experimentarán cambios relevantes durante este proceso, cabe destacar los siguientes: exclusión de unidades no habilitadas de las zonas de regulación; separación de la banda de regulación por dirección (subir y bajar); separación de la asignación de banda y la provisión de energía de balance aFRR, creando un mercado de energía aFRR, con

presentación de ofertas de energía por parte de los sujetos proveedores y liquidación del servicio basada en precios marginales a intervalos de cuatro segundos; cambios en el modelo de control y en la supervisión de la respuesta en tiempo real. Estos aspectos implican no solo un reto técnico para el GRT, sino también para los proveedores del servicio, que además tendrán que afrontar cambios relevantes en su operativa y modelo de negocio.

No conceder la excepción solicitada conllevaría riesgos importantes, especialmente en cuanto a la seguridad de la operación del sistema eléctrico. Debe tenerse en cuenta a este respecto que, como apunta el GRT en su escrito de solicitud, el servicio de regulación secundaria es un proceso crítico para la seguridad del sistema, ya que constituye la herramienta más próxima a tiempo real de la que dispone el GRT para mantener el equilibrio entre la generación y la demanda. Es por ello de suma importancia que se garantice una transición fiable y segura en la evolución del actual servicio de regulación secundaria para la conexión a la plataforma europea Picasso.

Como garantía de cumplimiento de lo previsto en el artículo 21.6 del Reglamento EB tras el periodo de excepción, comentar que el GRT ha llevado a cabo varios seminarios para informar y coordinarse con los sujetos implicados. Además, ha sometido a remisión a la CNMC para aprobación una propuesta de adaptación normativa del procedimiento de operación 7.2, al objeto de introducir una primera adaptación técnica en el servicio, consistente en incorporar el término de frecuencia, que actualmente calculan las zonas, en la señal del regulador maestro. Todo ello demuestra planificación e interés por avanzar en la implantación de la plataforma Picasso.

En cuanto a los posibles impactos de la excepción sobre los principios de no discriminación y competencia con otros participantes del mercado europeo, en particular en lo relativo a la respuesta de la demanda y las fuentes de energía renovables, hay que reconocer que las especificaciones del servicio aFRR europeo son más adecuadas que las del actual servicio de regulación secundaria español para permitir la participación de las nuevas tecnologías. Es claro, por ejemplo, en relación con la provisión separada de banda de regulación a subir y a bajar, o con la asignación de la energía mediante ofertas, ya que ambas cosas otorgan una mayor flexibilidad a los proveedores y, por tanto, facilitarán la participación de tecnologías cuya capacidad en un momento dado depende de condiciones de contorno ajenas al sector eléctrico (demanda y/o fuentes renovables). No obstante, y sin intención de menoscabar la importancia de eliminar cualquier barrera de entrada que pueda estar dificultando la competencia en los mercados de balance, se considera que debe priorizarse la existencia de un adecuado periodo de prueba local de un servicio que lleva décadas garantizando la seguridad del suministro.

No se prevén impactos sobre la eficiencia económica global y la infraestructura de las redes inteligentes. Aunque sí podría haber impactos sobre otras zonas de programación, especialmente las zonas colindantes con el sistema eléctrico español (Portugal y Francia), así como consecuencias globales sobre el proceso de integración del mercado europeo.

Dichos impactos serían especialmente relevantes para el sistema eléctrico portugués, ya que el retraso en la conexión del sistema español a la plataforma Picasso impediría de facto la participación del sistema portugués, al menos, en lo relativo al intercambio de energía aFRR con otros sistemas europeos. No obstante, a la vista de las hojas de ruta para la conexión de todos los TSOs a las plataformas europeas de balance (Accession Roadmaps), que se encuentran publicadas en las páginas web de ENTSOE y de REE, y cuya última actualización disponible data del 29 de octubre de 2021, la conexión de Portugal a Picasso está prevista en 2024, al igual que la conexión del sistema español, por lo que o bien no habría consecuencias o bien estas serían de escasa duración.

El impacto sobre el proceso de integración del mercado europeo vendría motivado a grandes rasgos por una menor liquidez de oferta en la plataforma, debido a la ausencia de las ofertas provenientes de proveedores ubicados en la zona española. Es innegable la afección, al menos, sobre el sistema eléctrico francés que, de acuerdo con las hojas

de ruta mencionadas en el párrafo anterior, tiene prevista su conexión a la plataforma Picasso a finales de 2022, esto es, más de un año antes de la conexión prevista del sistema eléctrico español. No es posible para esta Comisión determinar el impacto, ya que no se dispone de información precisa sobre otros mercados aFRR, ni se puede anticipar cómo evolucionarán las ofertas de energía aFRR de los proveedores españoles tras la adaptación del servicio. A este respecto, cabe considerar que la ausencia de REE no impedirá al GRT francés intercambiar energía aFRR con otros TSOs, y que el impacto sería en cualquier caso más relevante si se produjera un incidente sobrevenido por un fallo en la operación del servicio aFRR motivado por una implantación precipitada.

Por último, debe considerarse que de acuerdo con los citados Accession Roadmap de Picasso, solo 4 países tienen prevista la conexión de sus TSOs a la plataforma en el plazo establecido por el Reglamento EB, por lo que puede esperarse que los demás (17 de acuerdo con la lista de dicho roadmap) vayan a requerir la aplicación de una excepción temporal.

Cuarto. *Resultado del trámite de audiencia e información pública.*

Se ha recibido respuesta de cinco sujetos, tres de los cuales no han formulado observaciones. De la baja participación se concluye que, en general, el sector no ve inconveniente en la concesión de esta excepción temporal. De los sujetos que han formulado observaciones, uno apoya la concesión de la excepción y el otro, aunque no se opone a ella, solicita que se intente, en la medida de lo posible, llevar a cabo una implantación temprana de la plataforma Picasso, esto es, sin agotar el plazo de 24 meses.

Alegan estos sujetos que 2024 será un año complicado, en el que confluyen los plazos límite para implantar varios de los proyectos derivados del Reglamento EB, no solo las plataformas de balance, sino también el periodo de liquidación de 15 minutos, junto con otros hitos en el ámbito de los mercados diario e intradiario (programación cuartohoraria) o de más largo plazo (subastas europeas de capacidad intradiaria). Todo ello, en paralelo con el desarrollo de otros proyectos en el marco de los servicios de no frecuencia y la revisión de las restricciones técnicas, para adaptarlas al nuevo marco regulatorio europeo del paquete de energía limpia. Por tanto, concluyen que resulta conveniente escalonar la implantación de la Hoja de Ruta MIE y establecer un orden adecuado de prioridades, que además debe poder reevaluarse de forma continua. Solicitan que se definan los pasos intermedios necesarios y se mantenga informados a los participantes en el mercado con una antelación suficiente. Igualmente abogan por la coordinación en el ámbito ibérico.

Teniendo en cuenta estos comentarios, se ha añadido en esta resolución un requerimiento al GRT para que mantenga informados a los sujetos. El objeto del requerimiento es asegurar que el operador continuará con las labores de información y formación que tan adecuadamente ha venido llevando a cabo en los últimos años y que, en opinión de esta comisión, dan cumplimiento a la transparencia y coordinación solicitadas por los sujetos.

Por último, se ha considerado que el retraso de la conexión a Picasso hasta 2024 podría, en su caso, provocar el aislamiento del sistema eléctrico portugués, ya que REN solo puede intercambiar energía de balance aFRR con otros sistemas europeos conectados a la plataforma Picasso a través del sistema eléctrico español. Al objeto de minimizar el impacto negativo de esta decisión de la CNMC sobre otros participantes en la plataforma, y en particular el GRT portugués, se ha previsto la puesta a disposición de REN de la capacidad de intercambio disponible en las interconexiones españolas en el caso de que el sistema eléctrico español se conecte a la plataforma Picasso con posterioridad al sistema eléctrico portugués.

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

Primero.

Conceder a Red Eléctrica de España una excepción temporal de veinticuatro meses, en relación con la conexión del sistema eléctrico español a la plataforma europea Picasso, para el intercambio de energía aFRR, conforme al artículo 21.6 del 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.

REE publicará en su página web la fecha definitiva de conexión del sistema eléctrico español a la plataforma Picasso con una antelación mínima de un mes. Asimismo, mantendrá informados a los sujetos interesados, incluyendo al GRT portugués, sobre la planificación y avance de las distintas fases del proyecto de implantación de Picasso en el sistema eléctrico español.

Tercero.

En caso de que el sistema eléctrico español se conecte a la plataforma Picasso con posterioridad al sistema eléctrico portugués, se pondrá a disposición del GRT portugués la capacidad de intercambio no utilizada y disponible en las interconexiones españolas, para que dicho GRT pueda intercambiar energía aFRR con otros sistemas.

La presente resolución se publicará en el «Boletín Oficial del Estado», en cumplimiento de lo establecido en el artículo 7.1, párrafo final, de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC.

Madrid, 27 de enero de 2022.—El Secretario del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, Miguel Bordiu García-Ovies.