



## **INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE CIRCULAR X/2019, DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, POR LA QUE SE ESTABLECEN LAS METODOLOGÍAS QUE REGULAN EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE PRODUCCIÓN DE ELECTRICIDAD Y LA GESTIÓN DE LA OPERACIÓN DEL SISTEMA**

---

### **Resumen ejecutivo**

- El Ministerio para la Transición Ecológica valora positivamente, con carácter general, la propuesta de circular remitida por la CNMC, compartiendo el enfoque general de la propuesta.
- El Ministerio considera que la propuesta se adecúa a las orientaciones de política energética contenidas en el apartado duodécimo de la Orden TEC/406/2019, si bien, al objeto de garantizar su plena adecuación a las mismas, sería conveniente reforzar la participación del Ministerio en los procedimientos de elaboración de las resoluciones que desarrollen el contenido de la Circular.
- Adicionalmente, se han identificado dos aspectos de la Circular que podrían invadir el ámbito competencial del Gobierno establecido en la Ley 24/2013, relativos a la autorización de intercambios internacionales con terceros países y a previsiones en el ámbito de la seguridad del sistema.
- Por lo demás, se realizan algunas observaciones de carácter técnico a aspectos particulares del articulado, al objeto de mejorar la redacción y facilitar la interpretación de la norma.



## **1. Introducción: antecedentes y marco normativo de aplicación al acceso y conexión.**

### **I. Antecedentes**

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 (en adelante CNMC) 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, establece en su disposición transitoria primera el mecanismo de coordinación de los planes de regulación de la CNMC con las orientaciones de política energética, el cual se articula en términos generales como seguidamente se recoge:

- i. En el plazo de dos meses desde entrada en vigor del señalado real decreto-ley, la CNMC informará al Ministerio para la Transición Ecológica (en adelante el Ministerio) sobre las Circulares de carácter normativo que se encuentren en tramitación y que puedan incidir en los aspectos de política energética.
- ii. El Ministerio podrá adoptar y remitir a la CNMC, en el plazo de un mes desde la remisión de la información prevista en el párrafo anterior.
- iii. La CNMC deberá remitir al Ministerio, con carácter previo a su aprobación, las Circulares de carácter normativo junto con una memoria justificativa de las mismas, con una antelación mínima de dos meses a la fecha prevista para su aprobación.
- iv. En el plazo de un mes desde la remisión de las referidas Circulares, el Ministerio podrá emitir un informe valorando la adecuación de las Circulares de carácter normativo a las orientaciones de política energética previamente adoptadas.
- v. Si en el informe se estima que la CNMC no ha tenido en cuenta dichas orientaciones generales se convocará la Comisión de Cooperación con el objeto de alcanzar un acuerdo entre ambas partes.



En el marco de dicho procedimiento el pasado 14 de febrero de 2019 la CNMC comunicó al Ministerio un plan normativo a tramitar durante 2019, formado por trece circulares de carácter normativo, de las que seis se corresponden con el sector del gas natural, seis con el sector eléctrico y una con ambos sectores. Como consecuencia de dicha comunicación, este ministerio aprobó la Orden TEC/406/2019, de 5 de abril, por la que se establecen orientaciones de política energética a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Al amparo del procediendo arriba señalado, con fecha 30 de mayo de 2019 se ha recibido propuesta de Circular de la CNMC por la que se establecen las metodologías que regulan el funcionamiento del mercado de producción de electricidad y la gestión de la operación del sistema (en adelante la Circular), acompañada de su memoria justificativa, con carácter previo a su aprobación.

La CNMC ha remitido la propuesta de Circular en cumplimiento del apartado 3 de la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 1/2019, a los efectos de que el Ministerio para la Transición Ecológica pueda valorar la adecuación de dicha circular a las orientaciones de política energética previamente adoptadas, lo que constituye el objeto del presente informe.

## II. Marco normativo del mercado de producción de electricidad y de la gestión de la operación del sistema

La Ley 24/2013 de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, fundamentalmente en sus artículos 7 (garantía de suministro), 8 (funcionamiento del sistema), y 11 (intercambios intracomunitarios e internacionales de electricidad), así como en los títulos IV (producción de energía eléctrica) y V (gestión económica y técnica del sistema eléctrico) establece los criterios generales por los que debe regirse el funcionamiento del mercado de producción de electricidad y la gestión de la operación del sistema.

Por su parte la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia establece que será competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, entre otras, determinar las reglas de los mercados organizados en su componente normativa, en



aquellos aspectos cuya aprobación corresponda a la autoridad regulatoria nacional, de conformidad con las normas del derecho comunitario europeo.

A este efecto cabe también destacar los reglamentos europeos de aplicación directa, especialmente el Reglamento (CE) n.º 714/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, que estableció las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad y que, en particular, regula los procedimientos empleados para asignar la capacidad de intercambio en las interconexiones entre países de la Unión Europea.

Sobre las materias previstas en el Reglamento (EU) 714/2009, se han publicado una serie de Reglamentos denominados “Códigos de red” o Directrices comunes a todos los gestores de redes de transporte.

Entre otros, cabe destacar:

- Reglamento (UE) 2015/1222 de la Comisión, de 24 de julio de 2015, por el que se establece una directriz sobre asignación de capacidad y la gestión de las congestiones (CACM)
- Reglamento (UE) 2016/1719 de la Comisión, de 26 de septiembre de 2016, por el que se establece una directriz sobre la asignación de capacidad a plazo (FCA)
- Reglamento (UE) 2017/1485 de la Comisión, de 2 de agosto de 2017, por el que se establece una directriz sobre la gestión de la red de transporte de electricidad (SOGL)
- Reglamento (UE) 2017/2195 de la Comisión, de 23 de noviembre de 2017, por el que se establece una directriz sobre el balance eléctrico (EBGL)
- Reglamento (UE) 2017/2196 de la Comisión, de 24 de noviembre de 2017 por el que se establece un código de red relativo a emergencia y reposición del servicio (NCER).

También resulta relevante en el marco de la supervisión del mercado de producción de electricidad, el Reglamento (UE) 1227/2011, de 25 de octubre de



2011, sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía (REMIT).

### **Valoración de la propuesta de Circular**

El Ministerio para la Transición Ecológica valora positivamente, con carácter general, la propuesta de circular remitida por la CNMC, compartiendo el enfoque general de la propuesta.

La Circular trata la capacidad en las interconexiones en el largo plazo, los mercados no organizados, el mercado diario y el mercado intradiario (incluyendo el mercado continuo), de acuerdo con lo establecido en los reglamentos europeos correspondiente y haciendo especial énfasis en la conexión con los mercados diario e intradiario de ámbito europeo.

Se considera oportuno el tratamiento que se hace de las relaciones con los mercados extracomunitarios, especialmente en este momento en el que se están llevando a cabo importantes proyectos de cooperación (como el SET-Roadmap) con estos mercados, aunque con las cautelas por el respeto con el marco legal recogidas en el siguiente apartado B de este documento.

La Circular también desarrolla los mercados de balance y de restricciones técnicas, la operación del sistema y la emergencia y reposición del servicio de acuerdo a lo establecido en los correspondientes reglamentos europeos.

A continuación, la Circular desarrolla el procedimiento de tramitación de las metodologías adoptadas en el ámbito de los reguladores europeos y de las reglas de mercado y procedimientos de operación.

En este ámbito se considera muy positiva la regulación de proyectos de demostración en el marco del mercado de producción de electricidad, en el marco del proceso de transición energética en el que está inmersa nuestra economía.

No obstante, en los siguientes apartados de este informe se realizan diversas consideraciones tendentes a lograr una plena adaptación de la Circular a las



orientaciones de política energética, el encaje de la actuación de la CNMC con la delimitación competencial determinada por las normas con rango legal antes referidas y a la necesaria coordinación normativa entre Gobierno y CNMC, así como diversas observaciones sobre aspectos particulares del articulado de naturaleza más técnica.

#### **A. Adecuación de la propuesta a las orientaciones de política energética**

Tal y como ya se he señalado, conforme a la disposición transitoria tercera del Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, el Ministerio para la Transición Ecológica podrá emitir un informe valorando la adecuación de las Circulares de carácter normativo a las orientaciones de política energética previamente adoptadas.

El apartado duodécimo de la Orden TEC/406/2019, de 5 de abril, establece respecto a la circular sobre funcionamiento del mercado mayorista de electricidad las siguientes orientaciones de política energética:

*“1. Los cambios deberían tener en cuenta la situación actual del sector y su evolución derivada de los compromisos europeos y los objetivos de penetración de energías de fuentes renovables, de tal forma que se alcancen los objetivos propuestos mediante unos cambios progresivos.*

*2. La seguridad de suministro se entiende como una prioridad, debiéndose garantizar la cooperación entre todos los agentes relevantes y la coherencia con la normativa de seguridad nacional y de protección de infraestructuras críticas cuando se definan los procesos para mantener la seguridad de la red.*

*3. Para asegurar el suministro al mínimo coste y garantizar la sostenibilidad del sistema, los requisitos técnicos de los equipos necesarios para la participación de los sujetos en los mercados de servicios de ajuste y balance deberían establecerse en función de su efectiva participación, intentando evitar la carga de unos costes no necesarios para los agentes.”*



Con carácter general, se echa en falta una mayor referencia en el texto al contenido de las orientaciones de política energética.

Es cierto que la Circular tiene un carácter generalista, estableciéndose en muchos ámbitos como un paraguas sobre el que se desarrollarán las reglas de mercado y procedimientos de operación, lo que puede dificultar en algunos casos el encaje en la Circular de una alineación más explícita con el contenido de las orientaciones de política energética. Una alineación que puede incluirse en las reglas de mercado y en los procedimientos de operación que se desarrollen en el ámbito de la propia Circular.

Un aspecto que resalta la orientación segunda, en el ámbito de la seguridad de suministro, pero que está implícita en todas ellas, es la necesaria cooperación entre la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y el Ministerio de Transición Ecológica de cara a asegurar un adecuado seguimiento del sector energético y una adecuada definición de las políticas energéticas nacionales.

Por este motivo, se considera que sería positivo incluir de forma explícita al Ministerio para la Transición Ecológica en el artículo 3 sobre la “coordinación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia con otros organismos”, como ya se hace con la Agencia para la Cooperación de los Reguladores de Energía o con el Consejo de Reguladores del MIBEL.

También se consideraría positivo permitir una mayor participación del Ministerio en el proceso de elaboración de resoluciones incluyendo una mención expresa al Ministerio para la Transición Ecológica como participe en los diversos procesos de desarrollo de la circular mediante resolución (art. 10.2, 17.7, 20.1, 20.2, 21), especificando la posible participación del Ministerio desde el inicio de la propuesta hasta el momento previo de su aprobación final.

## **B. Aspectos competenciales**

En este apartado se aborda, de manera general, la adecuación de la propuesta al reparto competencial establecido en el marco legal de aplicación.



Desde un punto de vista competencial y a la luz de las normas de rango legal arriba señaladas se considera que entrarían en conflicto con las competencias atribuidas al Gobierno dentro del marco normativo actual las siguientes cuestiones reguladas en la Circular:

- i. Competencia para las autorizaciones a sujetos en terceros países
- ii. Aprobación de previsiones en el ámbito de la seguridad del sistema

Seguidamente se profundiza sobre los aspectos arriba señalados.

- i. Competencia para las autorizaciones a sujetos en terceros países

El artículo 7.3 de la propuesta indica que *“los contratos de adquisición o venta de energía eléctrica firmados con sujetos en terceros países, siempre que supongan un flujo de energía eléctrica a través de las interconexiones internacionales de España, deberán ser previamente autorizados por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y comunicados al Operador del Sistema y al Ministerio para la Transición Ecológica”*. Una redacción similar se incluye en el artículo 13.3 de la propuesta.

Sin embargo, el artículo 11.5 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, establece que *“los intercambios de energía eléctrica a través de las interconexiones con terceros países estarán, en todo caso, sometidos a autorización administrativa del Ministerio de Industria, Energía y Turismo”*, por lo que se considera necesaria la modificación de los artículos 7.3 y 13.3 de la propuesta de forma que la autorización de estos intercambios deban de ser aprobados por el Ministerio para la Transición Ecológica, sin perjuicio de la participación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en el procedimiento y en su ámbito de competencias.

- ii. Aprobación de previsiones en el ámbito de la seguridad del sistema

El artículo 20.2 de la propuesta hace mención a la posibilidad de aprobar por resolución *“cuando sea necesario aprobar alguna previsión relativa al*



*mercado mayorista de electricidad o a la gestión de la seguridad del sistema cuyo proceso de tramitación no esté recogido en la normativa europea o que sea de ámbito nacional”.*

Se trata de un ámbito de aplicación muy amplio y que puede en algún caso exceder las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia con lo que se considera necesario una mayor concreción, limitando estas previsiones, especialmente en el ámbito de la seguridad del sistema, a aquellas que correspondan a competencias de la propia Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

### **C. Consideraciones particulares sobre el articulado.**

Sin perjuicio de las cuestiones de política energética y competenciales recogidas en los apartados anteriores, seguidamente se detallan aspectos de regulación concretos del texto de la circular que, en opinión de este Ministerio, se consideran susceptibles de mejora.

#### **Contratos bilaterales con terceros países**

El artículo 7.1 establece que *“los sujetos del mercado de producción podrán formalizar contratos bilaterales con entrega física de suministro de energía eléctrica. Los sujetos que formalicen estos contratos deberán cumplir con las obligaciones previstas para el resto de sujetos para su participación en los mercados de producción de energía eléctrica”*. Sin embargo, esta afirmación se considera excesiva, pues puede que estos agentes, en el caso de terceros países (y especialmente en el caso de Marruecos), no tengan la obligación de cumplir exactamente con los mismos requisitos establecidos para el resto de agentes del mercado debido a las particularidades de su contratación.

#### **Régimen de incumplimientos**

El artículo 17.7 de la propuesta de circular establece que *“la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrá establecer mediante resolución las consecuencias en caso de incumplimiento de las condiciones aplicables a un sujeto de liquidación responsable de balance”*. Se considera que, para garantizar



la seguridad jurídica, el régimen de incumplimientos y sus consecuencias deberían tener un mayor grado de detalle en la propia propuesta de circular.

### Proyectos de demostración regulatorios

En el contexto de una ambiciosa y necesaria transición energética, se valora muy positivamente la inclusión del artículo 21 para la implementación de proyectos de demostración que puedan contribuir a la mejora del funcionamiento del mercado y de la operación del sistema, empleando la figura de “bancos de pruebas regulatorios” (“sandboxes” regulatorios).

Todo ello sin perjuicio de que, en algunos casos, para el correcto desarrollo de proyectos demostrativos en el sector energético resulte necesario un marco regulatorio más amplio que incluya otros aspectos no contenidos en el objeto de la presente propuesta circular.

A continuación, se presentan algunos comentarios más concretos sobre el contenido de la propuesta de circular en este ámbito:

- En el artículo 21.b se determina como criterio que “el solicitante pueda demostrar que la innovación brindará beneficios para el consumidor, y no ponga en peligro la seguridad del sistema”. Sin embargo, se considera más oportuno mencionar que “sea beneficioso para el conjunto del sector eléctrico”, ya que, aunque todo proyecto tiene que ser como beneficiario último el consumidor, al final este beneficio puede no ser directo y provenga de un mejor funcionamiento del sector en su conjunto.
- En el artículo 21.c se determina como criterio que “exista una barrera regulatoria que impida la implantación de la innovación”. El concepto “impedir” resulta demasiado estricto, pues en numerosas ocasiones las dificultades de la innovación no provienen de su imposibilidad técnica sino de sus elevados costes u otros aspectos que no impiden su desarrollo, pero lo hacen inviable. Por tanto, se considera más oportuno incluir el concepto de “que dificulte la viabilidad de la implantación del proyecto de innovación”.



### Ajustes de terminología:

#### i. Mercado de producción

En el artículo 1 se cita que *“el mercado de producción de energía eléctrica se estructura en mercados a plazo, mercado diario, mercado intradiario, mercados no organizados, mercado de resolución de restricciones técnicas y mercados de balance”*. Si bien es cierto que esta terminología es ampliamente utilizada en la normativa europea y en el sector, la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, define en su artículo 8 que *“el mercado de producción de energía eléctrica se estructura en mercados a plazo, mercado diario, mercado intradiario, los servicios de ajuste y de balance y los mercados no organizados”*, por lo que la propuesta podría ajustarse a la definición establecida en la ley.

En cualquier caso, la directiva (UE) 2019/944 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de junio de 2019, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se modifica la Directiva 2012/27/UE, establece una definición diferente de los mercados de electricidad: *“los mercados de electricidad, incluidos los no organizados y los intercambios de electricidad, los mercados de negociación de energía, capacidad, balance y servicios auxiliares en cualquier período, incluidos los mercados de futuros, los mercados diarios y los mercados intradiarios”*.

#### ii. Ampliación del ámbito de aplicación

En el artículo 2 de la propuesta se establece el ámbito de aplicación de la circular de la siguiente forma:

*“Esta Circular será de aplicación a los siguientes sujetos:*

*a) A los participantes en el mercado, entendidos como aquellos productores, comercializadores, consumidores, o sus correspondientes representantes, definidos en el artículo 6 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.*

*b) Al Operador del Sistema y al Operador del Mercado en el ámbito de sus competencias.*



*c) A los gestores de la red de distribución.”*

En dicho artículo se opta por realizar una mención individualizada a los sujetos, incluyendo al operador del sistema y a los gestores de la red de distribución, pero no al gestor de la red de transporte.

Para evitar omisiones, e incluir en el futuro los nuevos sujetos definidos por la directiva (UE) 2019/944, de 5 de junio, podría ser adecuado realizar una mención directa a los sujetos definidos en el artículo 6 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, de tal forma que el ámbito de aplicación se ajuste a dichos sujetos, con independencia de sus posibles modificaciones.

De igual modo sucede en el artículo 17 donde se utiliza la terminología de “*mercados de balance y solución de congestiones*”, que no corresponde con la terminología actualmente establecida en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, con lo que de nuevo puede dar lugar a dificultades interpretativas de la normativa.

iii. Otros ajustes menores

En el artículo 4.3 de la propuesta se dispone que “*los Operadores deberán remitir las posibles sospechas lo antes posible [...]*”. Sin embargo, el concepto de “*posibles sospechas*” podría concretarse en mayor detalle, tal y como se realiza en el Reglamento (UE) 1227/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la integridad y la transparencia del mercado mayorista de la energía, que menciona “*las posibles razonables sospechas*”.

En el artículo 10.3 de la propuesta el concepto de “*revisará*” resulta poco concreto y entendemos que el concepto de “*aprobará*” sería más apropiado.