

CONSULTA PÚBLICA DEL CONSEJO DE REGULADORES DEL MIBEL ACERCA DE UNA PROPUESTA SOBRE UN MECANISMO DE GARANTÍA DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA

RESPUESTA DE UNION FENOSA

Como primera consideración, entendemos que la Consulta Pública planteada debería referirse a un mecanismo de GARANTÍA DE POTENCIA, y no hacer referencia a la Garantía de Suministro, que es un concepto mucho más amplio y que no sólo involucra a elementos de actividades liberalizadas como las centrales de generación y a la disponibilidad de combustibles, incluyendo la diversificación de sus aprovisionamientos, al grado de autoabastecimiento del mix de generación etc., sino también a elementos de actividades reguladas y sometidas a planificación, como son las redes de transporte y distribución, ...

Por ello, las respuestas que a continuación se ofrecen harán referencia al mecanismo de Garantía de Potencia, que es el concepto objeto de armonización en el MIBEL, y que es a su vez el que tiene que reformular la CNE para el mercado español por Mandato del RD de Tarifas 2007.

Para no dar lugar a equívocos, en las preguntas que se reproducen a continuación se ha sustituido, cuando procede de acuerdo con la repuesta, la expresión “garantía de suministro” por la de “garantía de potencia”.

1) Tomando en consideración las características del sistema eléctrico ibérico, ¿necesita un mecanismo de garantía de potencia?

El sistema eléctrico ibérico se caracteriza por su importante componente hidroeléctrico y eólico, más de un tercio de la capacidad instalada corresponde a estas dos tecnologías. Adicionalmente la capacidad de interconexión con el resto de continente se sitúa en torno al 3%. Todo esto hace necesario mantener una adecuada cobertura de potencia, que permita garantizar que la capacidad de generación es suficiente para cubrir la demanda con el adecuado margen de reserva. Un modelo de mercado basado exclusivamente en la retribución de la energía, además de no fomentar el mantenimiento de un adecuado margen de reserva de capacidad, daría lugar a una elevada volatilidad de los precios o no permitiría el mantenimiento operativo de centrales con unas horas de utilización habitualmente bajas.

De acuerdo con lo anterior, se considera necesario el disponer de un mecanismo de Garantía de Potencia que:

- Incentive la disponibilidad en punta de todo el parque generador.
- Reduzca la volatilidad de los precios del mercado, al mitigar la aparición de puntas de precio que en un sistema sin GP serían necesarios para recuperar los costes fijos de las centrales con menor utilización.
- Permita, en consecuencia, mantener operativas las centrales de funcionamiento discontinuo (las actuales centrales de fuel españolas).
- Promueva la instalación de nuevos medios de producción.

En este sentido parece correcto el análisis realizado por el equipo redactor del Libro Blanco sobre la reforma del marco regulatorio de la generación eléctrica en España, en sus aspectos básicos:

- Resulta adecuado mantener el pago de garantía de potencia a los generadores, donde cada grupo de generación recibe un precio regulado en función de un cierto valor de potencia firme asignado administrativamente, que valore su aportación a la fiabilidad de la cobertura.

- Se debe asegurar, mediante el mecanismo que se considere más adecuado, que dicha potencia está disponible en las situaciones de necesidad, aunque el mecanismo de penalizaciones propuesto en el Libro Blanco es susceptible de generar demasiados riesgos en los generadores.
- El regulador debe disponer de alternativas para garantizar el margen prefijado de cobertura en caso de que el mercado, junto con el pago por garantía de potencia, no lo proporcione. El estudio para evaluar el margen de reserva deseable debe basarse en un estudio probabilista completo del comportamiento de los generadores y del sistema con técnicas apropiadas de fiabilidad.

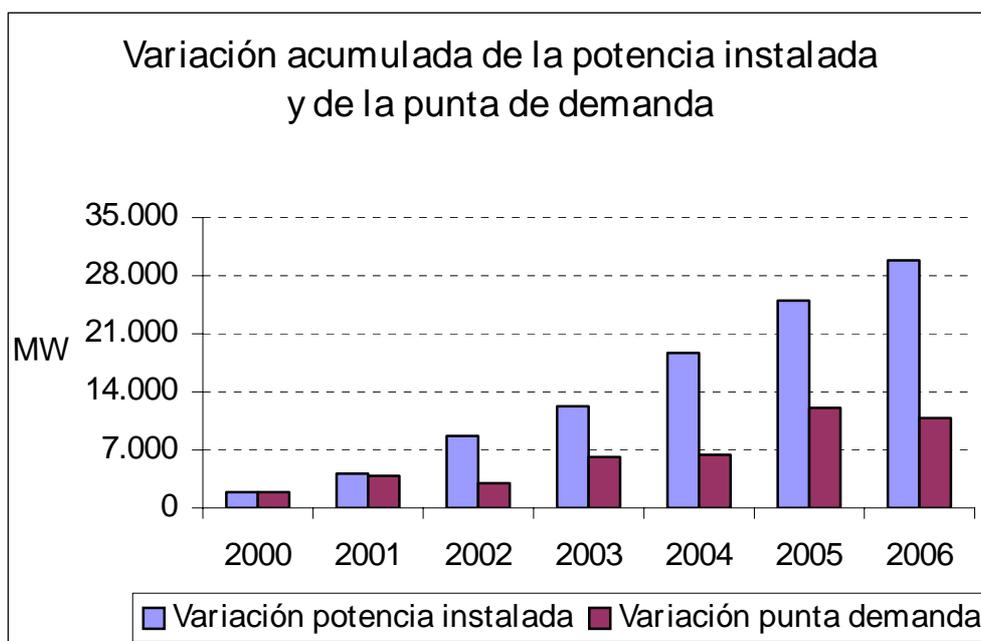
2) Teniendo en cuenta la situación del parque de generación actual y la demanda, así como los planes previstos de instalación de nueva potencia de generación y el crecimiento esperado de la demanda, y las especificidades propias de cada uno de los sistemas ¿cuáles son los requerimientos del sistema eléctrico para incrementar la garantía de potencia en la península ibérica?

Como se ha mencionado en la pregunta anterior, si algo caracteriza al sistema ibérico es la existencia de una elevada potencia instalada con una alta incertidumbre con respecto a su disponibilidad en los momentos de máxima demanda. Por un lado, la elevada potencia hidroeléctrica, tanto en España como en Portugal, unido a periodos muy prolongados, incluso de varios años, de elevada sequía, y por otro, la existencia de una muy elevada potencia eólica instalada, en este caso principalmente en España, y con una alta tasa de crecimiento, hacen necesaria la existencia de una importante reserva de potencia térmica que pueda satisfacer la demanda ante situaciones climatológicas adversas (falta de agua o viento).

Por todo ello, es muy recomendable contar con un mecanismo de garantía de potencia siempre que cumpla el doble objetivo de ser señal económica para la instalación (o no desinstalación) de potencia, así como señal de disponibilidad de la potencia instalada en los momentos que el sistema la necesite. De no cumplirse alguna de estas condiciones, no solo no se conseguiría el objetivo de incentivar la disposición de suficiente potencia eléctrica a medio y largo plazo en los momentos de máxima demanda, sino lo que es peor, se introduciría un elemento de distorsión en el mercado de producción con nefastas consecuencias en la credibilidad del mismo de cara a atraer nuevas inversiones.

Consideramos que el sistema en vigor hasta el pasado 31 de diciembre ha demostrado, en general, su validez, pues ha permitido dotar al sistema de un margen de reserva adecuado, si bien podría ser mejorable en cuanto a la determinación y control de la disponibilidad efectiva en los momentos de máxima necesidad, dado que, a nivel global, el sistema ha situado al parque térmico español en niveles punteros de disponibilidad a nivel mundial.

Por tanto, se ha demostrado la eficiencia del sistema actual de retribuir la potencia firme que cada instalación está poniendo a disposición del sistema. Para que el mecanismo sea incentivo a la inversión, debe tener un nivel económico tal que propicie que la potencia instalada sea la deseada, teniendo en cuenta que parte de la misma tendrá como utilidad la simple disposición de potencia al sistema (es decir, no podrá recuperar sus costes vía mercado de energía), todo ello sin establecer discriminaciones injustificadas entre tecnologías.



Por otra parte, para que la retribución por Garantía de Potencia sea efectiva, es imprescindible que sea estable durante un plazo de tiempo suficientemente largo, como lo ha sido en el sistema español actual tras la lógica adaptación inicial 1998-2000 hasta la aparición de medidas que es necesario evitar pues distorsionan dicha señal de largo plazo, como ha sido el caso de la eliminación del pago de la garantía de potencia a las centrales nucleares en el Real Decreto de tarifas de 2007; en cualquier caso, el plazo en el que se garantiza la estabilidad debe ser superior al de las posibilidades de contratación que en cada momento se presenten. Esta cuestión es de gran importancia, en momentos como los actuales en donde se está intentando dar un impulso al desarrollo de la contratación bilateral y a plazo.

3) ¿Cómo puede el regulador medir y valorar la aportación a la fiabilidad de los generadores, teniendo en cuenta las particularidades propias de cada uno de ellos (tecnología de generación, disponibilidad, etc.)?

La aportación a la fiabilidad de los generadores se debe calcular en función de la probabilidad de estar produciendo mientras el sistema se encuentra en situación de escasez de cobertura. Para las instalaciones sin limitación en el acceso a las fuentes de energía primaria la potencia asignada a cada instalación debería corresponderse con la potencia instalada, reducida en función de la tasa de fallo o factor de disponibilidad. Dentro de estas instalaciones destaca la producción con carbón nacional que, a parte de su alta disponibilidad, su suministro de combustible no depende del riesgo país que tienen el resto de las tecnologías térmicas, que han de adquirirlo en zonas geopolíticamente inestables, por lo que la Garantía de Potencia del carbón se hace absolutamente necesaria para el mantenimiento de las instalaciones así como la industria minera de extracción del carbón. Para las instalaciones con limitaciones en el acceso a las fuentes de energía primaria (hidráulica y eólica) la potencia asignada debería reducirse en función de la potencia que puede ser utilizada con una probabilidad superior a cierto porcentaje.

La retribución por Garantía de Potencia debe aplicarse a todas y cada una de las instalaciones que contribuyen a garantizar el suministro del sistema, con independencia de la tecnología de las mismas o de si se trata de instalaciones nuevas o ya existentes. En este sentido, la única discriminación que cabe establecer es la que se deriva de la diferente potencia firme, asociada a las distintas realidades tecnológicas.

Si se tomase la decisión de eliminar la GP para algunas tecnologías o discriminar el pago entre las mismas, se debería incentivar las de costes variables mas altos para asegurar su permanencia, ya que el margen obtenido del mercado, al ser inferior al de las tecnologías sin costes variables,

constituye un incentivo mas débil, que podría ser insuficiente para garantizar su disponibilidad y su permanencia operativa.

4) Establecidos los requerimientos, ¿cómo debería definirse el producto demandado a los productores de energía eléctrica para incrementar la garantía de potencia?

Como ya se ha indicado, el producto a demandar debe ser la disponibilidad efectiva de las instalaciones en todo momento, pero especialmente en los momentos de máxima necesidad del sistema, bajo la premisa de que se retribuya de forma homogénea a toda la potencia firme comprometida preservándose una interferencia mínima con el funcionamiento del mercado. El propio mecanismo de retribución por Garantía de Potencia actúa como elemento moderador de puntas de precios en el sistema

Una vez fijada la potencia firme como el valor máximo que permite a una instalación percibir la retribución correspondiente en concepto de garantía de potencia, como se ha indicado anteriormente, cada generador debería poder establecer el porcentaje de la misma que desea comprometer para mantenerlo a disposición del Operador del Sistema en la forma que detallen los procedimientos correspondientes. Esta potencia “comprometida” o mejor dicho, “contratada”, sería el producto solicitado para la gestión del margen de reserva por parte del regulador.

En el sistema Español las empresas eléctricas han hecho todo lo posible por que las instalaciones estuviesen disponibles en los momentos más necesarios para el sistema, ya que existe un importante incentivo para ello, como es el mayor precio del mercado en esas horas. No obstante, sería razonable contemplar que el Operador del Sistema, como responsable de la gestión técnica, propusiese los procedimientos que considerase más oportunos para incentivar, y consecuentemente garantizar, dicha disponibilidad.

5) Atendiendo a las experiencias internacionales y a las características particulares del sistema ibérico, ¿cuál considera que es el enfoque más adecuado para el diseño del mecanismo de garantía de potencia?

Las experiencias internacionales demuestran que no existe un modelo de referencia que resuelva la totalidad de los problemas asociados a la fiabilidad del suministro y que sea adaptable a la casuística de los diferentes mercados eléctricos.

Como ya se ha mencionado, entendemos que el modelo en vigor hasta el pasado 31 de diciembre es adecuado, aunque debe profundizarse fundamentalmente en la determinación y control de la disponibilidad en los momentos de máxima necesidad, de manera que se ligue el derecho de cobro con la disponibilidad efectiva de la potencia en los momentos críticos, imponiéndose una penalización en caso de incumplimiento.

La evolución desde la situación actual, en que con el modelo vigente hasta el pasado 31 de diciembre, completamente regulado, se ha alcanzado un razonable margen de reserva y unas prácticas de explotación excelentes, exige una actitud prudente

La mejor opción sería mantener dicho modelo, una vez que se implanten los mecanismos que el regulador estime necesarios para asegurar que la potencia retribuida se encuentra disponible en situaciones en la que es necesaria.

Se debería adoptar un modelo de pago regulado uniforme y único por cada MW de potencia firme para evitar la dilución que se produce actualmente, en España, como consecuencia de que el importe del servicio se calcula en función del volumen de energía demandada. Este pago regulado debería permitir conseguir un equilibrio entre dos extremos:

- Garantizar la recuperación de la totalidad de los costes fijos de la tecnología marginal.

- Admitir puntas de precio en el mercado sin ninguna limitación, puesto que la no recuperación parcial de costes fijos vía GP implicaría la necesidad de que estos deban ser recuperados en su totalidad vía mercado y por lo tanto, no debería haber limitación al precio de mercado (actualmente en España existe una limitación a través del precio instrumental de 180 €/MWh).

Como alternativa sería posible plantear a corto plazo la organización de subastas en las que el regulador adquiriese por cuenta de los consumidores la potencia necesaria para alcanzar un margen de reserva fijado, y en las que todas las instalaciones pudiesen ofertar, como máximo, la potencia firme asignada previamente.

Otros mecanismos de mercado, aunque tienen la ventaja de no producir excesos de capacidad instalada, sin embargo pueden crear problemas de incertidumbre en la remuneración por este concepto, eliminando una de sus principales ventajas.

6) ¿Qué mecanismos existen para incorporar y reconocer la aportación del producto desde el lado de la demanda? ¿Cómo se mide dicha aportación? ¿Cómo se pueden compatibilizar los mecanismos de interrumpibilidad con un mecanismo de garantía de potencia?

El sistema eléctrico español ha incorporado desde hace tiempo la posibilidad de que la demanda contribuyera a la adecuada operación del sistema mediante el mecanismo de interrumpibilidad. En la actualidad dicha posibilidad se está complementando mediante la propuesta de Orden Ministerial que se encuentra en trámite, por la que se establece un esquema de servicios de gestión a aportar por la demanda a mercado.

Parece evidente que, desde el lado de la demanda, determinados consumidores industriales pueden contribuir a garantizar la cobertura de potencia, aportando en los momentos de punta una potencia negativa, es decir, estando dispuestos a interrumpir su suministro, con lo que contribuirían a evitar interrupciones no deseadas al resto de la demanda.

No obstante, este mecanismo debe contemplarse como una opción de último recurso dado que es evidente que la flexibilidad de este tipo de mecanismos no es comparable con la garantía de potencia que ofrece el equipo generador, que por su propia naturaleza está orientada a garantizar la cobertura a medio y largo plazo, sino que más bien es comparable con un servicio complementario de la Garantía de Potencia.

El desarrollo de mecanismos por los que se retribuya a estos consumidores, por el servicio efectivo que pueden brindar al sistema, es muy positivo y permitirá que los mismos puedan incorporarse al mercado en condiciones adecuadas. Ello se debe realizar sin menoscabo de mantener la adecuada retribución por este concepto a las unidades de generación. No hay que olvidar, que el coste asociado a la interrupción de los suministros es muy superior para el consumidor de lo que supone el incremento de producción para los productores. Esta es la razón de que la aplicación de la interrumpibilidad tenga que sea una opción de último recurso, presente muchas limitaciones y tenga un coste muy superior al del pago por garantía de potencia que perciben los productores.

En todo caso, en el ámbito del mercado español, es una decisión ya tomada en el RD de Tarifas 2007, que está en vías de desarrollo, y que merece una valoración positiva.

7) Una vez definido el producto y el sistema de remuneración a los que lo aportan, ¿cuál es el mecanismo para distribuir el pago entre la demanda?

En cuanto a los pagos a efectuar por los consumidores, no debería existir discriminación alguna en relación a la forma de contratación de la energía. Así mismo, y dado que la retribución por garantía de potencia forma parte de las actividades reguladas, su coste debería incluirse como parte de los costes a recuperar vía tarifa de acceso, y en su caso de las tarifas de último recurso, incorporándose los precios del pago por garantía de potencia dentro de las mencionadas tarifas. Así mismo, los

pagos deben tener en cuenta las distintas necesidades horarias de potencia, siendo significativamente mayores en periodo punta.

8) *¿Considera posible definir un mecanismo armonizado aplicable al sistema ibérico?*

La armonización de la regulación en un mercado multinacional es un objetivo, aunque complejo, muy deseable, ya que permite equilibrar las condiciones de competencia entre agentes. Para conseguirlo es preciso comenzar por que los reguladores compartan los mismos criterios a la hora de fijar los objetivos y la forma de cálculo del margen de reserva. De no ser así, el sistema que más valore mantener un mayor margen de cobertura, trasladará a los agentes un mayor incentivo para la instalación en su territorio, en detrimento de otra serie de factores técnicos y económicos, cuando realmente el margen de cobertura se obtiene mediante la participación de toda la demanda en el mismo mercado.

Una vez fijados los términos en los que se establece la garantía de potencia, no debería existir impedimento para implantar un sistema común que permitiese que el pago del conjunto de los consumidores se destinase al pago de los generadores más eficientes, independientemente de su ubicación y siempre en función de la potencia firme que ofrezcan al sistema.

8.1) *¿Son los requerimientos para incrementar la garantía de suministro en cada uno de los dos sistemas eléctricos comparables, en particular teniendo en cuenta la diferencia actualmente existente para los dos países, en la relación entre la potencia instalada y la punta de consumo?*

Aunque el margen de cobertura sea diferente en ambos sistemas, si se garantiza que todos los consumidores que participan del mismo mercado pagan lo mismo y el pago de garantía de potencia está correctamente establecido, no se deben dar problemas de subvenciones cruzadas entre sistemas porque tendrá un flujo económico positivo aquel sistema que realice una aportación superior a la cobertura del mercado conjunto y, precisamente, en la cuantía de la diferencia de aportación. Es evidente que tal sistema requiere un acuerdo previo por parte de los reguladores de ambos sistemas respecto al nivel de cobertura deseable y a la retribución de la garantía de potencia.

8.2) *En términos de la definición de un único producto para el sistema ibérico peninsular, ¿considera que es posible aplicar un mecanismo (y/o un único producto) común para ambos sistemas? ¿Qué implicaciones puede tener la limitada capacidad de la interconexión eléctrica entre España y Portugal?*

Si partimos de la unificación de los mercados en el MIBEL, no existe ninguna razón para que la retribución por garantía de potencia en un mismo mercado, que es el que finalmente garantiza la potencia a todos los que participan en el mismo, varíe entre unos agentes y otros, al margen de las diferencias consecuencia de la distinta potencia efectiva real que aporten sus instalaciones. Por el contrario, el mejor sistema para incrementar la garantía de suministro en ambos países es establecer un mecanismo de retribución por garantía de potencia armonizado, a la vez que se realizan todos los esfuerzos posibles para incrementar la capacidad de interconexión entre ambos sistemas. En este sentido, las posibles limitaciones de la capacidad de interconexión actual no deben suponer un freno a la armonización de ambos sistemas, sino que deben suponer un acicate para proceder con la mayor celeridad posible a su refuerzo.

8.3) *Desde el punto de vista de la demanda de ambos sistemas, es posible plantear una metodología de reparto común en ambos sistemas. ¿Debe contemplarse algún tipo de diferenciación en función de la firmeza y/o suficiencia disponible en cada uno?*

Como ya se ha comentado, el pago por garantía de potencia debería estar modulado por el servicio realmente prestado por las instalaciones, de manera que aquellas que disponen de menos potencia firme respecto a la instalada (eólica, hidráulica) deben ser retribuidas por la potencia aportada con

alta probabilidad y continuidad y en función de sus reservas. Este mecanismo producirá la diferenciación entre los sistemas en función de las condiciones objetivas de su parque instalado.