

**MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DE LA ORDEN POR LA QUE SE CREA UN MERCADO DE CAPACIDAD EN EL SISTEMA ELÉCTRICO ESPAÑOL**

**FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO**

<b>Ministerio/Órgano proponente.</b>	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico	<b>Fecha</b>	19/04/2021
<b>Título de la norma.</b>	Orden por la que se crea un mercado de capacidad en el sistema eléctrico español		
<b>Tipo de Memoria.</b>	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula.</b>	Esta orden crea un mercado de capacidad en el sistema eléctrico español, regulando el conjunto de principios que lo presiden, así como los requisitos, derechos y obligaciones asociados a los proveedores del servicio de capacidad.		
<b>Objetivos que se persiguen.</b>	Constituir un mercado de capacidad en el sistema eléctrico español que garantice la seguridad de suministro, articulando un instrumento que fomente la inversión en potencia firme y salvaguardando la neutralidad tecnológica, así como los restantes principios regulados en el Reglamento 943/2019, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad		

<p><b>Principales alternativas consideradas.</b></p>	<p>En primer término, se argumenta la necesidad de articular un mecanismo de capacidad en el sistema eléctrico nacional, que permite descarta la alternativa consistente en no aprobar ningún instrumento de dicha naturaleza.</p> <p>Una vez asumida la necesidad de implementar dicho mecanismo, se valoran las diferentes alternativas existentes (reservas estratégicas, pagos por capacidad, opciones de confiabilidad), para finalmente concluir que el mercado de capacidad se constituye como el instrumento más eficaz para garantizar la seguridad de suministro, al tiempo que se salvaguardan todos los principios que deben presidir cualquier mecanismo de capacidad, de conformidad con el artículo 22 del Reglamento 943/2019, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad.</p> <p>Finalmente, se detallan algunos elementos del mercado de capacidad, valorando la pertinencia de adoptar estos criterios frente a otras alternativas.</p> <p>Este análisis se lleva a cabo en el apartado XXX de la memoria.</p>
<p><b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b></p>	
<p><b>Tipo de norma.</b></p>	<p>Orden Ministerial.</p>
<p><b>Estructura de la Norma.</b></p>	<p>La norma consta de 31 artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.</p>
<p><b>Informes recabados.</b></p>	<p>Está previsto solicitar informe a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y a la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y dictamen al Consejo de Estado.</p>

<b>Trámite de audiencia.</b>	Mediante la publicación en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y la consulta que llevará a cabo la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a través de su Consejo Consultivo de Electricidad.					
<b>ANÁLISIS DE IMPACTOS</b>						
<b>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS.</b>	<b>AL DE</b>	Esta orden se adecúa al orden competencial, al dictarse al amparo de lo establecido en los artículos 149.1. 13ª y 25ª, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en relación con las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y en materia de bases del régimen minero y energético, respectivamente.				
<b>IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO.</b>	<b>Y</b>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="528 1059 911 1200">Efectos sobre la economía en general.</td> <td data-bbox="911 1059 1399 1200"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="528 1200 911 1715">En relación con la competencia.</td> <td data-bbox="911 1200 1399 1715"> <input type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia.  <input checked="" type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia.  <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia. </td> </tr> </table>	Efectos sobre la economía en general.		En relación con la competencia.	<input type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input checked="" type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
Efectos sobre la economía en general.						
En relación con la competencia.	<input type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input checked="" type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.					

	Desde el punto de vista de las cargas administrativas.	<input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas. <input checked="" type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la AGE. <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales	<input type="checkbox"/> implica un gasto: Cuantificación estimada: _____ <input type="checkbox"/> implica un ingreso. Cuantificación estimada: _____
<b>IMPACTO DE GÉNERO.</b>	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>
<b>OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS.</b>	Se evalúan en el apartado cuatro de esta memoria.	
<b>OTRAS CONSIDERACIONES.</b>		

## **A) OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA**

### **1. NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE LA NORMA PROYECTADA.**

La transición energética del sistema eléctrico español se constituye como una de las palancas imprescindibles para lograr el cumplimiento de los objetivos de descarbonización a los que se ha comprometido el Reino de España.

La necesaria penetración de renovables en el mix eléctrico, reflejada en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, permitirá pasar de un modelo tradicional de producción de energía eléctrica basado en fuentes convencionales a un modelo de generación a partir de fuentes de origen renovable libre de emisiones, lo que en combinación con otros instrumentos de transformación tales como la electrificación de los usos finales de la energía o la eficiencia energética, permitirán cumplir con los objetivos de reducción de emisiones antes referidos.

En este sentido, cabe destacar el Real Decreto 960/2020, de 3 de noviembre, por el que se regula el régimen económico de energías renovables para instalaciones de producción de energía eléctrica, que se sitúa como el principal instrumento regulatorio de incentivo al despliegue de tecnologías renovables en el ámbito nacional. El primer mecanismo aprobado en este marco regulatorio, articulado mediante la Orden TED/1161/2020, de 4 de diciembre, por la que se regula el primer mecanismo de subasta para el otorgamiento del régimen económico de energías renovables y se establece el calendario indicativo para el periodo 2020-2025, prevé un volumen de potencia que, teniendo en cuenta las distintas tecnologías previstas, asciende a 19.540 MW para el año 2025, lo que representa aproximadamente el 18% del total del parque de generación actual en España.

No obstante lo anterior, la esperada incorporación de instalaciones de producción a partir de fuentes de energía renovable en el sistema eléctrico nacional puede acarrear, como efecto colateral, la aparición de ciertos riesgos en la seguridad de suministro de energía eléctrica, provocados principalmente por la variabilidad e intermitencia de la generación inherente a este tipo de instalaciones. Es por ello que, al tiempo que se refuerzan los

compromisos de penetración de renovables antes expuestos, se deben articular el conjunto de instrumentos de acompañamiento necesarios que permitan garantizar otro de los grandes pilares del sistema eléctrico nacional, como es la seguridad del suministro.

La experiencia observada tanto en los mercados de producción de energía eléctrica nacionales como en otros países de nuestro entorno pone de manifiesto que los precios del mercado mayorista spot no son suficientes por sí mismos para incentivar la inversión en instalaciones que puedan aportar firmeza al sistema eléctrico, garantizando la seguridad de suministro. Este fenómeno se observa incluso en aquellos mercados en los que no existe ninguna restricción a la casación de precios.

En el caso español, actualmente se está llevando a cabo una reforma de las reglas de funcionamiento de los mercados diario e intradiario de producción de energía eléctrica para la adaptación a los límites armonizados de precios de ámbito europeo. No obstante, esta reforma no resolverá por sí misma la actual situación del mercado eléctrico nacional, ya que nunca se han llegado a alcanzar los límites superiores de los mercados diario e intradiario en nuestro país.

A su vez, la incorporación progresiva de un mayor número de instalaciones renovables al sistema contribuirá previsiblemente a agravar este fenómeno, dados los reducidos costes de operación asociados a estas tecnologías, que provocarán un descenso paulatino tanto del factor de carga de las instalaciones con capacidad para aportar firmeza al sistema como de los precios de casación de los mercados de corto plazo.

Pero es que incluso aquellas instalaciones que sí resultan casadas están mostrando importantes dificultades para asegurar flujos de caja positivos en un contexto de progresiva reducción de los precios mayoristas por la penetración de tecnologías renovables y constante disminución del factor de carga, ya que el mercado les permite recuperar sus costes variables de operación, pero en ningún caso la totalidad de sus costes fijos de operación y mantenimiento.

Dado el papel que desempeñan estas instalaciones en la garantía de la seguridad del suministro del sistema eléctrico nacional, aportando la firmeza que las tecnologías renovables más maduras, por su propia naturaleza, no pueden ofrecer, la salida del parque

de generación de la mayor parte de las instalaciones de generación convencional no sería asumible en ningún caso sin poner en peligro la seguridad de suministro.

Otro de los elementos que justifican la adopción de instrumentos de cobertura de la demanda nacional complementarios a las soluciones de mercado mayorista spot es la reducida capacidad actual de intercambio de la península con el sistema eléctrico centroeuropeo.

Esta reducida capacidad de intercambio, muy por debajo de los objetivos de interconexión recomendados por la Unión Europea, supone la saturación de la interconexión entre España y Francia en un porcentaje muy elevado de las horas, de forma que esta interconexión no podrá aportar la suficiente firmeza en aquellos momentos en los que sea más necesaria.

Por su lado, la cobertura que pueda aportar a España el sistema eléctrico portugués es limitada, al tener un reducido tamaño respecto a nuestro sistema, con un mix energético renovable muy similar al español y una localización geográfica muy próxima, lo que implica que con bastante frecuencia coincidan las condiciones climatológicas en ambos sistemas eléctricos.

Por todo lo anterior, resulta imprescindible dotar al sistema eléctrico peninsular español de un mecanismo de capacidad, complementario a los mercados de producción mayoristas, que aporte la necesaria firmeza al sistema eléctrico, en línea con el enfoque dado por otros Estados miembro de la Unión Europea tales como Francia, Italia, Polonia o Irlanda, si bien el modelo concreto de mecanismo de capacidad difiere de un país a otro. Esto supone una gran ventaja para España, que puede aprovecharse de la experiencia de estos países para articular el instrumento que mejor responda a los objetivos perseguidos.

Además, el paquete de Energía Limpia de la Unión Europea (también conocido como “paquete de invierno”) ha supuesto la aprobación de un conjunto de normas comunitarias que tienen por objeto coadyuvar al cumplimiento de los objetivos medioambientales y de descarbonización de la economía.

De entre las citadas normas, cabe destacar el Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la

electricidad, que establece, entre otros elementos, un conjunto de reglas que tratan de garantizar el funcionamiento del mercado interior de la electricidad. Tal y como establece en su parte expositiva la citada norma, *“el sistema energético de la Unión está sufriendo su más profunda transformación desde hace varias décadas, y el mercado de la electricidad se encuentra en el centro de esta transformación. El objetivo común de la descarbonización del sistema energético crea nuevas oportunidades y retos para los participantes en el mercado.”* A tal efecto, se han establecido una serie de principios que tratan de garantizar el funcionamiento del mercado de la electricidad, teniendo en cuenta el cambio de paradigma que supone la integración de instalaciones de generación de electricidad a partir de fuentes de energía renovable, así como el despliegue de otras figuras transformadoras del sector como son los servicios de flexibilidad, las soluciones del lado de la demanda o el almacenamiento, todo ello sin ignorar las necesarias exigencias desde el punto de vista de la seguridad del suministro.

Precisamente la seguridad de suministro se posiciona como uno de los grandes pilares del referido Reglamento (UE) 2019/943, de 5 de junio de 2019, al que dedica su capítulo IV y, de manera específica, a la regulación de los mecanismos de capacidad. Estos mecanismos se configuran como instrumentos de último recurso que permitan eliminar de manera eficaz los problemas residuales de cobertura, al tiempo que se asegura la adecuación de estas medidas con los artículos 107, 108 y 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

A su vez, la articulación de un mecanismo de capacidad debe acompañarse de un análisis exhaustivo de la seguridad de suministro en los sistemas eléctricos afectados por estos instrumentos. Este análisis se llevará a cabo también durante la vigencia del modelo implementado, de tal forma que, si la experiencia y los estudios recabados arrojasen como conclusión la ausencia de necesidad de dichos instrumentos, se deberá poner fin a ellos. Consecuencia de lo anterior, cualquier mecanismo de capacidad articulado deberá ser temporal, de conformidad con el artículo 21.8 del Reglamento (UE) 2019/943, de 5 de junio de 2019. Este escenario podría alcanzarse previsiblemente en un contexto de alta penetración de demanda flexible y almacenamiento, lo cual se revela actualmente como un objetivo de medio plazo, pero lejos aún de convertirse en realidad.

Además, todo mecanismo de capacidad implementado por los Estados miembro debe asegurar el cumplimiento de los principios a los que hace referencia el artículo 22 del referido reglamento. Además del mencionado carácter temporal del instrumento implementado, los mecanismos de capacidad no deberán crear distorsiones innecesarias en el mercado ni limitar el comercio interzonal. Asimismo, no irán más allá de lo que resulte necesario para hacer frente a los problemas de cobertura a los que se enfrenta el sistema eléctrico afectado por la implementación del mecanismo de capacidad. Además, los proveedores de capacidad se seleccionarán mediante procesos transparentes, no discriminatorios y competitivos (igualmente competitivo será el proceso de fijación de la remuneración para estos proveedores), aportando incentivos para que estas instalaciones estén disponibles en momentos en los que se espere que el sistema se enfrente a una situación de cobertura ajustada y aplicando un régimen sancionador adecuado cuando no cumplan con el citado requisito de disponibilidad.

Finalmente, con carácter previo al proceso de selección se fijarán las condiciones técnicas para la participación en estos procesos de selección competitivos, y en todo caso se debe salvaguardar el principio de neutralidad tecnológica, estando abiertos a la participación de todos los recursos que estén en disposición de proporcionar el rendimiento técnico exigido, incluida la gestión del almacenamiento de energía y la demanda.

Otro de los elementos a contemplar en el ámbito comunitario es la implementación de las metodologías adoptadas por ACER, en concreto: la Decisión 23/2020, de 2 de octubre de 2020, por la que se establece la metodología para el cálculo del valor de carga perdida (VoLL, por sus siglas en inglés), el coste de nueva entrada (CoNE) y el estándar de fiabilidad (RS) y la Decisión 24/2020, de 2 de octubre de 2020, por la que se establece la metodología para el análisis de cobertura europeo (ERAA). Estas metodologías juegan un rol imprescindible en la articulación de mecanismos de capacidad en los Estados miembro, puesto que de su implementación efectiva se deriva la identificación de las necesidades de cobertura que justifican la adopción de mecanismos de capacidad en el ámbito nacional.

## **2. OBJETIVO.**

El objetivo de este proyecto de orden es el establecimiento de un mercado de capacidad en el sistema eléctrico peninsular, de tal forma que se asegure la disponibilidad de potencia firme en los momentos de estrés del sistema.

La norma se sitúa por tanto como un instrumento imprescindible para garantizar la seguridad del suministro, en un contexto de integración de renovables que traerán consigo un previsible hundimiento de los precios mayoristas de energía eléctrica, lo que agravará la situación de insostenibilidad económica a la que se enfrentan determinadas instalaciones de generación con capacidad para aportar firmeza al conjunto del sistema eléctrico.

Al mismo tiempo, el referido instrumento tiene como objetivo movilizar la inversión en tecnologías alternativas de almacenamiento que sirvan precisamente como contrapunto del despliegue de renovables, asegurando en todo caso el principio de neutralidad tecnológica que necesariamente ha de incorporar cualquier mecanismo de capacidad que se articule.

El mercado de capacidad se constituye como la herramienta más eficaz para resolver los eventuales problemas de cobertura, sin perder de vista el marco comunitario en el que este instrumento se inserta, y por tanto cumpliendo con los principios y requisitos que emanan de la referida legislación europea, incluida la consideración de última ratio asociados a este tipo de instrumentos.

Este instrumento se enmarca, además, dentro de otras herramientas, planes y estrategias impulsadas por el gobierno que tienen como último propósito la descarbonización de la economía, tales como el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima 2021-2030, o la Estrategia de Almacenamiento Energético.

## **3. ALTERNATIVAS.**

En relación a las alternativas valoradas frente a la presente regulación, en primer lugar debe valorarse la alternativa consistente en no regular un mecanismo de capacidad en el sistema eléctrico nacional.

En relación a este punto, ya se han explicado algunos elementos relativos a la necesidad de articular en un mecanismo de capacidad en el sistema eléctrico español en el apartado correspondiente a la necesidad y oportunidad de la norma proyectada, si bien se detallan a continuación algunos aspectos relativos a las interconexiones por ser estas un elemento esencial de la actual problemática a la que se enfrenta el sistema eléctrico nacional.

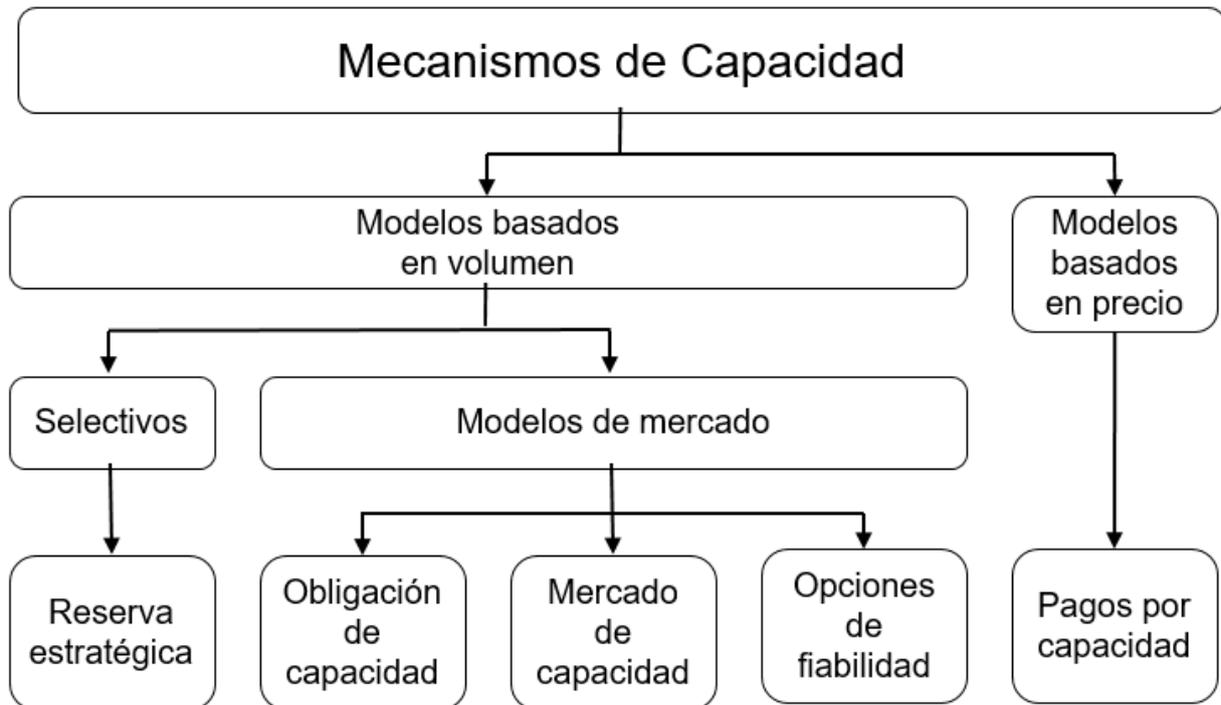
Así, actualmente España cuenta con un nivel de interconexiones en importación con un valor de percentil 70 con Francia de 2913 MW, de 3240 MW con Portugal, 107 MW con Andorra y 600 MW con Marruecos. Asumiendo la previsión de puesta en marcha de las interconexiones incluidas en la propuesta de planificación de la red de transporte de energía eléctrica para el periodo 2021-2026 que actualmente se encuentra en trámite de audiencia e información pública a las Administraciones Públicas afectadas y a personas interesadas, estas interconexiones ascenderían a un valor de percentil 70 en importación de: 5000 MW con Francia, 3500 MW con Portugal, 250 MW con Andorra y 1200 MW en importación con Marruecos. Este escenario, sin embargo y teniendo en cuenta únicamente las interconexiones con Portugal y Francia, mantendría a España aún lejos del objetivo del 15% de interconexión eléctrica de los Estados miembros establecido en el artículo 4.d) del Reglamento 2018/1999.

Esta situación es particularmente adversa para el sistema eléctrico nacional, en la que además la contribución de Portugal a la firmeza es reducida dadas las similitudes climatológicas entre este país y España. Por tanto, y mientras estas interconexiones se refuerzan, resulta necesario articular un mecanismo de capacidad que asegure el sostenimiento de la potencia de generación firme existente que permita garantizar la seguridad de suministro, por lo que se descarta la no implementación de un instrumento de esta naturaleza.

Una vez se asume la necesidad de adoptar un mecanismo de capacidad en el sistema eléctrico nacional, cabe preguntarse qué modelo de los posibles (o existentes) consigue reunir de manera más eficaz las características para abordar el problema de cobertura evidenciado.

En este sentido, para llevar a cabo una categorización de los diferentes modelos de mecanismos de capacidad, puede emplearse el esquema utilizado en el informe de ACER

sobre “mecanismos de remuneración de capacidad y el mercado interior de electricidad” del año 2013:



Como se observa, se pueden distinguir principalmente cinco modelos de mecanismos de capacidad, si bien los instrumentos concretos adoptados por los Estados miembro en la Unión Europea pueden incluir configuraciones particulares que los alejen del modelo clásico definido en cada una de estas categorías.

De manera simplificada se tiene, en ambos extremos del esquema presentado, las denominadas reservas estratégicas y los pagos capacidad. Las primeras tienen como principal característica que aquellas instalaciones que se constituyan como reserva estratégica no pueden participar en los mercados organizados (de conformidad con el artículo 22.2.d) del Reglamento 2019/943, de 5 de junio, del mercado interior de electricidad), lo que supone una importante limitación para aquellos activos que opten por prestar este servicio de firmeza (modelo adoptado, entre otros Estados miembro, en Alemania).

Los pagos por capacidad, por su parte, corresponden con un modelo equivalente al existente actualmente en España, configurado por medio de la Orden ITC/3127/2011, de

17 de noviembre, por la que se regula el servicio de disponibilidad de potencia de los pagos por capacidad y se modifica el incentivo a la inversión a que hace referencia el anexo III de la Orden ITC/2794/2007, de 27 de septiembre, por la que se revisan las tarifas eléctricas a partir del 1 de octubre de 2007. Este servicio no incorpora las necesarias características de concurrencia competitiva para asegurar su adecuación con los principios comunitarios, ni tampoco responde a un análisis de cobertura que identifique las necesidades de capacidad firme en el sistema eléctrico español, por lo que no resulta adecuado proponer una extensión de este modelo para los próximos ejercicios.

Alternativamente, y frente a los modelos anteriores, se sitúan los modelos de mercado, que incorporan las necesarias características de concurrencia competitiva amparadas por la regulación comunitaria. De forma muy simplificada, se pueden destacar las siguientes notas características de cada modelo:

- La obligación de capacidad se constituye como un modelo descentralizado en el que se le impone a los comercializadores de energía eléctrica la adquisición de determinadas obligaciones de firmeza en un mercado descentralizado en el que el producto ofertado (firmeza) es ofrecido por la generación, la demanda y el almacenamiento. Francia se erige actualmente como uno de los países que ha adoptado este modelo, si bien la experiencia ha revelado que este modelo no permite movilizar de forma adecuada las inversiones necesarias para asegurar la firmeza en el horizonte de análisis planteado. De hecho, el modelo francés ha tenido que dotarse de instrumentos complementarios cuya estructura y principios se asemejan al denominado mercado de capacidad.
- Las denominadas opciones de fiabilidad constituyen un mecanismo más sofisticado que, en síntesis, supone la definición de "*price strike*", o precio de referencia, que sirve como referencia de precio para los proveedores del servicio de capacidad. Este precio de referencia sirve, de algún modo, como "*cap*" de precios en el mercado mayorista, y al mismo tiempo sirve como incentivo implícito para asegurar la disponibilidad del parque de generación firme, puesto que en caso de que este precio de referencia se supere, los proveedores del servicio deberán devolver un importe equivalente a la diferencia entre el precio marginalista de casación y el precio "*strike*" de referencia. Entendiendo los beneficios de este modelo, resulta muy difícil concretar

el valor del referido precio de referencia, lo que provoca que, en la práctica, sea un instrumento difícil de implementar.

- Finalmente, el mercado de capacidad corresponde con el modelo de mecanismo de capacidad que esta orden crea, cuyas principales características se detallan en el restante cuerpo de esta memoria. Las fortalezas de este modelo residen en su simplicidad, su capacidad para identificar las verdaderas necesidades de cobertura de un sistema eléctrico, y creando las instituciones de mercado necesarias para promover la asignación eficaz del producto negociado (capacidad firme) y salvaguardando los principios de concurrencia competitiva y neutralidad tecnológica.

Analizadas de forma somera los diferentes instrumentos, cabe concluir que el modelo propuesto se constituye como la opción idónea para resolver los problemas de cobertura del sistema eléctrico nacional.

Finalmente, dentro de la categoría de mecanismos de capacidad que conforman los denominados “mercados de capacidad”, existen ligeras diferencias y matices entre unos modelos u otros. En el apartado correspondiente al contenido del proyecto de orden, se recogen algunos elementos de detalle y se ponen en contexto frente a otras posibles alternativas, valorando la oportunidad de optar entre unas y otras.

#### **4. ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN**

Esta orden ha sido elaborada teniendo en cuenta los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia que conforman los principios de buena regulación a que se refiere el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La aprobación de esta orden cumple con el principio de seguridad jurídica, puesto que supone el desarrollo de la previsión contenida en el artículo 14.5 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, generando un marco normativo estable, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión a los sujetos a los que afecta.

Igualmente, cumple con el principio de necesidad, dado que completa el marco normativo que permite dotar al sistema eléctrico de la necesaria potencia firme que garantice la seguridad de suministro. A su vez, esta norma cumple con el principio de eficacia dado que permite salvaguardar los objetivos de penetración de renovables, constituyéndose como un instrumento de acompañamiento al despliegue de dichas tecnologías imprescindible, preservando la robustez del sistema y fomentando al mismo tiempo la entrada de nuevas inversiones en tecnologías de respaldo, en línea con el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima.

Se adecua, asimismo, al principio de proporcionalidad, dado que la norma contiene la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir, sin que existan otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones y requisitos a los sujetos afectados por la presente disposición normativa para la consecución de los fines previstos en la misma.

En aplicación del principio de transparencia, en primer lugar, se ha sustanciado la correspondiente consulta pública previa, a través del portal web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de conformidad con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, cuyo plazo para formular alegaciones finalizó el 13 de septiembre de 2020. Además, y tal y como establece el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, esta orden ha sido sometida a audiencia e información pública en el portal web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Por último, es coherente con el principio de eficiencia, dado que esta norma no impone cargas administrativas innecesarias o accesorias.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, lo dispuesto en la presente orden ha sido objeto de informe por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia con fecha XXXXX. El trámite de audiencia de esta orden ha sido evacuado mediante publicación en la web del Ministerio entre el XX y el XX de 2021.

Mediante acuerdo de fecha XXXXX la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos ha autorizado a la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico a dictar la presente orden.

## **B) CONTENIDO, ANÁLISIS JURÍDICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.**

### **1. CONTENIDO.**

El proyecto de orden consta de 31 de artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

El artículo 1 de la orden fija el objeto de la norma, que corresponde con la creación de un mercado de capacidad en el sistema eléctrico peninsular español, estableciendo los requisitos para participar como proveedor del servicio de capacidad, las condiciones de prestación del servicio, así como su régimen retributivo y de financiación.

El artículo 2 establece el ámbito de aplicación, de tal forma que la norma resultará de aplicación a los proveedores del servicio de capacidad (tanto si estos son generadores, titulares de instalaciones de almacenamiento o demanda) así como al operador del sistema, Red Eléctrica de España, S.A., en todo aquello que le resulte de aplicación.

El artículo 3 establece la definición de un conjunto de conceptos que se empleados en el texto normativo: potencia firme, ratio de firmeza, análisis de cobertura, etc.

El artículo 4 regula los principios generales de aplicación al mercado de capacidad regulado, de conformidad con el Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de electricidad.

El artículo 5 establece la creación del mercado de capacidad, que tiene como objetivo dar respuesta a los eventuales problemas de cobertura que pudiesen poner en riesgo la seguridad de suministro, asegurándose la disponibilidad de suficiente potencia firme por parte de los sujetos proveedores del servicio de capacidad, así como las obligaciones que se derivan para los proveedores del servicio de capacidad y las obligaciones para el operador del sistema de remitir una propuesta de Procedimientos de Operación que incluya, entre

otros, la metodología para la determinación de la ratio de firmeza por tecnología, la utilización del servicio en las situaciones de estrés del sistema, verificación del cumplimiento del servicio o penalizaciones y esquema de pruebas.

El artículo 6 regula el denominado análisis de cobertura, que supone el punto de partida para la articulación del presente mercado de capacidad, puesto que de dicho análisis se desprenderá las necesidades de firmeza del sistema eléctrico peninsular, firmeza que será posteriormente subastada a través de las modalidades previstas en la citada norma.

El artículo 7 establece el producto a subastar, que corresponde con la potencia firme, expresada en MW, y la variable de oferta, el precio por unidad de potencia firme, expresado en euros/MW y año.

El artículo 8 regula las modalidades de subasta, que básicamente son dos: 1) la subasta de capacidad principal, con un periodo de “carencia” máximo de 5 años, y un periodo de prestación del servicio de 1 o 5 años, dependiendo de si se trata de instalaciones existentes o nuevas instalaciones. Este periodo se ha considerado se ha fijado como un compromiso entre los diferentes escenarios posibles y, 2) la subasta de capacidad de ajuste, con un periodo de carencia máximo de 12 meses, y un periodo de prestación del servicio de 12 meses. Estas últimas subastas tienen por objeto resolver los eventuales problemas de cobertura que no vayan a ser cubiertos por medio de la potencia firme asegurada mediante las subastas de capacidad principal. En cualquier caso, las subastas se convocarán mediante resolución de la persona titular de la Secretaría de Estado de Energía.

El artículo 9 establece que, con carácter previo a la aprobación de la resolución por la que se convoque una subasta de capacidad, y a petición de la Dirección General de Política Energética y Minas, el operador del sistema remitirá a ese órgano directivo informe conteniendo las condiciones técnicas para la participación en dichas subastas, entre las que se destaca los denominados ratios de firmeza. Estos ratios corresponden con el porcentaje, respecto de la potencia nominal asociada a la instalación de generación, almacenamiento o demanda, que mide el grado de cada tecnología para aportar potencia firme al sistema eléctrico peninsular. La ratio de firmeza tendrá en cuenta los elementos intrínsecos y extrínsecos de cada tecnología, considerando las necesidades de cobertura y flexibilidad del sistema eléctrico peninsular e incorporando la capacidad de cada tecnología para satisfacerlas.

El artículo 10 establece los requisitos a acreditar por parte de los titulares de instalaciones para la habilitación a la subasta.

El artículo 11 regula el contenido mínimo de las resoluciones de convocatoria de subasta que se celebren. Entre otros aspectos, se destacan: la fecha de celebración de la subasta y su calendario, el cupo del producto a subasta, o el precio de reserva (precio máximo para la subasta).

El artículo 12 fija el proceso de habilitación para la participación en la subasta, mientras que el artículo 13 establece la adhesión al marco legal de los titulares de instalaciones habilitados en virtud del artículo anterior.

Los artículos 14 y 15 detallan el desarrollo del procedimiento de subasta y el resultado de la subasta y precio de adjudicación, en el que se establece un *pay-as-bid* puesto que cada instalación adjudicada percibirá una retribución que será igual a la oferta presentada en la referida subasta.

Por su parte, los artículos 16 y 17 atribuyen al operador del sistema, Red Eléctrica de España, S.A y la CNMC, las funciones de entidad administradora de la subasta y la entidad supervisora de la subasta, respectivamente.

La sección 4ª del capítulo III, que incluye los artículos 18 y 19 regulan, respectivamente, la retribución y liquidación del servicio de capacidad (que se basa en una retribución mensual fija en función de la potencia firme adjudicada y su precio de puja) y la posible cesión de los derechos y obligaciones asociados al servicio de capacidad.

El capítulo IV del proyecto de orden, que aglutina los artículos 20, 21 y 22, regula aspectos relativos a la prestación del servicio de capacidad como son: la activación del servicio, las obligaciones para la efectiva prestación del servicio y la verificación de la prestación del servicio. En general, estos aspectos de la regulación se desarrollarán con mayor detalle en los procedimientos de operación que se aprueben.

El artículo 23 regula el régimen de inspección del servicio, atribuyendo a la CNMC las funciones correspondientes a dicha labor.

El artículo 24 regula determinadas obligaciones de información que deberán atender tanto los proveedores del servicio de capacidad como el operador del sistema.

El artículo 25 regula aspectos relativos al incumplimiento de las obligaciones asociadas a la prestación del servicio de capacidad. Si bien será el procedimiento de operación el encargado de detallar el sistema de penalizaciones asociadas a dicho incumplimiento, el referido artículo fija una serie de principios generales que deberán preservarse. Estos son:

- a) El sistema de penalizaciones deberá ser tecnológicamente neutro, estableciendo un sistema de penalizaciones equivalente para la generación, el almacenamiento y la demanda.
- b) Se distinguirán entre penalizaciones graves y muy graves. La consideración de una u otra penalización dependerá de la naturaleza del incumplimiento.
- c) Las penalizaciones graves supondrán la pérdida de la retribución mensual, más un recargo de conformidad con el apartado e).
- d) Las penalizaciones muy graves supondrán la pérdida de la retribución anual más un recargo de conformidad con el apartado e).
- e) Las penalizaciones podrán incorporar un recargo que, con carácter general, se fijará como un porcentaje respecto del precio máximo de la potencia firme que resultase adjudicada en la modalidad de subasta convocada en cada caso.
- f) La valoración del incumplimiento distinguirá entre fallos en pruebas, indisponibilidades programadas e indisponibilidades no programadas. A su vez, en la valoración del incumplimiento se tendrá en cuenta la reincidencia de la actuación correspondiente, así como la intensidad del incumplimiento, valorada en función de las necesidades de potencia firme en el momento del efectivo incumplimiento por parte del proveedor del servicio de capacidad.

Los artículos 26 y 27 regulan, respectivamente, las condiciones de inhabilitación para la prestación del servicio (que se detallarán en el correspondiente procedimiento de operación) y el desistimiento de la prestación del servicio, que conllevará la pérdida de la retribución para el periodo y la imposibilidad de participar en las sucesivas subastas que se convoquen.

El capítulo VI del proyecto de orden, que incluye los artículos 28, 29, 30 y 31 regulan el mecanismo de financiación del mercado de capacidad. En relación a este aspecto, debe destacarse que el coste anual derivado del mercado de capacidad será financiado por todos

los consumidores de energía eléctrica, y para ello se fija una metodología basada en las necesidades de firmeza por segmento tarifario, así como en función del periodo horario asociado a dichos segmentos. La referida regulación establece tanto la estructura de los precios unitarios como su facturación.

La disposición adicional única regula la revisión del mercado de capacidad, de tal forma que de conformidad con lo establecido en el artículo 21 del Reglamento 943/2019, de 5 junio de 2019, relativo al mercado interior de electricidad, el mercado de capacidad establecido en esta orden deberá revisarse tan pronto se vea alterada cualquiera de las condiciones de cobertura de la demanda que justifican la constitución de un mecanismo de capacidad en el sistema eléctrico peninsular. En cualquier caso, en un plazo inferior a diez años desde la aprobación de esta orden, el marco normativo del mercado de capacidad será objeto de revisión.

La disposición transitoria única establece unas subastas extraordinarias que se convocarán hasta que entre en vigor el periodo de prestación del servicio correspondiente a la primera subasta principal celebrada.

El proyecto de orden incorpora una disposición derogatoria única, y dos disposiciones finales: la disposición final primera, en la que se establece un mandato al operador del sistema para remitir una propuesta de procedimientos de operación, y la disposición final segunda, que corresponde con la entrada en vigor.

## **2. ANÁLISIS JURÍDICO Y TÉCNICO.**

La seguridad de suministro se constituye como uno de los pilares fundamentales sobre los que descansa la regulación del sector eléctrico, puesto que la consideración de la energía eléctrica como un bien esencial tanto para las familias como para las industrias y sectores productivos exige el establecimiento de unos estándares de fiabilidad que preserven la continuidad del suministro de energía eléctrica incluso en las situaciones climatológicas y de escasez más desfavorables.

El fundamento legal del proyecto de orden reside, primeramente, en el artículo 14.5.c) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, que incorpora la posibilidad de que la actividad de producción obtenga una retribución en concepto de mecanismo de capacidad que permita dotar al sistema de un margen de cobertura adecuado e incentive la disponibilidad de potencia gestionable, la cual se establecerá, atendiendo a la literalidad del precepto, por orden del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Esta previsión presente en la Ley del Sector Eléctrico es coherente con la normativa europea, en particular, con lo previsto en el Reglamento (UE) 2019/943 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, relativo al mercado interior de la electricidad, que dedica su capítulo IV a la cobertura de la demanda. El referido reglamento contempla la posibilidad de implementación de mecanismos de capacidad que permitan garantizar la seguridad de suministro, configurando en sus artículos 21 y 22 los principios que deben regir estos mecanismos.

Este proyecto de orden sienta así las bases de la regulación del futuro mercado de mecanismos de capacidad, preparando la senda y avanzando el trabajo necesario para que, antes de su publicación definitiva, se atiendan de manera íntegra los principios generales recogidos en el artículo 21 reglamento comunitario, a tenor de los correspondientes análisis que pongan de relieve la necesidad manifiesta de que nuestro país cuente con la estructura de generación que permita garantizar la seguridad de suministro preconizada desde la Unión Europea en su propio Tratado de Funcionamiento (TFUE).

Este TFUE, en su artículo 194, destaca como objetivo de la política energética de la Unión garantizar la seguridad de abastecimiento energético, previendo que las medidas necesarias para alcanzar dicho objetivo no afecten al derecho del Estado miembro a determinar, entre otros aspectos, la estructura general de su abastecimiento energético.

Por otra parte, el proyecto de orden se incardina plenamente en el contenido del artículo 22 del reglamento que regula los principios específicos que deben configurar los mecanismos de capacidad: se asegura la temporalidad del mecanismo, su eficacia para atender exclusivamente los problemas de cobertura que se detecten, los principios de transparencia, no discriminación y competencia que lo regirán sin causar distorsiones en el mercado, así como la posibilidad de participación de todos los recursos incluidos el almacenamiento y la demanda, mediante un proceso de remuneración competitivo que

afecte únicamente a la disponibilidad y la aportación de incentivos para que dichos recursos estén disponibles en los momentos de estrés del sistema.

El proyecto de orden establece como estipulado en el referido artículo 22 las condiciones técnicas de participación de los proveedores fijadas con carácter previo a su participación en el mecanismo competitivo de subasta (que incluyen límites de emisiones CO2 conforme a su apartado 4), prevé también las sanciones adecuadas a los proveedores de capacidad cuando no estén disponibles en momentos de gran demanda del sistema, y garantiza que las obligaciones de capacidad sean transferibles entre los proveedores elegibles.

Por tanto, el proyecto de orden respeta el diseño de estos mecanismos contenido en el reglamento y se adecúa a los principios que la norma comunitaria intenta preservar.

Por otro lado, el proyecto es conforme con la atribución genérica al Gobierno del ejercicio de la potestad reglamentaria en el artículo 97 de la Constitución, concretada a favor de los Ministros en el artículo 4.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Desde el punto de vista de la legalidad formal, la adecuación del rango de la norma proyectada lo es también de conformidad con el ya mencionado artículo 14.5.c) de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre.

Del análisis conjunto de todo lo señalado, cabe concluir que el Proyecto tiene fundamento legal suficiente y que su rango normativo es el adecuado.

### **3. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN**

#### **3.1 Trámite de consulta pública previa.**

Conforme al artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno se ha llevado a cabo el trámite de consulta pública previa a través del portal web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, publicada el 29 de julio de 2020 y con fecha límite para la presentación de alegaciones hasta el 18 de septiembre de 2020.

La consulta pública previa relativa a la implementación de mecanismos de capacidad en el sistema eléctrico español permitió observar el interés de los diferentes agentes para articular un sistema robusto, tecnológicamente neutro, que resuelva las situaciones de

inviabilidad económica de determinadas instalaciones al tiempo que promueva la inversión en nuevos activos alineados con los compromisos de descarbonización que permitan garantizar al mismo tiempo la seguridad de suministro en el sistema eléctrico nacional.

Si bien se recibieron diferentes propuestas en cuanto al modelo de mecanismo de capacidad a implementar, debe señalarse que, en términos generales, la constitución de un mercado de capacidad en el sistema eléctrico nacional se posicionaba como la opción preferente por un número reseñable de agentes.

### **3.2 Trámite de audiencia e informe preceptivo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.**

Se somete el presente texto normativo al correspondiente trámite de audiencia en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Asimismo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia realizará el correspondiente trámite de audiencia adicional a través de su Consejo Consultivo de Electricidad.

De igual modo, se solicita de esa Comisión el informe preceptivo de conformidad con lo previsto en la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

## **C) ANÁLISIS DE IMPACTOS**

### **1. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.**

#### **a) Análisis de los títulos competenciales.**

El artículo 149.1.13ª y 25ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, y bases del régimen minero y energético. La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, aprobada en virtud de dicho marco de distribución de competencias, tiene por objeto establecer la regulación del sector eléctrico con la finalidad de garantizar el

suministro de energía eléctrica, y de adecuarlo a las necesidades de los consumidores en términos de seguridad, calidad, eficiencia, objetividad, transparencia y al mínimo coste.

En el marco de la citada Ley 24/2013, de 26 de diciembre, se desarrolla el presente texto reglamentario.

### **b) Análisis de la participación autonómica y local en la elaboración del proyecto.**

El proyecto de orden será sometido a audiencia, mediante su publicación en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. Como se ha señalado anteriormente, al recabarse su parecer, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia realizará trámite de audiencia mediante la consulta que llevará a cabo a través de su Consejo Consultivo de Electricidad, en el cual están presentes las comunidades autónomas.

## **2. IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO.**

### **a) Impacto económico y presupuestario.**

En relación con el análisis del impacto económico, debe destacarse que la misma no puede realizarse con la debida precisión en tanto se desconoce la potencia firme que será imprescindible garantizar por medio de las sucesivas subastas que se convoquen al amparo de la presente normativa (y cuyo valor se desprenderá, en todo caso, del correspondiente análisis de cobertura elaborado por el operador del sistema), ni tampoco el precio resultado de las mismas (precios que son, además, individuales para cada sujeto adjudicatario de la subasta, por tratarse de subastas *pay-as-bid*). Por todo lo anterior, se considera acertado no llevar a cabo una cuantificación del impacto económico del mercado de capacidad regulado en esta orden, dado que cualquier asunción o simplificación tenida en cuenta podría provocar, potencialmente, unas imprecisiones tales que anularían *de facto* el citado análisis, generando asimismo unas expectativas que con toda seguridad se alejarían de manera considerable de la realidad.

En relación al impacto presupuestario, la presente orden no tiene ningún impacto desde el punto de vista de los Presupuestos Generales del Estado.

#### **b) Análisis de las cargas administrativas.**

El desarrollo de orden ministerial no supone la creación de cargas administrativas para los sujetos afectados por la referida norma, más allá de los costes que se pudieran ocasionar como consecuencia de la participación voluntaria en las subastas convocadas al amparo de la presente normativa.

### **3. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO, EN LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA Y EN LA FAMILIA**

De conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, esta orden ministerial no tiene impacto por razón de género, en la infancia y adolescencia y en la familia, al no contener medidas que afecten de modo inmediato a las personas físicas.

### **4. OTROS IMPACTOS.**

De conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, esta orden ministerial no tiene otros impactos, más allá de los destacados en la presente memoria.

