

“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Informe N° 037-2021-GRT
Informe legal sobre la procedencia de publicar el proyecto de modificación del
Procedimiento Técnico del COES N° 21 “Reserva rotante para regulación
primaria de frecuencia”

Para : **Severo Buenalaya Cangalaya**
Gerente
División Generación y Transmisión Eléctrica

Expediente : D. 350-2019-GRT

Fecha : 11 de enero de 2021

Resumen

Mediante Resolución N° 128-2020-OS/CD, Osinergmin aprobó el Procedimiento Técnico del Coes N° 21 “Reserva rotante para regulación primaria de frecuencia” (“PR-21”), el cual tiene como objeto establecer los criterios y metodología para la determinación, asignación, programación y evaluación de desempeño de la Reserva Rotante del SEIN asociada a la Regulación Primaria de Frecuencia (“RPF”).

El COES considera necesario modificar el PR-21 vigente en la medida que se identifica una imprecisión en la formulación que determina el incentivo al cumplimiento del servicio RPF, el cual no se estaría distribuyendo el total de cargo por incumplimiento, dando un resultado diferente a lo concebido en el informe técnico legal contenido en la Carta N° COES/D-412-2019 del 16 de abril de 2019, el cual sustentó la propuesta aprobación del PR-21.

Por dicho motivo, el COES presentó una propuesta de modificación normativa, la misma que ha sido revisada por Osinergmin y que reviste carácter técnico, por lo que su análisis es tratado en el informe del área técnica de la División de Generación y Transmisión Eléctrica, no identificándose, en esta etapa, aspectos jurídicos de fondo que involucren un análisis legal en particular.

Por lo expuesto y luego de cumplidas con todas las etapas previstas en la “Guía de Elaboración de Procedimientos Técnicos”, en aplicación del artículo 25 del Reglamento General de Osinergmin y del artículo 14 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, corresponde someter a la aprobación del Consejo Directivo, la propuesta de modificación del PR-21 y su publicación en la web institucional, a fin de que los interesados puedan remitir sus opiniones y sugerencias, las mismas que serán analizadas dentro de la publicación definitiva.

Informe N° 037-2021-GRT
Informe legal sobre la procedencia de publicar el proyecto de modificación del
Procedimiento Técnico del COES N° 21 “Reserva rotante para regulación
primaria de frecuencia”

1. Competencia legal de Osinermin para aprobar el PR-21

- 1.1. Osinermin, ejerce la función normativa contemplada en el literal c) del artículo 3 de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, la cual comprende la facultad de dictar en materia de su respectiva competencia, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios.
- 1.2. Esta competencia es recogida en el artículo 21 del Reglamento General de Osinermin, aprobado con Decreto Supremo N° 054-2001-PCM, el cual se dispone como atribuciones del Regulador, el dictar, de manera exclusiva y dentro de su ámbito de competencia, reglamentos y normas de carácter general, aplicables a todas las entidades relacionadas al sector energía.
- 1.3. Dentro del marco legal sectorial, en el literal b) del artículo 13 de la Ley N° 28832, Ley para Asegurar el Desarrollo Eficiente de la Generación Eléctrica, se establece que los procedimientos en materia de operación del SEIN y administración del Mercado de Corto Plazo (“Procedimientos Técnicos”), deben ser elaborados por el Comité de Operación Económica del Sistema (COES), para su aprobación por Osinermin.
- 1.4. Por su parte, de acuerdo a lo previsto en los artículos 5.1 y 5.2 del Reglamento del COES aprobado por Decreto Supremo N° 027-2008-EM y modificatorias, el COES, a través de su Dirección Ejecutiva, elabora las propuestas de procedimientos a presentarse a Osinermin para su aprobación, acompañados de los respectivos estudios detallados que sustenten la propuesta.
- 1.5. Asimismo, en el reglamento se establece que el COES debe contar con una “Guía de Elaboración de Procedimientos Técnicos”, elaborada y aprobada por Osinermin, la cual incluirá como mínimo, los objetivos, plazos, condiciones, metodología, forma, responsables, niveles de aprobación parciales, documentación y estudios de sustento.
- 1.6. De esta manera, en el artículo 5° de la “Guía de Elaboración de Procedimientos Técnicos”, aprobada con Resolución N° 476-2008-OS/CD y modificatorias (“Guía”), se dispone que la elaboración de un procedimiento técnico puede realizarse por iniciativa propia del COES o a solicitud del Osinermin. A su vez, en el artículo 6.1 de dicha Guía se establece que la propuesta de procedimiento técnico debe estar dirigida a Osinermin adjuntando los respectivos estudios económicos, técnicos y legales que sustenten su necesidad.

- 1.7. Como es de apreciar, el marco normativo ha otorgado al COES la facultad/derecho de iniciar el procedimiento de aprobación y/o modificación de un Procedimiento Técnico, con su propuesta. En correspondencia, Osinermin tiene la obligación de iniciar el procedimiento administrativo de aprobación del referido Procedimiento en el ejercicio de sus competencias.

2. Amparo normativo sobre el contenido del PR-21

- 2.1. La Dirección General de Electricidad publicó la Resolución Directoral N° 014-2005-EM-DGE, mediante la cual aprobó la vigente Norma Técnica para la Coordinación de la Operación en Tiempo Real de los Sistemas Interconectados (“NTCOTRSI”), con la finalidad de establecer las obligaciones del COES; y de los integrantes del mismo, con relación a los procedimientos de operación en tiempo real.

- 2.2. Al respecto, el numeral 6.1.1 de la NTCOTRSI (2005), en su versión original, dispuso que el servicio de Regulación de Frecuencia constituye un servicio complementario requerido para apoyar la operación eficiente del Sistema Eléctrico, de modo que el suministro de energía eléctrica a los usuarios se efectúe con seguridad, confiabilidad y calidad. Agregaba el dispositivo que el servicio podrá ser suministrado por cualquier Integrante del Sistema y se encontrará a cargo de la generación, a su costo.

- 2.3. Posteriormente, la Dirección General de Electricidad, sobre la base de los respectivos estudios técnicos, aprobó la Resolución Directoral N° 069-2011-EM/DGE, mediante la cual se modificaron diversos aspectos de la NTCOTRSI, con el objetivo de establecer nuevas disposiciones referidas a la Regulación Primaria de Frecuencia, necesarias para continuar con la operación eficiente y segura del SEIN. Específicamente, se dispuso, lo siguiente:

“6.2.1 El COES programará la operación del SEIN considerando la Reserva Rotante requerida para atender las necesidades de regulación de frecuencia...”

6.2.2 La Regulación Primaria de Frecuencia es un servicio obligatorio y permanente, no sujeto a compensación y debe ser prestado por todas las centrales de generación cuya potencia sea mayor a 10 MW...

6.2.4 El COES elaborará el procedimiento técnico que establece la metodología, los criterios y condiciones bajo las cuales se determine la magnitud de la Reserva Rotante para la Regulación Primaria de Frecuencia y para la Regulación Secundaria de Frecuencia. Este procedimiento será aprobado por OSINERGMIN.”

- 2.4. Asimismo, mediante Decreto Supremo N° 026-2016-EM, se aprobó el Reglamento del Mercado Mayorista de Electricidad, estableciendo las reglas, entre otras, referidas a la participación de los intervinientes respecto de los servicios complementarios en el funcionamiento de dicho mercado, aspectos que no representan cambios a las reglas de la NTCOTRSI, sobre la regulación de frecuencia.

- 2.5.** En ese sentido, la regulación de frecuencia es un aspecto necesario y fundamental para garantizar la operación segura en tiempo real del SEIN y beneficia tanto a las unidades de generación, como a los equipos de consumo de electricidad y es conexo al servicio principal de suministro de electricidad de utilidad pública.
- 2.6.** Este servicio de regulación de frecuencia, al ser complementario del servicio principal de suministro de energía eléctrica, comparte su naturaleza pública, viene a ser imprescindible en la actividad eléctrica y de acuerdo con la NTCOTRSI, tiene características de bien público para el uso masivo y por tanto se delega su determinación al COES.
- 2.7.** La condición de que este servicio complementario sea prestado por las propias centrales de generación de forma descentralizada representa una actividad que debe ser incluida como costo de producción para la prestación del servicio en las condiciones a la que está obligado normativa y contractualmente, dicho costo debe ser reflejado, particularmente en los precios de venta. La mención a que el servicio no sería compensado, debe ser entendida en cuanto no existe una remuneración independiente fuera de la que corresponde a la que se encuentra inherente al precio del producto.
- 2.8.** Las disposiciones del Procedimiento Técnico del Coes N° 21 “Reserva rotante para regulación primaria de frecuencia” (“PR-21”) revisten de interés público, ya que sin ellas no podría brindarse adecuadamente dicho servicio público y no sería posible que el COES ejerza sus funciones legales de interés público, ni pueda cumplir con supervisar y controlar el servicio público de suministro regular de energía eléctrica.
- 2.9.** De ese modo, mediante Resolución N° 195-2016-OS/CD, publicada con fecha 4 de agosto de 2016, Osinergmin aprobó el PR-21, el mismo que fue posteriormente modificado mediante Resolución N° 269-2016-OS/CD y publicado el 30 de diciembre de 2016, en cuanto a disposiciones transitorias para su aplicación e implementación.
- 2.10.** Posteriormente, el 28 de agosto de 2020, se publicó Resolución N° 128-2020-OS/CD, aprobando el nuevo PR-21, el cual entró en vigencia el pasado 01 de enero del 2021; y, como consecuencia se derogó el PR-21 aprobado con la Resolución N° 195-2016-OS/CD.
- 2.11.** El objetivo del PR-21, aprobado mediante Resolución N° 128-2020-OS/CD, consiste en el perfeccionamiento del servicio de Reserva rotante para regulación primaria de frecuencia (“RPF”) en el SEIN, mejorando el mecanismo de delegación del servicio de RPF en el SEIN, permitiendo la delegación del servicio de la RPF de manera parcial, estableciendo un límite al periodo de delegación del servicio de la RPF y agregando las nuevas tecnologías para brindar el servicio de la RPF.
- 2.12.** Adicionalmente, con el nuevo PR-21 se contempló el mecanismo económico al cumplimiento del servicio RPF, el cual se determina a partir del pago total de incumplimiento del mes. De esta manera, el incentivo total por el incumplimiento será equivalente al pago total por incumplimiento del mes de todas las unidades de generación.

3. Aspectos procedimentales - Etapas cumplidas y procedencia de publicar el proyecto de modificación de procedimiento

- 3.1.** Mediante Carta COES/D-856-2020, de fecha 07 de diciembre de 2020, según Registro Osinergmin N° 202000186151, el COES presentó su propuesta de modificación al PR-21 (“propuesta de modificación”), remitiendo, para tal fin, el informe técnico, económico y legal que la sustenta.
- 3.2.** En su propuesta de modificación, el COES manifiesta que ha realizado simulaciones de aplicación del PR-21 y se ha identificado que existe una imprecisión en la formulación que determina el incentivo al cumplimiento de RPF, el cual no se estaría distribuyendo el total de cargo por incumplimiento, es decir, que existiría un saldo de dinero que no se transferiría a las unidades de generación favorecidas. Esto contradice el informe técnico legal del 16 de abril de 2019, que se adjuntó mediante Carta N° COES/d-412-2019, el cual sirvió de sustentó para la aprobación del nuevo PR-21.
- 3.3.** En tal sentido, el COES en su propuesta de modificación, plantea que se modifique el PR-21, precisando la fórmula del incentivo al cumplimiento, redefiniéndose la variable U_{RPF} (fórmula 4 del PR-21).
- 3.4.** Agrega que, el numeral 13.2 del PR-21 establece, de manera literal, que todo el cargo por incumplimiento debe ser distribuido entre los grupos cuyo cumplimiento del servicio RPF promedio mensual sea mayor al valor del factor de cumplimiento (FaC). Sin embargo, esto no resulta coherente con la definición de la variable U_{RPF} de la fórmula 4 del PR-21. En razón de ello, existe un error material, el cual debe ser subsanado.
- 3.5.** Luego de la revisión efectuada por Osinergmin, de conformidad con el numeral 8.1. de la Guía, no se encontraron observaciones para subsanar al proyecto de modificación presentado por el COES.
- 3.6.** No obstante, se solicitó una opinión a la División de Supervisión de Electricidad, cuyo Informe Técnico DSE-SGE-170-2020, de fecha 18 de diciembre de 2020, concluyó que la Propuesta de Procedimiento está conforme puesto que existe una contradicción entre lo establecido en el numeral 13.2 y lo señalado en la definición de la variable U_{RPF} de la fórmula 4 del PR-21. De esta manera, la División de Supervisión de Electricidad, confirma la existencia de un error material.
- 3.7.** Asimismo, esta modificación resulta congruente con el Informe Técnico Legal que adjuntó el COES a su Carta N° COES/D-412-2019, el mismo que sustentó la aprobación del PR-21 mediante Resolución N° 128-2020-OS/CD, donde se propuso la distribución del cargo total de incumplimiento entre las unidades de generación que tienen la obligación de prestar el servicio de RPF como un incentivo al cumplimiento.

- 3.8.** Se advierte que la propuesta presentada por el COES, cuenta con la debida aprobación del Directorio del COES, cumpliéndose de ese modo lo establecido en el numeral 5.1 de la Guía.
- 3.9.** Sobre el fondo de la propuesta y la respuesta de las observaciones presentadas por el COES, esta Asesoría en esta etapa no se pronunciará, en razón de su naturaleza técnica. Respecto del error material alegado por el COES, cabe mencionar que corresponde al área técnica comprobar la existencia de dicho error, y de ser el caso, aprobar la modificación el PR-21.
- 3.10.** Por otro lado, en concordancia con lo previsto en el artículo 14 del Reglamento que Establece Disposiciones Relativas a la Publicidad, Publicación de Proyectos Normativos y Difusión de Normas Legales de Carácter General, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2009-JUS, las publicaciones de proyectos normativos efectuadas por las entidades podrán realizarse en el diario oficial El Peruano, en sus portales electrónicos o mediante cualquier otro medio, en un plazo no menor de treinta (30) días antes de la fecha prevista para su entrada en vigencia, salvo casos excepcionales.
- 3.11.** Con dicha publicación se permite que los interesados formulen comentarios sobre las medidas propuestas, otorgándosele como mínimo un plazo de 15 días calendario; tales comentarios de acuerdo con el artículo 25 del Reglamento General de Osinergmin, aprobado con Decreto Supremo N° 054-2001-PCM, no tendrán carácter vinculante ni darán lugar a procedimiento administrativo.
- 3.12.** La resolución con la que se dispone la publicación y la propuesta de modificación, ha sido elaborada por el área técnica, habiéndose incorporado en la misma los aspectos de índole jurídico contenidos en el presente informe.
- 3.13.** Cabe indicar que solo las modificaciones a efectuar respecto al PR-21 vigente son las que se someten a comentarios de los interesados, y no respecto del contenido que se mantiene inalterable, salvo excepciones justificadas que podrá adoptar el Regulador en la publicación definitiva.
- 3.14.** Dicha propuesta se encuentra apta para ser sometida al análisis del Consejo Directivo de Osinergmin a efectos de su aprobación y disponer su publicación en el diario oficial El Peruano. El texto del proyecto de resolución, incluyendo la propuesta de nuevo procedimiento técnico, será publicado en la página web de Osinergmin.
- 3.15.** Al haberse cumplido todas las etapas previstas en la Guía, se considera procedente someter a la aprobación del Consejo Directivo la resolución que dispone la publicación en la página web de Osinergmin del proyecto de modificación del procedimiento correspondiente, de conformidad con el numeral 8.1. de la Guía y en los plazos contenidos en dicho dispositivo.

4. Conclusión

Por las razones expuestas en el presente Informe, esta Asesoría considera procedente someter a la aprobación del Consejo Directivo la resolución que dispone la publicación en la página Web de Osinergmin del proyecto de resolución que aprueba la modificación del Procedimiento Técnico del COES PR-21 “Reserva rotante para regulación primaria de frecuencia”.

[mcastillo]

[ediaz]

/ngg