MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE CREA EL FONDO NACIONAL PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA ELÉCTRICO

FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente.	Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.	**Fecha**	1 de junio de 2021
Título de la norma.	Anteproyecto de Ley por la que se crea el Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico		
Tipo de Memoria.	Normal ☒ Abreviada ☐		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

Situación que se regula.	La transición del sistema energético hacia uno completamente descarbonizado depende de una serie de factores regulatorios, económicos, sociales, financieros o tecnológicos, que han sido identificados en los instrumentos de planificación energética del Gobierno para el corto, medio y largo plazo, como son el Plan Nacional Integrado de Energia y Clima (PNIEC) 2021-2030, la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050 o el Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética. El objetivo que se persigue es lograr los objetivos de descarbonización de la manera más eficaz y eficiente posible, habilitando el marco normativo para la electrificación de la economía y la sustitución de las fuentes de energía emisoras de CO2 por energías renovables. Entre los elementos cruciales para el éxito del proceso de electrificación, la mejora de la eficiencia y la generalización de la energía renovable destacan, en primer lugar, las señales de precios que perciben los consumidores y los inversores; en segundo lugar, la certidumbre y seguridad en relación a la sostenibilidad económica y financiera del sistema. Con el fin de lograr los objetivos referidos, mediante este proyecto de ley se define un nuevo sistema de reparto de los costes fijos de las políticas energéticas adoptadas en el pasado, dando las señales adecuadas para la electrificación y sostenibilidad del sistema eléctrico mediante la constitución de un Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico (FNSSE), que se crea con el objeto de financiar las políticas de fomento de las renovables, la cogeneración de alta eficiencia, la valorización energética de los residuos, previstas en la Ley 24/3013, de 26 de diciembre. Esta nueva regulación no modificará ni las cantidades totales destinadas a estas políticas, ni la rentabilidad reconocida a los titulares de las instalaciones, sino que únicamente reconfigura la financiación de estos costes regulados, enviando las señales adecuadas para la electrificación. Esta ley implementará un esquema de exenciones y bonificaciones con el fin de evitar una doble imposición de la contribución cuando los consumos sean para producir bienes que estarán sujetos a la obligación posteriormente, reconocer la contribución que realizan ya todos los sectores a los objetivos de la transición energética y modular los impactos del mecanismo sobre la competitividad de algunos sectores productivos que resultan estratégicos.

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

Objetivos que se persiguen.	Dar las señales de precios adecuadas y garantizar la sostenibilidad del sistema eléctrico evitando subidas de los precios de la electricidad, con el objetivo último de facilitar la transición energética mediante la inversión en nuevas renovables y la electrificación de la economía.
Principales alternativas consideradas.	Inacción y que, por tanto, no se den señales adecuadas para la electrificación, se ponga en riesgo la sostenibilidad del sistema o se produzcan incrementos en los precios finales de la electricidad. Financiación de los costes de RECORE vía PGE. Introducción de un nuevo esquema de financiación de los costes de las actividades reguladas.
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma.	Ley.
Estructura de la Norma	El presente anteproyecto de ley consta de una exposición de motivos y una parte dispositiva con doce artículos, tres disposiciones transitorias, nueve disposiciones finales y dos anexos.

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

Informes recabados.	Se ha recabado informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, así como informe sobre incidencia en la distribución de competencias del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. También se ha solicitado informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y dictamen del Consejo de Estado atendiendo a lo previsto en el artículo 25 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, y el informe de aprobación previa de conformidad con lo establecido en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Asimismo, se han recabado informes de los siguientes departamentos ministeriales: - Ministerio de Hacienda. - Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital - Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. - Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
Trámite de audiencia.	Se ha sustanciado el trámite de audiencia pública de acuerdo con el artículo 26.6 del mismo cuerpo legal, mediante la publicación en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y la consulta llevada a cabo por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a través de sus Consejos Consultivos de Electricidad e Hidrocarburos.
ANÁLISIS DE IMPACTOS	
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS.	El presente anteproyecto de ley se adecua al orden competencial, al dictarse al amparo de lo establecido en los artículos 149.1. 13ª y 25ª de la Constitución, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en relación con las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como en materia de bases del régimen minero y energético, respectivamente.

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO.	Efectos sobre la economía en general.	Positivos, pues al aportar estabilidad y previsibilidad, incentivará las inversiones y transformaciones tecnológicas que permitan una descarbonización de la economía y la creación de empleo en sectores vinculados a las renovables y a la electrificación.
	En relación con la competencia	☒ la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. ☐ la norma tiene efectos positivos sobre la competencia. ☐ la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	☐ supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: ☒ incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: __ ☐ no afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma ☐ Afecta a los presupuestos de la AGE. ☐ Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales	☐ implica un gasto: Cuantificación estimada: nulo_____ ☐ Cuantificación estimada:__ _____nulo_____

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

IMPACTO DE GÉNERO.	La norma tiene un impacto de género	Negativo ☐ Nulo ☐ Positivo ☒
OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS.	Mejora de la protección del medio ambiente	
OTRAS CONSIDERACIONES.		

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

I. OPORTUNIDAD DE LA NORMA

1. MOTIVACIÓN

La transición del sistema energético hacia uno completamente descarbonizado depende de una serie de factores regulatorios, económicos, sociales, financieros o tecnológicos, que han sido identificados en los instrumentos de planificación energética del Gobierno para el corto, medio y largo plazo, como son el Plan Nacional Integrado de Energia y Clima (PNIEC) 2021-2030, la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050 o el Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética.

Este es el sentido de, entre otros, el Real Decreto-ley 23/2020, de 23 de junio, por el que se aprueban medidas en materia de energía y en otros ámbitos para la reactivación económica. Se necesitan medidas encaminadas a proporcionar la certidumbre y las señales regulatorias y políticas adecuadas para incentivar las nuevas inversiones en tecnologías renovables, el desarrollo de nuevos modelos de negocio y el fomento de eficiencia energética.

El objetivo que se persigue es lograr los objetivos de descarbonización de la manera más eficaz y eficiente posible, habilitando el marco normativo necesario para la electrificación de la economía (entendida esta como el cambio de paradigma que supone la mayor utilización de la energía eléctrica en los usos finales de la energía, afectando a todos los ámbitos de la economía y la sociedad: tanto al ámbito residencial –con la penetración de la bomba de calor-, sector de la movilidad –con el despliegue del vehículo eléctrico-, así como el mayor peso de la energía eléctrica en los procesos productivos de las industrias) y la sustitución de la generación eléctrica de origen fósil por tecnologías basadas en energías renovables, generando, a su vez, oportunidades de competitividad e innovación para el conjunto de la economía.

Entre los elementos cruciales para el éxito del proceso de electrificación, la mejora de la eficiencia y la generalización de la energía renovable destacan, en primer lugar, las señales de precios que perciben los consumidores y los inversores; en segundo lugar, la certidumbre y seguridad en relación a la sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico.

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

Ambos elementos, como se explicará a continuación, se ven comprometidos en la actualidad como consecuencia de factores tanto estructurales como coyunturales. Por tanto, resulta necesario regular una nueva forma de financiar los costes fijos del sistema eléctrico, actualmente imputados a la parte regulada de la factura eléctrica, con el objetivo de facilitar y acelerar la electrificación de la economía, generar las señales adecuadas entre los sectores energéticos para el impulso de la transición energética y dar certidumbre a las inversiones garantizando la sostenibilidad del sistema eléctrico.

Con respecto al primero de los factores citados, los precios relativos entre los distintos combustibles serán determinantes para asegurar que las decisiones de consumo e inversión son las adecuadas para fomentar la competitividad en un contexto de descarbonización a nivel europeo y global, la transformación tecnológica y las óptimas desde el punto de vista de la maximización del bienestar social. En este sentido, los precios de los distintos productos energéticos deben internalizar y reflejar de una manera adecuada todos los costes y beneficios asociados al suministro.

Para lograr unas señales de precio adecuadas en la electricidad, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y el Gobierno han desarrollado una nueva estructura y metodologías de peajes y cargos, que proporciona las señales adecuadas para incentivar la eficiencia energética, la electrificación de usos energéticos en ámbitos como la climatización o movilidad o el desarrollo del autoconsumo, entre otros.

Sin embargo, los objetivos perseguidos por este nuevo diseño de peajes y cargos se pueden ver comprometidos por la existencia de una serie de costes regulados, de naturaleza eminentemente fija, cuya repercusión a los consumidores a través de los cargos de electricidad dificultan la adopción de las decisiones de inversión y consumo más eficientes dada la evolución del sistema eléctrico.

De entre ellos, destacan los costes fijos del régimen retributivo específico de las instalaciones de renovables, cogeneración y residuos (RECORE) que, aglutina a más de 60.000 instalaciones en todo el país. Con el marco normativo vigente hasta el momento, dichos costes deben ser financiados por los cargos del sistema eléctrico, una vez descontadas las cantidades provenientes de la recaudación de las subastas de derechos de emisión de CO_2 y los importes equivalentes a la recaudación de los

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

tributos creados por la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética.

Resulta así que los consumidores eléctricos vienen soportando unos costes fijos, que con el actual diseño del sistema conducen a precios ascendentes en su factura, contrarios a la transición energética, la electrificación de la economía y la descarbonización.

Sin embargo, los objetivos de transición energética se constituyen como un elemento transversal de interés europeo y nacional, por lo que resulta necesario que las señales de precios que perciben los consumidores y los inversores se alineen con los objetivos de política energética para las próximas décadas. En síntesis, y puesto que la descarbonización de la economía es una obligación de todo el sistema energético, los esfuerzos asociados a dicha descarbonización deben ser soportados igualmente por el conjunto del sistema energético y no solo por el sector eléctrico, quien por otro lado ha coadyuvado de manera decisiva en el cumplimiento de los sucesivos compromisos de descarbonización asumidos por España en los últimos años.

Para ello, el nuevo marco establece un reparto equitativo entre los diferentes vectores energéticos de los costes fijos vinculados a la transición energética, de manera análoga a lo establecido en otros países, y en línea con las recomendaciones de diferentes centros de estudios y organismos y tal y como ha manifestado recientemente la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

Se trata de una medida propuesta, con distintos alcances, por diversos partidos políticos y que ha sido demandada de forma reiterada por diversos sujetos en los últimos años, y en particular, en las consultas públicas realizadas con ocasión de la elaboración del PNIEC 2021-2030 o el Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética.

Esta es también la recomendación del informe de "*Análisis y propuestas para la descarbonización*," de abril de 2018, elaborado por la Comisión de Expertos de Transición Energética creada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de julio de 2017.

El referido informe destina un apartado específico, denominado *Modificación de la actual financiación de las energías renovables*, en el que afirma que se deben "eliminar las posibles distorsiones preexistentes en la formación de los precios",

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

reconociendo que “el mayor esfuerzo de promoción de las energías renovables se ha realizado a través de las renovables eléctricas” y que “es necesario revisar el actual sistema de financiación de los sobrecostes a las renovables” ya que “distorsiona el precio relativo de la electricidad comparado con cualquier energía sustitutiva”, lo que “a su vez desincentiva la electrificación de la economía, e incentiva el consumo de combustibles fósiles en otros sectores”.

Continúa el informe afirmando que, en lo que se refiere al sobrecoste de las plantas instaladas en el pasado a un coste superior al actual (RECORE), si las restricciones de la Hacienda Pública no permiten su financiación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, “existiría la opción de financiar este coste mediante un recargo a todas las fuentes de energía final”.

Lo anterior, concluye, permitiría “reducir, consecuentemente, los peajes de acceso eléctricos distintos a los peajes de transporte y distribución (denominados cargos en la Ley”.

En esta misma línea, la CNMC en *su Informe sobre la propuesta de Real decreto por el que se establece la metodología de cálculo de los cargos del sistema eléctrico* (IPN/CNMC/017/20), ha incluido una consideración previa a la valoración de la propuesta metodológica de cargos, plenamente aplicable.

La CNMC afirma que “la naturaleza distinta de los costes que asumen [los peajes y cargos], así como de los factores que los inducen, invitan a una reflexión integral sobre los mismos y sobre cómo impactan entre los distintos consumidores de energía especialmente ante un escenario de incipiente riesgo de nuevo déficit de tarifa eléctrica y cuando el consumidor español paga, en términos comparativos con otros países europeos, un elevado precio por la electricidad. Una reflexión que, por otra parte, parece haberse ya iniciado entre los distintos agentes del sector a tenor de las alegaciones presentadas”.

Continúa el regulador afirmando que “el debate sobre cómo generar mayores eficiencias en el sistema no está cerrado, debate de amplio alcance y de profundo calado. El mismo incluye numerosos temas, tales como la financiación de la retribución específica de la actividad de generación a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos (la retribución RECORE)”, entre otros. En relación a las vías de financiación, la CNMC entiende que “queda

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

margen para diseñar un sistema de financiación de las actividades reguladas del sistema eléctrico que mejore las señales de precios a los usuarios y reduzca las distorsiones en los mercados" y que "parece oportuno buscar un modelo de financiación de las energías RECORE más próximo al uso final de energía", instando a abordar este debate con la mayor celeridad.

Por fin, más recientemente, la Agencia Internacional de la Energía, en su informe de revisión de las políticas energéticas españolas (In-Depth Review of Spain, 2021), recomienda "evitar cargos excesivos" en la electricidad y "distorsiones respecto de los combustibles fósiles y así promover la electrificación", así como la implementación de otros mecanismos "para redistribuir progresivamente las tarifas de electricidad entre todos los actores del sistema energético".

En lo que se refiere al segundo factor citado, la sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico, resulta un elemento crítico para el éxito de la transición. Sólo si hay certidumbre sobre la solvencia económica del sistema eléctrico y, por tanto, el equilibrio entre ingresos y costes del mismo podrá ser atractiva la inversión requerida en la próxima década y lograr así los objetivos de renovables y eficiencia planteados en el PNIEC 2021-2030.

Como consecuencia de la crisis económica que tuvo su inicio en los años 2007 y 2008, se consolidó un desequilibrio creciente entre los ingresos (afectados por una caída generalizada de la demanda) y los costes (que aseguraban el cumplimiento de los objetivos de penetración de renovables existentes en el momento) del sistema eléctrico. Este déficit tarifario requirió de un nuevo marco regulatorio que permitiese abordar de manera eficaz esta problemática.

Así, la reforma operada en los años 2012, 2013 y siguientes (que supuso la aprobación, entre otras, de la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, de medidas fiscales para la sostenibilidad energética, o la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, así como su desarrollo reglamentario posterior) se basaba en la existencia de un contexto de altos precios de la electricidad en el mercado, elevada participación de las tecnologías contaminantes en el mix de generación y crecimientos sostenidos de la demanda. Estas tres circunstancias permitían obtener los recursos suficientes para equilibrar los ingresos y costes del sistema eléctrico sin necesidad de elevar los precios regulados de los peajes de acceso.

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

Sin embargo, la situación actual del sistema eléctrico es muy distinta a la descrita. Las políticas de eficiencia energética, la apuesta por las energías renovables y la salida acelerada de las tecnologías de generación fósil del mercado han provocado una contención de la demanda y una caída significativa de los precios de la energía en el mercado mayorista.

Se trata de una situación estructural que no hará sino agudizase en los próximos años, pero que, además, se ha visto exacerbada por las circunstancias coyunturales provocadas por la crisis sanitaria del COVID-19, que ha afectado de manera adicional mediante una reducción de la demanda y de los precios de la electricidad.

En concreto, la demanda eléctrica cayó un 1,6% en 2019 respecto a la del año anterior y en el año 2020, y como consecuencia del contexto económico y sanitario antes mencionado, la caída de la demanda se ha situado en el 5,6% con relación al año anterior.

Por su parte, los precios del mercado eléctrico han arrojado un comportamiento aún más acusado: el precio medio de 2019 fue un 17% inferior al de 2018. De nuevo, y como consecuencia de la situación excepcional, el año 2020 los precios han sufrido un fuerte descenso, concretamente se situaron un 35% más bajos que el año anterior.

Estas caídas de la demanda y de los precios del mercado han deprimido los ingresos regulados del sistema, por la vía de una menor recaudación de peajes de acceso y de los tributos creados por le Ley 15/2012, de 27 de diciembre, y sus efectos han sido tan significativos que ha sido necesario destinar todos los fondos acumulados en la cuenta de superávit en los ejercicios 2019 y 2020. A tal efecto se aprobó la Orden TED/952/2020, de 5 de octubre, por la que se aplica el superávit del sistema eléctrico para cubrir los desajustes temporales y las desviaciones transitorias entre ingresos y costes de los ejercicios 2019 y 2020.

El uso de estos fondos permitió el cierre en equilibrio de 2019 y se prevé que el cierre de 2020 se acerque a dicho equilibrio. No obstante, se han aplicado todos los fondos existentes por lo que esta herramienta no podrá ser aplicada ni en 2021 ni en futuros ejercicios. La consecuencia de lo anterior es la constatación de que el modelo del año 2012 se ha manifestado como insuficiente en el actual contexto y no cabe esperar que sea válido en los próximos años, no pudiendo ser aceptable que el equilibrio del sistema se consiga a través de una subida de los cargos unitarios que pagan los

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

consumidores eléctricos. Además de ir en contra de las señales para la electrificación, lo anterior afectaría de manera negativa a la competitividad de la economía y a la renta de los hogares en un momento como el actual de recuperación de la crisis económica.

Por las razones expuestas, alineadas con las propuestas de una parte significativa de agentes y organismos, es necesario redefinir el esquema de financiación de los costes fijos del sistema para atender a las circunstancias citadas y acercar el modelo español al de otros países europeos, como Francia o Alemania, en los que estos costes son repartidos entre todos los vectores energéticos, generando señales coherentes y ofreciendo la necesaria certidumbre y previsibilidad.

Para ello, mediante esta ley se articula un nuevo sistema de reparto de los costes regulados asociados a la financiación del RECORE, dando las señales adecuadas para la electrificación y sostenibilidad del sistema eléctrico.

Lo anterior se lleva a cabo mediante la constitución del Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico (FNSSE), que se crea con el objeto de financiar las políticas de fomento de las renovables, la cogeneración de alta eficiencia y la valorización energética de los residuos, previstas en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico.

Este nuevo mecanismo parte de la consideración de los objetivos de descarbonización como objetivos de interés europeo y nacional, la necesidad y conveniencia de evitar distorsiones que puedan dificultar la consecución de dichos objetivos, así como evitar los efectos desfavorables que se producirían sobre la economía y los hogares con una subida de la parte regulada de la factura eléctrica en caso de mantenerse el sistema vigente hasta el momento.

2. OBJETIVOS

El objetivo principal de la norma es regular un nuevo mecanismo de financiación de los costes de las actividades reguladas vinculadas a la transición energética, el cual, como se ha dicho, permitirá que las señales de precios que perciben los consumidores y los inversores se alineen con los objetivos de política energética que España ha asumido para las próximas décadas y que se han plasmado en el PNIEC.

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

3. ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN

La presente Memoria del Análisis de Impacto Normativo se ha elaborado de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y 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 ley se adecua a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

.

La norma es necesaria y eficaz puesto que permite abordar, desde un punto de vista normativo, las exigencias de transición energética y descarbonización que ha asumido España y en línea con los objetivos de política energética. La constitución del presente Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico permite ofrecer una señal de precio apropiada que incentive la electrificación de la economía, lo que sumado a la penetración de tecnologías de generación de origen renovable en el mix eléctrico, coadyuvará a la consecución de dichos objetivos. De no abordarse tal reforma legislativa, estos podrían verse claramente comprometidos. Al mismo tiempo, su eficacia se ve reforzada puesto que la medida contribuye de manera simultánea a la sostenibilidad del sistema eléctrico y al establecimiento de la referida señal de precios, eficacia que no se alcanzaría con otras alternativas regulatorias.

La aprobación de la presente ley cumple con el principio de seguridad jurídica, puesto que se dicta conforme al ordenamiento jurídico nacional, y en el marco de las competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149.1.13ª de la Constitución, en materia de bases y coordinación de la planificación de la actividad económica y en el artículo 149.1.25ª de la Constitución, de bases del régimen minero y energético.

Asimismo, la presente medida cumple con los principios de proporcionalidad y eficiencia puesto que no se imponen más cargas que las estrictamente necesarias para la consecución de los objetivos descarbonización antes mencionados, redistribuyendo el coste de financiación de renovables, cogeneración y residuos entre

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

el conjunto de los vectores energéticos y dotando al sistema de un instrumento que permite ofrecer las señales de precio apropiadas para coadyuvar a la electrificación de la economía.

En cuanto al principio de transparencia, el anteproyecto de ley ha sido sometido a los trámites de audiencia e información públicas y a informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y ha sido tramitado por el procedimiento de urgencia establecido mediante el Acuerdo de Consejo de Ministros de fecha 15 de diciembre de 2020 por el que se autoriza la tramitación urgente prevista en el artículo 27.1 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno, del anteproyecto de Ley por la que se crea el Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico.

4. ALTERNATIVAS

Las alternativas bajadas durante la elaboración de la norma se pueden resumir en tres:

- Inacción y que, por tanto, no se den señales adecuadas para la electrificación, se ponga en riesgo la sostenibilidad del sistema o se produzcan incrementos en los precios finales de la electricidad.
- Financiación de los costes de RECORE vía PGE.
- Introducción de un nuevo esquema de financiación de los costes de las actividades reguladas.

Tal y como se recoge en la exposición de motivos, la primera de ellas supondría no tomar ninguna medida, lo que ante una caída de los ingresos provocados por una menor recaudación de las figuras tributarias reguladas en la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, se traduciría en un déficit de ingresos del sistema eléctrico que debería cubrirse mediante el incremento de los cargos del sistema eléctrico. Esta circunstancia se agravaría asimismo teniendo en cuenta la previsible reducción de los ingresos provenientes por los derechos de emisión de CO_2, en un contexto de reducción paulatina de las tecnologías emisoras en favor de la mayor integración de

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

energías renovables, de forma particular en el mix eléctrico, y de manera general en el conjunto del mix energético. Este hecho conduciría inexorablemente a un incremento de la factura de los consumidores eléctricos que supondría un freno a la electrificación de la economía ya que serían los consumidores eléctricos los que de manera exclusiva sufragasen la política de descarbonización de la que se beneficiará toda la economía del país.

La segunda alternativa, consistente en la financiación de estos costes a través de los Presupuestos Generales del Estado, no es asumible ni en la coyuntura económica actual ni el horizonte de corto, medio y largo plazo desde el punto de vista de ingresos y gastos públicos.

Como consecuencia de lo anterior, se considera que la opción más adecuada es aquella que define un nuevo sistema de reparto de los costes regulados del RECORE, imputándolos de manera proporcional al consumo de los distintos sectores energéticos.

II. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO Y TÉCNICO Y DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

1. Contenido

El presente anteproyecto de ley consta de una exposición de motivosy una parte dispositiva con doce artículos, tres disposiciones transitorias, nueve disposiciones finales y dos anexos.

El artículo 1 crea el Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico F.C.P.J. (FNSSE), sin personalidad jurídica, cuya finalidad será financiar las políticas de fomento de las energías renovables, la cogeneración y la valorización de residuos en cumplimiento de las obligaciones derivadas de la normativa comunitaria y nacional en el ámbito integrado de energía y clima. Asimismo, recoge a que se dedicarán los fondos del mismo.

El artículo 2 regula la organización, gestión y control del FNSSE.

El artículo 3 recoge de donde se nutre de ingresos el FNSSE y donde deberán de ingresar dichos fondos los sujetos obligados.

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

El artículo 4 establece quienes son los sujetos obligados a aportar recursos a dicho fondo y en concepto de qué (ventas de energía) deben de contribuir a dicho fondo.

El artículo 5 del proyecto de ley recoge las exenciones que no serán computables dentro de las ventas de energía de los sujetos obligados a los efectos de su contribución al FNSSE.

El artículo 6 recoge que determinados vehículos y titulares de los mismos que cumplan ciertos requisitos tendrán derecho a una compensación por los costes indirectos sobre los precios del gasóleo que se deriven de una posible repercusión de las obligaciones por parte de los suministradores. Asimismo, recoge que también tendrán derecho a compensación por costes indirectos del mecanismo aquellos consumidores industriales de electricidad y gas natural pertenecientes a sectores sujetos a riesgo de deslocalización por fuga de carbono, tal y como están definidos en el Anexo III de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020, o aquellas que las sustituyan.

El artículo 7 recoge el procedimiento y los plazos de pago de los sujetos obligados y de aplicación de los fondos del FNSSE.

Los artículos 8, 9, 10 y 11 tipifican las infracciones, las sanciones asociadas a las mismas, la prescripción de ambas y regula el procedimiento sancionador. Asimismo, el artículo 12 regula el importa de las sanciones, así como la naturaleza y las responsabilidades.

El anteproyecto de ley contiene dos disposiciones transitorias, la primera de ellas prevé la aplicación gradual del FNSSE de manera que de forma lineal en cinco años y recoge que durante el quinto año los recursos obtenidos por el mismos deberán financiar la totalidad del RECORE:

En cuanto a la segunda disposición transitoria, establece las previsiones necesarias para la aplicación inmediata de la ley en 2021 en tanto se desarrolla la oportuna norma de rango reglamentario.

La disposición transitoria tercera fija, en tanto no se desarrolle mediante real decreto del Gobierno, la composición del Comité de Seguimiento y Control del Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico.

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

La disposición final primera establece la obligación de incorporar, reglamentariamente, un término asociado a las aportaciones realizadas por las comercializadoras de referencia al Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico en la estructura del PVPC (Precio Voluntario para el Pequeño Consumidor). Esta modificación podrá afectar a otros precios regulados.

La disposición final segunda establece el mandato de desarrollar mediante real decreto, en el plazo de seis meses tras la entrada en vigor de la ley, los términos y condiciones de las compensaciones, con cargo al Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico, a los consumidores industriales de electricidad y gas, de conformidad con lo establecido en el artículo 6.5

Las disposiciones finales tercera y cuarta modifican, respetivamente, el Real Decreto 1955/2000

La disposición final quinta recoge los títulos competenciales al amparo de los cuales se dicta la ley.

La disposición final sexta habilita al Gobierno para aprobar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo, aplicación y ejecución de lo establecido en esta ley y en particular los factores de conversión recogidos en el anexo.

Por lo que respecta a la disposición final séptima, se modifica el artículo 13.2 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, y se deroga el apartado 5 del artículo 19 que establecía que “mientras las partidas de costes del sistema eléctrico reflejen pagos que correspondan a deudas pendientes de años anteriores, los cargos no podrán ser revisados a la baja”.

La disposición final octava establece que las determinaciones incluidas en normas reglamentarias que son objeto de modificación por esta ley podrán ser modificadas por normas del rango reglamentario correspondiente a la norma en que figuran.

La disposición final novena regula la entrada en vigor.

Finalmente, el anexo I recoge los factores de conversión para los distintos combustibles del FNSSE que permitirán aplicar en 2021 el contenido de la ley,

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

mientras que el anexo II establece el presupuesto de explotación y capital para el ejercicio 2021.

2. Análisis jurídico

El presente anteproyecto de ley se adecua al orden competencial, al dictarse al amparo de lo establecido en los artículos 149.1. 13ª y 25ª de la Constitución, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en relación con las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, así como en materia de bases del régimen minero y energético, respectivamente.

Este proyecto de ley respeta los límites constitucionalmente establecidos para el uso de este instrumento normativo pues no afecta al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I de la Constitución, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general.

Norma de rango legal.

Mediante el anteproyecto de ley se va a establecer un nuevo marco jurídico de obligaciones a la contribución a un fondo, por lo que resulta necesario que dicho marco se regule con una norma de rango legal.

Asimismo, el instrumento empleado es la constitución de un fondo carente de personalidad jurídica, que se crea de conformidad con lo establecido en el artículo 137 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Carácter de urgencia

En cuanto al carácter de urgencia, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en su artículo 27 sobre tramitación urgente de iniciativas normativas en el ámbito de la Administración General del Estado, establece que "El Consejo de Ministros, a propuesta del titular del departamento al que corresponda la iniciativa normativa, podrá acordar la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación de anteproyectos de ley, reales decretos legislativos y de reales decretos, en alguno de los siguientes casos:… b) Cuando concurran otras circunstancias extraordinarias

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma….".

Como consecuencia de lo anterior, con fecha 15 de diciembre de 2020 se aprobó el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se autoriza la tramitación urgente prevista en el artículo 27.1 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno, del anteproyecto de Ley por la que se crea el Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico.

Este Acuerdo permitirá, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27.2 de la citada Ley 50/1997, de 27 de noviembre, que:

"a) Los plazos previstos para la realización de los trámites del procedimiento de elaboración, establecidos en ésta o en otra norma, se reducirán a la mitad de su duración. Si, en aplicación de la normativa reguladora de los órganos consultivos que hubieran de emitir dictamen, fuera necesario un acuerdo para requerirlo en dicho plazo, se adoptará por el órgano competente.

b) No será preciso el trámite de consulta pública previsto en el artículo 26.2, sin perjuicio de la realización de los trámites de audiencia pública o de información pública sobre el texto a los que se refiere el artículo 26.6, cuyo plazo de realización será de siete días.

c) La falta de emisión de un dictamen o informe preceptivo en plazo no impedirá la continuación del procedimiento, sin perjuicio de su eventual incorporación y consideración cuando se reciba."

Naturaleza del instrumento articulado

La configuración del Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico supone la imposición de una obligación de aportación al referido fondo a los sujetos obligados que estipula la ley. Así, las citadas obligaciones de contribución al FNSSE tienen la naturaleza de "*prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario" (*en adelante, PPCPNT*),* tal y como se puede concluir en vista de la más reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional (entre otras, la Sentencia 63/2019, de 9 de mayo de 2019 relativa al Recurso de inconstitucionalidad 739-2018), así como del

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

Tribunal Supremo (como la Sentencia de la Sala Tercera, Sección segunda, número 856/2020, de 23 de junio de 2020).

En efecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia citada del año 2019, tuvo ocasión de recopilar su doctrina en materia de PPCPNT señalando que su configuración es posible y su identificación "*se realiza por exclusión, de modo que no se trata propiamente de una categoría homogénea de prestación en sí misma, sino que obedecen a diferentes finalidades, y que únicamente tienen en común, además de no ser tributos (delimitación negativa), la coactividad y el hecho de que su finalidad no es la de financiar «todos» los gastos públicos*", siendo este el supuesto del FNSSE.

Efectivamente, tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo en las resoluciones señaladas concluyen que lo relevante para la configuración de las PPCPNT, que fija como único requisito para su creación o estructuración el respecto al principio de reserva de ley (principio que la presente normativa salvaguarda), son las notas de coactividad y de financiación de costes distintos de "todos" los gastos públicos.

Además, y en cuanto a su «inequívoca finalidad de interés público», tal y como se establece en el artículo del APL, estas prestaciones irán destinadas a financiar los gastos asociados al fomento de las políticas para la transición energética, más en particular, los costes derivados del régimen retributivo específico de las instalaciones de renovables, cogeneración y residuos (RECORE).

Dicho régimen retributivo específico responde a la necesidad de establecer un mecanismo de apoyo económico a estas tecnologías con el fin de cumplir los objeticos de renovables establecidos en la normativa comunitaria, por lo que existe una conexión directa entre la obligación impuesta de manera coactiva a los sujetos obligados y un interés público, nacional y europeo, que se concretan en, entre otros, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, la diversificación del suministro energético, la reducción de la dependencia energética, la mejora de eficiencia en el consumo de energía primaria , la valorización de los residuos, la mejora de la competitividad de la economía, el desarrollo de la cadena de valor industrial nacional, la protección del medioambiente y la lucha contra el cambio climático.

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

Por tanto, con base en lo anterior, en la medida en que el mecanismo propuesto se ha configurado como una prestación patrimonial de carácter público no tributaria, se concluye que no le resulta de aplicación la Directiva 2008/118/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa al régimen general de los impuestos especiales, y por la que se deroga la Directiva 92/12/CEE (DOUE de 4 de enero de 2009), cuyo ámbito objetivo se circunscribe al régimen general de impuestos especiales que gravan directa o indirectamente el consumo (ya se ha mencionado que la naturaleza del Fondo es no tributaria) y otros gravámenes indirectos con fines específicos aplicables a los productos sujetos a impuestos especiales.

3 Análisis técnico

Como se ha recogido en apartados anteriores, mediante la presente ley se introduce un nuevo mecanismo de financiación de los costes regulados del RECORE mediante la creación del Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico, el cual tiene una vocación de transitoriedad ya que los apoyos públicos a las renovables van a ser decrecientes en el tiempo: por un lado, los costes asociados a las instalaciones existentes serán decrecientes en tiempo, y por otro, estas tecnologías son cada vez más competitivas y el diseño de las nuevas subastas contempla la integración y liquidación del precio de la energía en el mercado, sin que se puedan generar costes regulados para los consumidores.

Se trata de una regulación que no modifica ni las cantidades totales destinadas a estas políticas ni la rentabilidad reconocida a los titulares de las instalaciones. Únicamente reconfigura la financiación de estos costes entre los sectores energéticos, enviando las señales adecuadas para la electrificación ya que el vehículo eléctrico, la bomba de calor, etc. se tornarán más competitivos con relación a las soluciones que emplean combustibles fósiles.

La presente ley además de crear el FNSSE establece su organización, gestión y control. El FNSSE, al igual que el Fondo Nacional de Eficiencia Energética será gestionado por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), E.P.E., M.P. La supervisión y control del FNSSE corresponderá a un comité de seguimiento y control, el cual estará adscrito al Ministerio para la Transición Ecológica

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

y el Reto Demográfico, a través de la Secretaría de Estado de Energía que bajo la presidencia de su titular estará compuesto además por las personas titulares de (en tanto no se concrete su regulación mediante real decreto del Gobierno):

a) La Dirección General de Política Energética y Minas.

b) La Dirección General del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), E.P.E., M.P.

c) El Departamento de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

d) Un representante con rango de Director General de los ministerios de Hacienda, Asuntos Económicos y Transformación Digital e Industria, Comercio y Turismo.

Asimismo, actuará como Secretario, con voz, pero sin voto, el Abogado del Estado Jefe del área Energía de la Abogacía del Estado del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

En cuanto a los recursos de que se dotará dicho fondo, el FNSSE tendrá como sujetos obligados de aportación a: las empresas comercializadoras de gas natural y electricidad, a los consumidores directos en mercado de electricidad, los consumidores directos de gas natural, los operadores de productos petrolíferos al por mayor, los operadores de gases licuados de petróleo al por mayor y los distribuidores de productos petrolíferos en la parte de sus ventas y/o consumos anuales en el mercado nacional no suministrada por los operadores al por mayor o por otros distribuidores al por menor, los consumidores de productos petrolíferos, en la parte de su consumo anual no suministrada por operadores al por mayor o por las empresas que desarrollen una actividad de distribución al por menor de productos petrolíferos.

El fondo, generará inevitablemente efectos redistributivos inter-sectoriales e intra-sectoriales: los primeros, porque se desplaza parte de la carga de financiación desde el sector eléctrico a los sectores de hidrocarburos; los segundos, porque dentro de un mismo sector, existe heterogeneidad en las estructuras de consumo, por lo que los impactos tampoco serán homogéneos.

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

Por este motivo, la propuesta contempla la posibilidad de regular diversos mecanismos que actúan desde la perspectiva de la equidad y la redistribución de rentas, entre los que cabe destacar:

- Exenciones para algunos combustibles y usos como: el consumo eléctrico para almacenamiento, gasóleo agrícola, gas natural para cogeneración por la parte destinada a la producción de electricidad, generación eléctrica y cuando se utilice como materia prima, queroseno para aviación, tanto los gases renovables como los biocombustibles y las ventas de gasóleo y fuelóleo de navegación excepto aquellas destinadas a recreo.

- Compensaciones para algunos colectivos de los costes indirectos que se generen en el caso de que se produzca una repercusión de las obligaciones de contribución a los precios finales de los productos. En primer lugar, las compensaciones serán para los vehículos de motor o conjuntos de vehículos acoplados destinados exclusivamente al transporte de mercancías por carretera, por cuenta ajena o por cuenta propia, y con un peso máximo autorizado igual o superior a 7,5 toneladas, para los vehículos de motor destinados al transporte de pasajeros, regular u ocasional, incluidos en las categorías M2 o M3 de las establecidas en Reglamento (UE) n ° 678/2011 de la Comisión, de 14 de julio de 2011 , relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la homologación de los vehículos a motor y de sus remolques y para los taxis y servicios de arrendamiento de vehículos con conductor.

  En segundo lugar, se prevén compensaciones para los consumidores industriales de electricidad y gas natural sujetos a riesgo de deslocalización por fuga de carbono.

Estas exenciones se justifican, en el caso del consumo eléctrico para almacenamiento y del gas natural para cogeneración y generación eléctrica, en la necesidad de evitar que determinados consumos energéticos deban contribuir dos veces al FNSSE: en primer lugar, por el aprovisionamiento de su materia prima y, en el segundo lugar, por la venta de la energía final. También se considera necesario eximir de las aportaciones al FNSSE a las actividades de transporte de pasajeros y mercancías,

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

por su impacto en el resto del tejido productivo y la pérdida de competitividad respecto a sus competidores internacionales. Por esta razón las ventas de queroseno y gasóleo B no computarán para el cálculo de sus aportaciones al FNSSE y se incluye la posibilidad de compensar a los colectivos señalados.

La ley diseña un procedimiento para las entradas y salidas de fondos de carácter trimestral, de forma que las contribuciones al fondo sean aportadas en la cuenta establecida para ello por el IDAE antes de finales de los meses de enero, abril, julio y octubre de cada año.

No obstante lo anterior, para determinados sujetos –aquellos con una ventas anuales superiores a 25.000 GWh- la obligación de aportación al fondo se establece con carácter mensual, al objeto de asegurar un coeficiente de cobertura

En cuanto a las salidas monetarias del FNSSE, los recursos de éste se dedicarán a la financiación parcial o total de los costes del régimen retributivo específico de la actividad de generación a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos regulado en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre. Debe señalarse que estas salidas de fondos destinadas al sistema eléctrico de liquidaciones se producirán también con carácter trimestral en el mes siguiente al que se producen los ingresos.

La norma prevé que reglamentariamente se establecerá la metodología para calcular la aportación unitaria en función de sus ventas que deben realizar los sujetos obligados para cada ejercicio. No obstante, y con el fin de que lograr una aplicación inmediata de la ley, la disposición transitoria primera y el anexo de la ley establecen tanto la cuantía en euros por GWh que deberán aportar los sujetos obligados como los factores de conversión para los distintos combustibles el paso desde las unidades de venta habituales de cada uno de ellos a GWh.

Por otra parte, conviene destacar que es si bien es importante y urgente para lograr la descarbonización de la economía, este proceso de equilibrio entre las distintas fuentes de energía debe acometerse gradualmente, permitiendo la internalización y adaptación de los distintos agentes económicos y consumidores al nuevo paradigma energético. A tal fin, la disposición transitoria primera establece un periodo de 5 años de implementación del FNSSE en toda su intensidad. Las cuantías requeridas y

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

aplicadas por dicho fondo se realizarán de manera progresiva y lineal, de tal forma que el quinto año la totalidad de los costes establecidos en el artículo 1 se financiarán con cargo al FNSSE. Hasta ese momento, la parte del coste del régimen retributivo específico no cubierta por el FNSSE seguirá financiándose mediante los cargos del sistema eléctrico referidos en el artículo 16 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre.

Conviene remarcar que con el fin de introducir las señales correctas que impulsen la electrificación de la economía, y dado que se ha comprobado que resulta complejo que los eventuales superávit de ingresos puedan destinarse a la amortización de deudas pasadas, se ha dejado sin efectos el apartado 5 del artículo 19 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre que recogía "mientras las partidas de costes del sistema eléctrico reflejen pagos que correspondan a deudas pendientes de años anteriores, los cargos no podrán ser revisados a la baja". No parece oportuno que si se registrase algún superávit, como ya sucedió en el pasado, no se reducan los cargos cuando no se puede destinar ese potencial superávit a amortizar deudas pasadas, dadas las condiciones de titulización de dicha deuda, y cuando a día de hoy los saldos positivos de esas cuentas suponen un coste para los consumidores.

En cuanto al Capítulo III, este recoge un régimen de infracciones y sanciones catalogando las mismas en función de su gravedad e impacto en la consecución de los objetivos del fondo.

4. Tramitación

En cuanto a la tramitación, dado que se trata de una norma con rango legal, y de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución, seguirá la tramitación exigida por el artículo 26 de la Ley del Gobierno, con las particularidades previstas en el artículo 27 de la misma ley para aquellos casos en que se acuerde la tramitación por el procedimiento de urgencia.

Por otro lado, y de conformidad con lo establecido en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se ha prescindido del trámite de consulta pública regulada en el referido apartado como consecuencia de la tramitación urgente llevada a cabo al amparo del artículo 27.2 de la citada norma. De esta forma, con fecha 15 de

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

diciembre de 2020 se aprobó el Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se autoriza la tramitación urgente prevista en el artículo 27.1 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno, del anteproyecto de Ley por la que se crea el Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico.

Para la aprobación de este anteproyecto de ley se realizó el preceptivo trámite de audiencia previsto en el artículo 26.6. de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, mediante su publicación en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, celebrado entre los días 15 de diciembre de 2020 y 11 de enero de 2021.

El análisis de las alegaciones presentadas en dicho trámite de audiencia se realiza en el anexo I de la memoria.

Adicionalmente, se solicitó informe a la CNMC, cuyo Pleno acordó emitir, en el ejercicio de la función consultiva en el proceso de elaboración de normas y en aplicación de los artículos 5.2 a), 5.3 y 7 y de la disposición transitoria décima de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, informe "sobre anteproyecto de Ley por la que se crea el Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico" de fecha 13 de enero de 2021.

La CNMC realizó también trámite de audiencia a través de los Consejos Consultivos de Electricidad e Hidrocarburos, que se analizan en el anexo I.

Asimismo, se ha recabado informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, así como informe sobre incidencia en la distribución de competencias del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

También se ha recabado informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de fecha 30 de abril de 2021, y dictamen del Consejo de Estado, de fecha 13 de mayo de 2021, atendiendo a lo previsto en el artículo 25 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, y el informe de aprobación previa de

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

conformidad con lo establecido en el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Asimismo, se han recabado informes de los siguientes departamentos ministeriales:

- Ministerio de Hacienda (participa en el Comité y Seguimiento y Control creado en el artículo 3.2 del presente proyecto de ley).
- Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital (participa en el Comité y Seguimiento y Control).
- Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (participa en el Comité y Seguimiento y Control).
- Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (por su afección en el ámbito subjetivo de la norma, así como la regulación correspondiente a las exenciones y compensaciones de costes indirectos reguladas, respectivamente, en los artículos 5 y 6 del presente texto legislativo).

III. ADECUACIÓN DE LA NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

a) Análisis de los títulos competenciales.

La presente ley se dicta al amparo de lo establecido en el artículo 149.1. 13ª y 25ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para determinar las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica y las bases del régimen minero y energético.

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

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

El anteproyecto de ley ha sido 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 ha realizado su trámite de audiencia mediante la consulta que ha llevado a cabo a través de su Consejo Consultivo de Electricidad, en el cual están presentes las comunidades autónomas.

IV. ANÁLISIS DE IMPACTOS

1. Impacto económico y presupuestario

La norma tendrá impactos generales positivos sobre la economía ya que supondrá un impulso a la electrificación de la economía, una mayor penetración de renovables y aportará certezas en la financiación de los costes del sistema eléctrico. Esto se traducirá en certidumbre que impulsará la inversión en energías limpias y en descarbonización de la economía, lo que supondrá unas menores importaciones de petróleo y gas natural con el consiguiente impacto positivo en la balanza de pagos nacional.

La propuesta también presenta efectos progresivos, dado que favorece más intensamente a los hogares con menores renta. Esto es así debido a que, tal y como reflejan las encuestas de presupuestos familiares y de condiciones de vida de los hogares, el peso de la energía en el gasto total del hogar es mayor cuanto menor es la renta familiar, por un lado, y el peso de la electricidad es mayor en la cesta energética para los deciles de renta más bajos, por otro. Dado que la propuesta normativa reduce el precio relativo de la electricidad para los hogares, la medida beneficiará proporcionalmente más a los hogares con menores rentas.

En todo caso, esta nueva regulación no modifica ni las cantidades totales destinadas a las políticas de fomento de renovables, ni la rentabilidad reconocida a los titulares

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

de las instalaciones, por lo que se prevé que movilice una cantidad equivalente a la que a día de hoy ya se moviliza a través de los cargos en la factura eléctrica.

En cuanto a la distribución de las aportaciones al FNSSE por parte de las empresas comercializadoras de gas natural y electricidad, los operadores de productos petrolíferos al por mayor, los operadores de gases licuados de petróleo al por mayor y los consumidores directos de los productos anteriores, dependerá de su peso relativo en el "mix" energético nacional en cada momento, y con una progresión gradual y lineal desde su puesta en marcha. Asumiendo que ésta comienza en 2021 (año completo) y que se mantiene un reparto en el "mix" energético como el actual, la progresión sería la siguiente:

	Aportación FNSSE electricidad			Aportación FNSSE gas			Aportación FNSSE prod. petr.			Total	
	M€	% FNSSE	% Total	M€	% FNSSE	% Total	M€	% FNSSE	% Total	M€	% asumido FNSSE
2021	255	31,50%	6,30%	201	24,80%	4,96%	353	43,70%	8,74%	809	20%
2022	510	31,50%	12,60%	401	24,80%	9,92%	707	43,70%	17,48%	1618	40%
2023	764	31,50%	18,90%	602	24,80%	14,88%	1060	43,70%	26,22%	2427	60%
2024	1019	31,50%	25,20%	802	24,80%	19,84%	1414	43,70%	34,96%	3235	80%
2025	1274	31,50%	31,50%	1003	24,80%	24,80%	1767	43,70%	43,70%	4044	100%

Los impactos sobre los precios finales de los distintos combustibles dependerán del grado con que los comercializadores puedan optar por repercutir, en su caso, las obligaciones de aportación al FNSSE a dichos precios. Este efecto dependerá, a su vez, de la estructura de costes de cada sector, el grado de competencia local, regional y nacional, los márgenes de las actividades y las estrategias comerciales de los agentes.

En todo caso, la norma prevé el establecimiento de compensaciones para aquellos consumidores y sectores en los que se constate que ha habido una traslación significativa de dichas contribuciones a los precios finales, de manera que se preserve la competitividad de sectores estratégicos o sometidos a riesgo de deslocalización por competir en mercados globales.

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

Estas compensaciones a determinados sectores y consumos, y previstas en el Anteproyecto de Ley se financiarán con cargo al propio FNSSE, tal y como se establece en el artículo 6. Por lo tanto, estas compensaciones, incluyendo la compensación a los consumidores industriales de electricidad y gas natural, no tendrán un impacto en los PGE.

Muy al contrario, en la medida en que el FNSSE sustituirá a los cargos que pagan los consumidores eléctricos para financiar las renovables, cogeneración y residuos, este mecanismo reduciría las necesidades presupuestarias derivadas del Estatuto de Consumidores Electrointensivos, ya que la cuantía de los cargos cuya compensación allí se contempla se verá reducida.

El ahorro esperado en los Presupuestos Generales del Estado de esta reducción de los cargos que se compensan a través del Estatuto de los Consumidores Electrointensivos a lo largo de los 5 años de aplicación progresiva del FNSSE es el siguiente (supuesto que el Fondo comenzase a aplicarse al principio del primer ejercicio):

Año	1	2	3	4	5
Ahorro PGE (Millones de euros)	15,28	30,56	45,84	61,12	76,4

Impacto sobre los diferentes consumidores eléctricos

Se analiza el cambio con respecto a la factura eléctrica del segundo semestre de 2019, sin impuestos, para los distintos niveles de facturación de los actuales peajes de acceso. Se asume que el precio de la energía en los mercados mayoristas se mantiene constante a lo largo de los 5 años.

A los efectos de ofrecer los resultados de un escenario extremo, se asume que se produce una repercusión por parte de los sujetos obligados del 100% de las aportaciones a los precios de venta (como se ha indicado, lo anterior no tiene por qué ocurrir necesariamente ya que dependerá de diversos factores de mercado y de las estrategias y decisiones comerciales).

Se considera que a los consumidores de los segmentos 6.2, 6.3 y 6.4 mostrados se les compensa el 85% de los costes indirectos derivados del FNSSE por su consideración como electrointensivos.

Segmento consumo / año	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
2.0 (Doméstico)	-2,72%	-5,41%	-8,06%	-10,66%	-13,22%

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

3.0 (Pyme)	-2,43%	-4,81%	-7,13%	-9,40%	-11,60%
6.1 (Pyme industrial)	-1,35%	-2,63%	-3,82%	-4,92%	-5,92%
6.2 (Industria media)	-1,08%	-2,15%	-3,21%	-4,24%	-5,25%
6.3 (Grandes consumidores)	-0,88%	-1,75%	-2,60%	-3,44%	-4,24%
6.4 (Muy grandes consumidores)	-0,24%	-0,46%	-0,65%	-0,83%	-0,98%

Como se aprecia, todos los segmentos de consumo resultan beneficiados por la medida, tanto más cuanto mayor es el peso actual de los cargos por RECORE en los peajes de acceso.

El detalle de estos cambios en el quinto año, con la aplicación integral del Fondo, se muestra a continuación (el coste de la energía incluye el margen de comercialización, los peajes de transporte y distribución empleados corresponden con los valores aprobados mediante Resolución de 18 de marzo de 2021, de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se establecen los valores de los peajes de acceso a las redes de transporte y distribución de electricidad de aplicación a partir del 1 de junio de 2021, que resultan de la aplicación de la metodología aprobada mediante la Circular 3/2020, de 15 de enero, y los cargos empleados corresponden con los previstos en el proyecto de Orden por la que se establecen los precios de los cargos del sistema eléctrico y de los pagos por capacidad que resultan de aplicación a partir del 1 de junio de 2021, que resultan de la articulación de la metodología aprobada por medio del Real Decreto 148/2021, de 9 de marzo, por el que se establece la metodología de cálculo de los cargos del sistema eléctrico).

Segmento tarifario	***Energía inicial (€/MWh)***	***Peajes inicial (€/MWh)***	***Cargos inicial (€/MWh)***	***Total inicial (€/MWh)***	***Bajada de cargos (€/MWh)***	***Contribución al Fondo (€/MWh)***	***Total después (€/MWh)***	***Bajada (%)***
2.0TD (Doméstico)	88	52,96	50,42	191,38	30,25	4,95	166,08	-13,22%
3.0TD (PYME)	81	23,83	35,36	140,19	21,22	4,95	123,92	-11,60%
6.1TD (Pequeña industria)	48,9	22,75	16,99	88,64	10,20	4,95	83,40	-5,92%
6.2TD (Industria media)	48,9	10,94	7,10	66,94	4,26	0,74	63,42	-5,25%
6.3TD (Grandes consumidores)	46,9	8,82	5,57	61,29	3,34	0,74	58,69	-4,24%
6.4TD (Muy grandes	46,9	6,89	2,15	55,94	1,29	0,74	55,39	-0,98%

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

consumidores)								

Por otro lado, y de conformidad con el artículo 3.1.d) del presente anteproyecto de ley, el coste correspondiente a la financiación de renovables, cogeneración y residuos podrá financiarse parcialmente a través de aportaciones que se consignen, en su caso, en los Presupuestos Generales del Estado, estando limitada dicha aportación hasta un máximo del 10% de los ingresos anuales del Fondo.

Esta previsión, en caso de producirse, reduciría parcialmente las obligaciones de aportación al Fondo establecidas para los sujetos obligados regulados en el artículo 4 del presente texto legislativo (y por tanto su impacto económico para cada uno de los sectores antes descrito), puesto que las necesidades de financiación de se verían parcialmente cubiertas por la aportación realizada vía Presupuestos Generales del Estado (y distinta de las mencionadas en artículo 3.1.b) de la presente ley). En cualquier caso, y tal y como se desprende de la redacción de la norma, dicha aportación deberá consignarse expresamente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado correspondiente, no resultando de aplicación hasta que dicha previsión no se concrete.

Impacto específico sobre el sector industrial

A continuación, se analiza el impacto de la implementación del Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico sobre el sector industrial.

En primer término, debe destacarse que el referido análisis abordará el impacto del Fondo sobre el sector industrial en su conjunto, si bien las características de cada subsector determinarán el verdadero impacto de dicha medida (principalmente, será relevante el peso de cada producto energético sobre el total de la energía empleada en cada uno de los procesos productivos). Al mismo tiempo, este análisis se circunscribirá a la variación, en términos económicos y porcentuales, de los productos energéticos considerados, si bien, y nuevamente aquí, el peso de los consumos energéticos sobre el valor añadido bruto de cada subsector industrial determinará el verdadero impacto del Fondo sobre la competitividad de las referidas industrias.

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

Además, se trata de un análisis estático, lo que quiere decir que no se tiene en cuenta el efecto de la señal de precios provocado por la puesta en marcha del FNSSE. A todo lo anterior, finalmente, debe añadirse que la verdadera afectación del FNSSE sobre el conjunto del sector industrial dependerá del grado de repercusión de las aportaciones que los sujetos obligados realicen al Fondo a cada uno de los consumidores industriales (en este análisis se considerará un *pass-through* del 100%).

Habiendo tenido en cuenta lo anterior, en primer lugar se refleja el impacto sobre la energía eléctrica sobre el sector industrial (valoración que ya se incorporaba en el apartado anterior, teniendo en cuenta únicamente a los sectores sujetos a compensación, de conformidad con lo establecido en el anteproyecto de ley).

Segmento consumo / año	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
6.1 (Pyme industrial)	-1,35%	-2,63%	-3,82%	-4,92%	-5,92%
6.2 (Industria media)	-1,08%	-2,15%	-3,21%	-4,24%	-5,25%
6.3 (Grandes consumidores)	-0,88%	-1,75%	-2,60%	-3,44%	-4,24%
6.4 (Muy grandes consumidores)	-0,24%	-0,46%	-0,65%	-0,83%	-0,98%

De manera análoga, el impacto sobre el gas natural sería el siguiente (impacto gradual analizado a lo largo del periodo de cinco años contemplado para que todo el coste de RECORE se financie a través del FNSSE, también considerando a los consumidores de gas naturales susceptibles de ser compensados de conformidad con lo establecido en la referida norma):

	Año 1	**Año 2**	**Año 3**	**Año 4**	**Año 5**
Industria gasista media	0,41%	0,85%	1,32%	1,84%	2,40%
Gran gasista	0,51%	1,05%	1,64%	2,28%	2,97%

A su vez, esta variación dependerá en gran medida de los precios del gas en cada momento, lo que supone un elemento de incertidumbre adicional a tener en cuenta dentro de las cautelas antes mencionadas (análisis estático, grado de repercusión, etc.).

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

Impacto sobre otros combustibles

Además del impacto sobre la electricidad y el gas natural ya mencionado en apartados anteriores, la articulación del FNSSE tendrá otros efectos sobre distintos combustibles, entre los que se destaca gasolinas y gasóleo. Para estos productos energéticos, se prevé que la implementación lineal y progresiva (a lo largo de cinco años) del Fondo repercutirá en los precios de dichos combustibles a razón de 1 céntimo de euro por litro por cada año del periodo de implementación del Fondo (coste adicional acumulativo para dicho periodo transitorio). Esto supone, aproximadamente, un incremento del 0,9% y 0,8%, respectivamente, de los precios actuales de los referidos combustibles, en cada uno de los años antes considerados.

Asimismo, debe ponerse de manifiesto que el anterior análisis no ha tenido en cuenta el régimen de exenciones y compensaciones que contempla el anteproyecto de ley, lo que supondría que, en algunos casos, este impacto resultase incluso nulo (tanto por las exenciones sectoriales reflejadas en el texto normativo, como por las compensaciones contempladas para determinados colectivos).

Anteproyecto de Ley por la que se actúa sobre la retribución del CO2 no emitido del mercado eléctrico

A continuación, se plantea un escenario que contempla los efectos de lo previsto en el anteproyecto de Ley por la que se actúa sobre la retribución del CO2 no emitido del mercado eléctrico, que se encuentra en tramitación en el momento de elaborarse esta memoria.

Dicho anteproyecto de ley prevé la generación de nuevos ingresos para el sistema eléctrico como resultado de la minoración de la retribución de diversas instalaciones de generación por la cuantía correspondiente a los dividendos generados por el CO2 no emitido.

Tal y como se prevé en la MAIN de la referida norma, bajo el escenario de unos precios del CO2 de 50 €/tonCO2 como los actuales, esta recaudación podría

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

ascender a 1.050 millones de euros, que tal y como prevé el artículo 6 de dicha ley, se destinarían a financiar los costes del sistema eléctrico previstos en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, referidos al fomento de energía renovables (y a cubrir, en su caso, los desajustes temporales entre ingresos y costes del sistema).

Con lo anterior, las necesidades de financiación del coste de RECORE por medio de las aportaciones de los sujetos obligados al Fondo se verían reducidas, ya que se dispondría de un ingreso adicional (los pagos provenientes de las minoraciones del CO2) para cubrir dichos costes.

De esta forma, el efecto combinado de la aprobación de ambas medidas sobre la energía eléctrica sería la siguiente:

Segmento consumo / año	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
2.0 (Doméstico)	-6,0%	-7,8%	-10,1%	-12,1%	-14,0%
3.0 (Pyme)	-5,6%	-7,1%	-9,2%	-11,0%	-12,7%
6.1 (Pyme industrial)	-3,9%	-4,4%	-5,9%	-6,8%	-7,6%
6.2 (Industria media)	-2,4%	-3,1%	-4,0%	-4,8%	-5,6%
6.3 (Grandes consumidores)	-2,0%	-2,6%	-3,4%	-4,0%	-4,6%
6.4 (Muy grandes consumidores)	-0,8%	-0,8%	-1,1%	-1,3%	-1,4%

De forma análoga, el impacto sobre el sector del gas sería el siguiente:

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Industria gasista media	0,28%	0,59%	0,92%	1,28%	1,67%
Gran gasista	0,35%	0,73%	1,14%	1,59%	2,07%

Como se puede observar, todos los escenarios contemplados se benefician de la incorporación de los pagos provenientes de las minoraciones del CO2, tanto para el sector eléctrico, como para el sector gasista.

Impacto sobre la PYME

En relación con el impacto sobre la PYME, debe destacarse que este es un sector particularmente heterogéneo que aglutina una amplia variedad de sectores industriales y servicios, y que por tanto el grado de afectación por la implementación

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

del Fondo puede ser muy dispar (principalmente, por el diferente reparto de los pesos atribuidos a cada uno de los productos energéticos, en virtud del sector específico que se esté analizando).

No obstante lo anterior, puede valorarse, en términos globales, el impacto sobre la factura eléctrica (asimilando a la PYME con el segmento tarifario 3.0TD). Con todo, el impacto sobre la factura eléctrica es el siguiente (durante el periodo transitorio de cinco años para la plena implementación del Fondo y asumiendo, de nuevo, un escenario extremo y más desfavorable de repercusión del 100% de las obligaciones del FNSSE a los precios finales por parte de los sujetos obligados):

Segmento consumo / año	**1**	**2**	**3**	**4**	**5**
3.0 (Pyme)	-2,43%	-4,81%	-7,13%	-9,40%	-11,60%

Por su parte, el impacto para la PYME por el consumo de gas natural es mucho más incierto, pues dependerá del sector de actividad y perfil de consumo en cada caso, así las posibles compensaciones que podrían resultar en el caso de pymes industriales pertenecientes a sectores en riesgo de fuga de carbono y que cumplan con los requisitos que se establezcan reglamentariamente

En todo caso, de las estimaciones se concluye que el impacto sobre la factura gasista se ve compensado por la reducción de la factura eléctrica, puesto que se trata de uno de los principales sectores que resultan beneficiarios por la articulación de esta medida (en la parte correspondiente a la factura eléctrica).

De nuevo aquí debe destacarse que, conforme se acentúe el grado de electrificación de los procesos productivos involucrados impulsados por la señal de precio ofrecida por el FNSSE, los potenciales beneficios podrán ser muy superiores.

Impacto específico sobre el sector doméstico

Tal y como se desprende de los apartados anteriores, se puede observar que el sector doméstico es uno de los principales sectores beneficiarios de la implementación del Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico (se estima que, aun produciéndose una repercusión del 100% sobre el sector doméstico

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

de las aportaciones al Fondo por parte de las comercializadoras de energía eléctrica, su factura eléctrica podría verse reducida un 13%, aproximadamente), puesto que actualmente este colectivo contribuye de manera predominante al pago de los cargos del sistema eléctrico (dentro de los cuales se incluye el RECORE, concepto que, con la implementación del FNSSE, dejaría de financiarse con cargo a los cargos del sistema eléctrico).

Este análisis general contiene, no obstante, ciertos matices que, si bien ya se han señalado en otras partes de esta memoria de análisis de impacto normativo, conviene detallar aquí (para determinar los impactos que se muestran a continuación se ha empleado la encuesta de presupuestos familiares del 2019, último año disponible).

En primer lugar, se incluye el impacto agregado en el conjunto de hogares (análisis que incorpora el conjunto de combustibles energéticos empleado por dicho colectivo, y no solo el específico de energía eléctrica). Así, la reforma supondrá un ahorro del coste total en la factura energética agregada de los hogares por valor de 118 millones de euros (M€), lo que supone un ahorro del 0,2% del gasto energético y una reducción del coste medio por hogar de 6 €/anuales. El impacto positivo a nivel de factura implica que, para el agregado del consumo de los hogares, la posible subida del resto de bienes energéticos se ve compensada por la fuerte bajada del precio de la electricidad.

	Electricidad	Gas	Butano	Gasóleo para calefacción	Diésel	Gasolina	Total
Cambio total en la factura energética (M€)	-2.101	329	70	129	773	682	-118
Cambio medio por hogar	-111€	17€	4€	7€	41€	36€	-6€

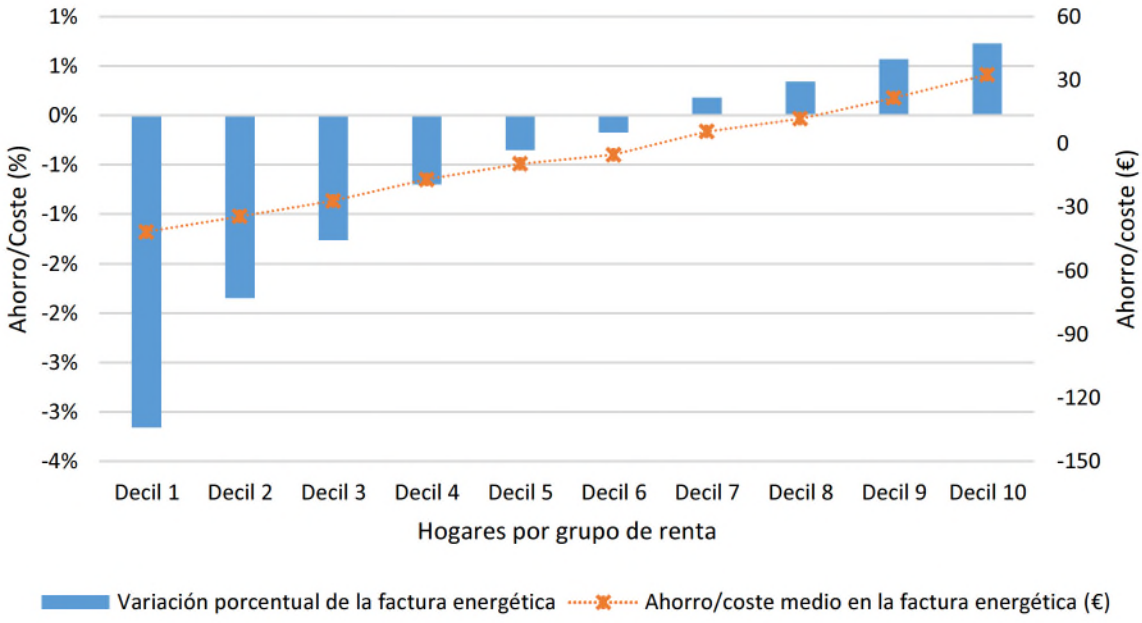
Este análisis corresponde con un análisis estático, lo que quiere decir que los hogares podrán verse más beneficiados conforme más electrificado sea su consumo energético (lo que redunda en la señal de precios ya mencionada en esta memoria).

Otro de los efectos a destacar, es el elemento de *progresividad* del fondo. Así, se conoce que la electricidad constituye el principal insumo energético empleado por el

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

sector doméstico de entre el conjunto de productos energéticos disponibles y, a su vez, este consumo eléctrico es más intensivo conforme la renta del hogar se reduce.

En la siguiente figura se muestra el efecto en la factura energética de los hogares según grupo de renta, donde el decil 1 agrupa al 10% de los hogares con menor renta, y el decil 10 al 10% de los hogares con mayor renta. Como se puede observar, el ahorro de los hogares es mayor en los primeros niveles de renta y va reduciéndose hasta convertirse en un coste para los hogares de los deciles más altos. De hecho, el impacto en el ahorro energético es positivo hasta el decil 7, mostrando que la medida no es solo positiva para los hogares de rentas más bajas, sino también para las rentas medias.



El mismo comentario respecto del grado de electrificación de los hogares puede hacerse aquí: conforme se incremente el peso de la energía eléctrica dentro de la cesta de consumos energéticos globales del hogar, mayor serán los beneficios derivados de la implementación del Fondo.

Impacto para el año 2021

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

El apartado primero de la disposición transitoria segunda del anteproyecto de ley establece que la cuantía a abonar por los sujetos obligados para cubrir los costes de 2021 ascenderá a 0,84 €/MWh.

Este valor se obtiene de considerar la aplicación gradual del Fondo (de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria primera del anteproyecto de ley) al año 2021. De esta forma, teniendo en cuenta que esta aplicación debe ser progresiva y lineal en los cinco años posteriores a la entrada en vigor de esta ley, debe considerarse que, para el año 2021 (una vez se cumpla la correspondiente tramitación parlamentaria y resulte aprobada la norma), deberá asumirse una quinta parte del total de los costes de RECORE que financiaría el FNSSE (costes netos, tras incorporar, de igual forma, la parte correspondiente a los tributos y derechos de emisión de CO2 que resulten de aplicación) más la parte correspondiente a las compensaciones que recoge el anteproyecto de ley. Dicho coste se estima en 680 millones de euros para el año 2021, aproximadamente. Dividiendo dicho importe entre el consumo final energético de todos los productos energéticos para 2021, se obtiene dicho valor unitario.

Debe destacarse que el hecho de que la norma entre vigor una vez iniciado el ejercicio 2021 no supone que la cifra anterior (680 millones de euros) se recaude de manera íntegra en los meses restantes para finalizar dicho ejercicio, puesto que al imponerse una obligación en términos unitarios (por unidad de energía), se recaudaría la parte proporcional en virtud de la energía efectivamente suministrada durante el periodo del ejercicio en el que resulte de aplicación el fondo (tantos trimestres naturales como resten para la finalización del ejercicio, de conformidad con el apartado segundo de la disposición transitoria segunda).

Por otro lado, se pone de manifiesto que este procedimiento de obtención de la cuantía a abonar al Fondo por parte de los sujetos obligados corresponde, *grosso modo*, con el establecido en el artículo 4 del anteproyecto de ley (este procedimiento deberá realizarse anualmente, y su resultado será aprobado mediante orden de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, de conformidad con el referido artículo 4).

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

Presupuesto de explotación y capital

El anexo I del anteproyecto de ley incorpora el presupuesto de explotación y capital, de conformidad con el artículo 64 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Este presupuesto de explotación y capital tiene en consideración las transferencias, previstas para el año 2021, que se incorporan al Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico (por medio de las aportaciones realizadas por parte de los sujetos obligados), así como las transferencias previstas para asumir el coste del régimen retributivo específicos de RECORE y las compensaciones que igualmente prevé el anteproyecto de ley. Asimismo, se ha previsto un coste ordinario de gestión del Fondo, que será igualmente financiado con las propias aportaciones de los sujetos obligados.

Este presupuesto de explotación y capital se ha llevado a cabo de conformidad con las directrices de contabilidad pública aplicables a los Fondos carentes de personalidad jurídica propia, y debe tenerse en cuenta que su aprobación será anual (cuya función se encomienda al Comité de Seguimiento y Control, de conformidad con el apartado quinto del artículo 2 del anteproyecto de ley).

2. Análisis de las cargas administrativas

Se consideran cargas administrativas todas aquellas tareas de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y los ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de este real decreto-ley, conforme a la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

La norma supone la creación de nuevas cargas administrativas que podemos dividir en dos grandes bloques. Por una parte, tenemos los sujetos obligados a la contribución al fondo (que se estima que sean unos 600), estos sujetos deberán realizar cuatro pagos anuales, una entrega de información relativa a las ventas anuales y evidentemente deberán conservar la documentación con el fin de responder ante una eventual inspección. Las cargas estimadas se recogen en el siguiente cuadro:

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

Sujetos obligados Contribución al FNSSE			
Población	600		
Hecho	**Tipo Carga**	**Coste unitario €**	**Coste anual €**
Aportaciones al FNSSE. 4 anuales	Tramitación mediante intermediarios (bancos, médicos, …)	35	84.000
Remisión anual de información de ventas	Presentación convencional de documentos, facturas o requisitos	5	3.000
Conservación de documentación	Obligación de conservar documentos	20	60.000
TOTAL CARGAS ANUALES SUJETOS OBLIGADOS			**147.000**

Por otra parte, existen cargas administrativas para aquellos que pueden acogerse a una compensación. Las cargas a que están sujetos son por presentación de solicitud anual y aportación de datos. Adicionalmente los taxis y vehículos de transporte de mercancías de más de 7,5 toneladas deben de inscribirse en el registro, hecho que deberán realizar una sola vez y no anualmente. Los resultados de muestran en los siguientes cuadros:

Compensaciones taxis y transporte mercancías de más de 7,5 toneladas			
Población	606000		
Hecho	**Tipo Carga**	**Coste unitario €**	**Coste anual €**
Aportación de datos. Anual	Aportación de datos	2	1.212.000
Solicitud de compensación. Anual	Presentar una solicitud electrónica	5	3.030.000
TOTAL CARGAS ANUALES			**4.242.000**
Hecho	**Tipo Carga**	**Coste unitario**	**Coste anual**
Inscripción en registro	Inscripción convencional en un registro	110	66.660.000
TOTAL CARGAS UNA SOLA OCURRENCIA			**75.144.000**

Compensaciones para los consumidores industriales de electricidad y gas natural en sectores en riesgo de deslocalización por fuga de carbono			
Población	1500		
Hecho	**Tipo Carga**	**Coste unitario €**	**Coste anual €**

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

Aportación de datos. Anual	Aportación de datos	2	3.000
Solicitud de compensación. Anual	Presentar una solicitud electrónica	5	7.500
TOTAL CARGAS ANUALES			**10.500**

3. Impacto por razón de género.

A efectos de lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y en el artículo 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se informa que el presente anteproyecto de ley tiene un impacto de género positivo, dado que la presente norma contribuye a disminuir las desigualdades detectadas y avanzar hacia el logro de los objetivos de las políticas de igualdad.

En este sentido, cabe destacar que los datos que arroja el informe del Ministerio de Trabajo y Economía Social, "situación de las mujeres en el mercado de trabajo 2019", siguen poniendo de manifiesto la mayor tasa de paro de larga duración entre las mujeres, circunstancia que se suma a los menores ingresos medios percibidos por este grupo de población y a su especial representatividad dentro de las familias monoparentales, de las cuales alrededor de un 80% están encabezadas por mujeres (hogares monomarentales).

En la medida en que la presente norma tiene unos efectos netos positivos sobre la economía, particularmente en el ámbito doméstico, y elementos de progresividad sobre los hogares, tal y como se ha explicado más arriba, se considera que su efectiva aplicación contribuirá a la reducción de las desigualdades de género actualmente existentes.

4. Impacto en relación con la infancia y la adolescencia

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, no se prevé impacto alguno en la infancia y en la adolescencia.

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

5. Impacto en la familia

No se prevé ningún impacto en la familia de acuerdo con lo exigido en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducida por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

6. Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad

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, este real decreto no tiene impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, ya que ninguna de las cuestiones que se regulan en el mismo afectan de modo inmediato a las personas físicas.

No se prevé ningún impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, en los términos contemplados en el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre.

7. Impacto medioambiental

La norma tiene entre sus objetivos favorecer la electrificación de la economía, la mejora de la eficiencia y la generalización de la energía renovable, favoreciendo la reducción de emisiones y el cumplimiento de los objetivos de energía y clima. En efecto, en tanto que la propuesta redistribuye los costes del RECORE entre los combustibles y mejora la competitividad relativa de la electricidad, con menores emisiones específicas que los combustibles fósiles, se producirá un desplazamiento del consumo energético hacia el vector eléctrico, lo que provocará una reducción de emisiones de gases de efectos invernadero y otras sustancias y partículas contaminantes.

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

Como consecuencia de lo anterior, la norma contribuirá a la lucha contra el cambio climático y a la mejora del medioambiente y la salud de las personas.

8. Otros impactos

No se prevén otros aspectos de la realidad que se vean afectados de algún modo por la propuesta de real decreto.

9. Evaluación ex post

El proyecto de Ley no ha sido incluido en el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2020, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de septiembre de 2020.

Aunque en el referido Plan no se ha decidido que el Proyecto deba ser objeto de evaluación ex post, sí se contempla la evaluación y la realización de una monitorización de los resultados de la implementación del Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico.

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

ANEXO I

Análisis de alegaciones

Trámite de audiencia en la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

En el trámite de audiencia realizado entre los días 15 de diciembre de 2020 y 11 de enero de 2021, a través de la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, presentaron alegaciones los siguientes sujetos:

- ACIE (Asociación de Comercializadores Independientes de Energía)
- Disa Gas, S.A.U.
- Disa Red de Servicios Petrolíferos, S.A.U.
- Disa Retail Atlántico, S.L.U.
- Ente Vasco de la Energía (EVE).
- UNESID (Unión de Empresas Siderúrgicas)
- Acciona, S.A.
- ACOGEN (Asociación Española de Cogeneración).
- AEE (Asociación Empresarial Eólica).
- AEGE (Asociación de Empresas con Gran Consumo de Energía)
- AELEC (Asociación de Empresas de Energía Eléctrica)
- AESGAN (Asociación Empresarial Small Scale Gas Natural).
- Aldro Energía y Soluciones, S.L.
- ALPIQ
- ANAVE (Asociación de Navieros Españoles)
- ANFFECC (Asociación Nacional de Fabricantes de Fritas, Esmaltes y Colores Cerámicos).
- AOP (Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos).
- APPA (Asociación de Empresas de Energías Renovables)
- APPA Biocarburantes.
- ArcelorMittal España S.A.

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

- ASCER (Asociación Española de Fabricantes de Azulejos y Pavimentos Cerámicos).
- ASEME (Asociación de Empresas Eléctricas)
- ASPAPEL (Asociación Española de Fabricantes de Pasta, Papel y Cartón).
- ASTERQUIGAS (Asociación Española de Terminales de Recepción de Graneles Líquidos y Gases).
- Consejería de Industria, Empleo y Promoción Económica del Gobierno del Principado de Asturias,
- Baleària Eurolíneas Martímas, S.A.
- Cámara de Comercio de España.
- Capital Energy, S.L.
- CCOO de Industria (Área de Política Industrial y Sectorial).
- CEPSA
- CHC Energía
- Grupo CHC Energía (CIDE HCENERGIA, S.A. y Comercializador de Referencia Energético, S.L.U.)
- CODIGASOIL (Confederación Nacional de Distribuidores de Gasóleo).
- CONFEBUS (Confederación Española de Transporte en Autobús).
- EDP Comercializadora, S.A.U., EDP Energía, S.A.U. y BASER Comercializadora de Referencia, S.A.
- EDP Renovables España, S.L.
- EMT (Empresa Municipal de Transportes de Madrid S.A.)
- Endesa, S.A.
- ENGIE
- FEIQUE (Federación Empresarial de la Industria Química Española).
- Fortia Energía, S.L.
- Fundación Renovables.
- GasINDUSTRIAL (Asociación para un Gas Industrial Competitivo).
- GASNAM
- Institut Català d'Energia (Generalitat de Catalunya).
- HISPALYT (Asociación Española de Fabricantes de Ladrillos y Tejas)
- Holaluz-Clidom S.A.
- Iberdrola España, S.A.U.
- Liquid Natural Gaz S.L.

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

- Naturgy Energy Group, S.A.
- Neolectra Energía
- OFICEMEN (Agrupación de Fabricantes de Cemento de España)
- Primagas Energía S.A.U.
- PROTERMOSOLAR (Asociación Española para la Promoción de la Industria Termosolar).
- Red Eléctrica de España, S.A.
- Repsol, S.A.
- SEDIGAS (Asociación Española del Gas)
- Shell España, S.A.
- Tamoil España, S.A.
- TMB (Transports de Barcelona S.A.).
- Xallas Electricidad y Aleaciones, S.A.U. (Xeal)
- UNEF (Unión de Empresas Fotovoltaicas)
- Unión Fenosa Gas Comercializadora (UFGC)
- UPI (Operadores Independientes del Sector Energético)

Informe de la CNMC y alegaciones del Consejo Consultivo

Adicionalmente, el Pleno de la CNMC acordó emitir, el 13 de enero de 2021, informe "sobre anteproyecto de Ley por la que se crea el Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico".

La CNMC realizó también trámite de audiencia a través de los Consejos Consultivos de Electricidad e Hidrocarburos, recibiéndose alegaciones de los siguientes sujetos:

- Acciona Energía, S.A. (ACCIONA)
- Asociación de Consumidores y Usuarios en Acción (FACUA)
- Asociación Empresarial Eólica (AEE)
- Asociación de Empresas de Gran Consumo de Energía (AEGE)
- Asociación de Empresas de Energía Eléctrica (AELEC)
- Asociación de Empresas de Energías Renovables (APPA BIOCARBURANTES)
- Asociación de Empresas de Energías Renovables (APPA RENOVABLES)
- Asociación Española para la Promoción de la Industria Termosolar (PROTERMOSOLAR)

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

- Arcelormittal España, S.A. (ARCELORMITTAL)
- Asociación de Empresas Eléctricas (ASEME)
- CIDE Sociedad Cooperativa (CIDE)
- Comercializadores de gas natural (COMERCIALIZADORES GAS)
- Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU)
- Dirección General de Consumo (DGC)
- Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES)
- EDP ESPAÑA, S.A.U. (GRUPO EDP)
- EDP RENOVABLES ESPAÑA, S.L. (EDPR),
- ENDESA, S.A. (ENDESA)
- Gobierno Vasco (PAIS VASCO)
- Xunta de Galicia
- Iberdrola España, S.A. (IBERDROLA)
- NATURGY ENERGY GROUP, S.A. (NATURGY)
- Operadores Independientes del Sector Energético (UPI)
- Red Eléctrica de España, S.A.U. como Operador del Sistema (OS)
- Red Eléctrica de España, S.A.U. como Transportista Único (REE)
- Shell España, S.A. (SHELL)
- Unión Española Fotovoltaica (UNEF)
- Unión Fenosa Gas Comercializadora (UFGC)
- XEAL electricidad y aleaciones (XEAL)

Alegaciones de las Comunidades Autónomas

En el trámite de audiencia e información pública llevado a cabo a través de la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico se recibieron un total de tres alegaciones provenientes de las Comunidades Autónomas (Gobierno del Principado de Asturias, Generalitat de Cataluña y Ente Vasco de la Energía), mientras que a través del Consejo Consultivo de la CNMC se recibieron un total de dos alegaciones de las administraciones autonómicas (País Vasco y Xunta de Galicia).

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

En relación con la alegación presentada por la Dirección General de Energía, Minería y Reactivación del Gobierno del Principiado de Asturias se destaca la valoración positiva de la propuesta normativa, si bien se proponen algunas alternativas, mejoras o medidas de acompañamiento tales como: llevar a cabo una reforma fiscal integral que incluya la eliminación del impuesto al valor de la producción de electricidad creado por la Ley 15/2012, de 27 de diciembre; vincular la aportación al fondo, no en virtud de las ventas de los diferentes productos energéticos, sino en virtud del nivel de emisiones asociado a cada bien energético suministrado; garantizar la seguridad de suministro eléctrico en la región; asegurar la protección a los consumidores vulnerables.

A este respecto, se destaca que el instrumento finalmente articulado trata de alcanzar un compromiso entre los diferentes sectores afectados por la normativa, de tal forma que no se implementen medidas que supondrían un mayor agravamiento para la situación de determinados colectivos que a partir de la entrada en vigor de este Fondo pasarían a financiar, parcialmente, el RECORE (como podría resultar de la implementación de un instrumento que vinculase las aportaciones al Fondo en virtud del grado de emisiones de cada vector energético, tal y como se propone).

Por su parte, y tal y como se ha indicado en esta Memoria, la implementación de este Fondo tiene efectos progresivos, como consecuencia del mayor peso que tiene el consumo energético en el conjunto del gasto conforme se reduce la renta de los hogares, y que de este consumo la electricidad representa el principal gasto energético, por lo que la articulación del Fondo tiene incorporadas, en sí mismo y de manera implícita, consideraciones en materia de protección de los colectivos más vulnerables.

Por su parte, la alegación de la Generalitat de Catalunya incluye, de igual modo, una valoración general positiva por la implementación del Fondo, si bien se incluyen una serie de consideraciones y propuestas en materia de exenciones y compensaciones (como por ejemplo, la exención de las ventas de gasóleo en el transporte ferroviario, la exención del gas natural destinadas a la navegación, o la compensación a los consumidores industriales pertenecientes a sectores sujetos a riesgo de deslocalización de los consumos de productos petrolíferos).

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

Al respecto de estas propuestas, y como también se reitera en el apartado correspondiente al análisis de las alegaciones del resto de agentes recogido en este anexo, deben establecerse límites a los combustibles que pueden resultar excluidos del cómputo total de la energía suministrada, dado cualquier exención adicional realizada supone que los restantes productos energéticos deberán soportar una carga mayor para obtener finalmente los ingresos necesarios para asumir los costes de financiación del RECORE. Por tanto, se juzga justificada y ponderada la propuesta de exenciones planteada en el artículo 5 del anteproyecto de ley.

En parecidos términos se pronuncia la Xunta de Galicia, al proponer varias alternativas al respecto del régimen de exenciones y compensaciones reguladas en este anteproyecto de ley (se citan, a modo de ejemplo, la propuesta de incluir como exenciones, y no como compensaciones, las ventas de energía eléctrica a los consumidores hiperelectrointensivos, la reducción del límite de 7,5 toneladas del peso máximo de los vehículos destinados al transporte, o la ampliación del colectivo industrial susceptible a compensación).

En respuesta a estas alegaciones, deben indicarse los siguientes aspectos:

- La consideración de las ventas de energía eléctrica a consumidores electrointensivos (o, a estos efectos, hiperelectrointensivos) como compensables, y no como exenciones, tiene en última instancia un efecto positivo para estos consumidores, ya que si bien las compensaciones resultan de directa aplicación a los sujetos beneficiarios (asegurándose, por tanto, que los mismos no soportan la posible repercusión de las aportaciones al Fondo), no se puede decir lo mismo de las exenciones asociadas de dichas ventas de electricidad. Por tanto, el esquema adoptado parece el idóneo para alcanzar los objetivos perseguidos.
- Por otro lado, y en relación a la propuesta de ampliación del colectivo industrial susceptible a compensación, debe indicarse que como consecuencia de las alegaciones (esta y otras de similar orientación) recibidas durante la sustanciación del trámite de audiencia, se ha optado por ampliar el colectivo de consumidores industriales sujetos a compensación por su consumo de energía eléctrica (antes referido a los consumidores electrointensivos, de conformidad con el Real Decreto 1106/2020, de 15 de diciembre, y ahora ampliado a todos

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

los consumidores pertenecientes a sectores sujetos a riesgo de deslocalización por fuga de carbono, tal y como están definidos en el Anexo III de las Directrices sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía 2014-2020).

- Finalmente, y en relación con el límite de 7,5 toneladas para vehículos destinados a transporte, se remite al argumento esbozado a colación de la alegación de la Generalitat de Catalunya.

También se propone una ampliación del periodo de aplicación gradual del Fondo, de 5 a 10 años, si bien se desestima ya que la actual propuesta refleja un periodo suficientemente amplio para permitir la preparación y adaptación de todos los agentes involucrados a la puesta en marcha del FNSSE.

Finalmente, se ponen de manifiesto las alegaciones vertidas por el Ente Vasco de la Energía y del Departamento de Desarrollo Económico, Sostenibilidad y Medio Ambiente del Gobierno Vasco, puesto que ambas se pronuncian en similares términos.

A este respecto debe destacarse que, partiendo de la valoración positiva hecha por ambas instituciones en relación con el instrumento propuesto para contribuir a la financiación del RECORE, proponen algunas mejoras como la incorporación de determinados combustibles como compensables (por ejemplo, el GNC y GNL en camiones y autobuses, el consumo eléctrico en el transporte eléctrico de mercancías y pasajeros, o el gas natural en cogeneración –tanto para calor como para electricidad-). Una vez más, se remite a lo ya expuesto en este apartado para justificar la limitación de los combustibles y sujetos susceptibles de exención y/o compensación.

Consideraciones sobre el Informe elaborado por la CNMC

La CNMC, en su informe sobre anteproyecto de Ley por la que se crea el Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico, emite una valoración en términos generales favorable, puesto que el mecanismo de financiación de RECORE

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

propuesto proporciona una señal de precio de la energía más adecuada que la del modelo vigente y garantiza la sostenibilidad del sistema eléctrico, elementos necesarios para la descarbonización de la economía.

Así, el modelo hasta ahora vigente, que supone la financiación del coste de financiación de RECORE a través de los cargos de electricidad, proporciona una señal que puede distorsionar el impulso marcado por la necesaria electrificación de la economía, que tiene como última manifestación la reducción de gases de efecto invernadero en todos los sectores productivos. El actual traslado de este coste regulado a los precios finales de consumo de la electricidad tiene una señal claramente desincentivadora de la transformación energética perseguida, desincentivo que el presente anteproyecto de ley trata de corregir.

Además, el mantenimiento del actual sistema de financiación del coste de RECORE compromete tanto en el corto como en el medio plazo la sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico, en un entorno de caída de la demanda, reducción de los precios mayoristas de la electricidad y eliminación paulatina del grado de participación de tecnologías emisoras de CO2 en el mix de producción.

No obstante lo anterior, la Comisión pone de manifiesto que "si bien se considera que el mecanismo del APL es una solución más adecuada de financiación de RECORE que la situación vigente, la solución óptima a medio plazo, teniendo en cuenta sus efectos redistributivos, tendría que dirigirse hacia una reforma global de la fiscalidad energética y medioambiental que, teniendo en cuenta todos los consumos energéticos –no solamente el eléctrico- aplique el principio de "*quien contamina, paga",* proporcionando las señales adecuadas para la descarbornización de la economía, a todos los consumos energéticos".

A este respecto debe señalarse que la actual propuesta ya supone una traslación importante de los costes de financiación correspondientes al régimen retributivo específico de la actividad generación a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración de alta eficiencia y residuos, a otros sectores productivos y vectores energéticos que hasta la fecha han estado exentos de contribuir al referido coste de financiación. Si bien a medio y largo plazo la implementación de una nueva regulación fiscal energética y ambiental podría resultar también adecuado para la consecución de los objetivos perseguidos por esta ley, se considera que un cambio integral de la

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

fiscalidad necesitaría de un largo periodo de estudio y un enfoque más global de la fiscalidad medioambiental y energética que garantice su coherencia (análisis que ya se ha iniciado con la creación, por parte del Ministerio de Hacienda, del comité de personas expertas para elaborar el Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria, que incluye, entre otras, la reforma fiscal medioambiental). Por ello, el esquema propuesto se juzga como el idóneo para trasladar de una manera más rápida a los sectores productivos las señales precisas de precio de la energía a todos los sujetos afectados, sin generar presiones adicionales y efectos no deseados que se consideran innecesarias. Además, el instrumento jurídico propuesto (F.C.P.J.) asegura la correcta canalización de las aportaciones realizadas a la consecución de los fines perseguidos (financiación del coste de RECORE), evitando las dificultades adicionales que supone la implementación de otras figuras de naturaleza tributaria (en todo caso, debe destacarse que la implementación del FNSSE no se articula ni como herramienta alternativa ni sustitutiva de la eventual reforma fiscal, que tendrá su sede y cauces oportunos).

Además de estas consideraciones de carácter general, se destacan los siguientes aspectos de carácter particular incluidos en el referido informe de la CNMC:

- Aconseja dicha Comisión modificar el procedimiento y plazos correspondientes a las aportaciones relativas a los sujetos obligados a fin de mejorar el coeficiente de cobertura del sistema eléctrico (que se define como la relación entre los costes que se pueden sufragar con los ingresos disponibles), que de otro modo se vería afectado por la periodicidad inicialmente propuesta en el texto publicado en el trámite de audiencia (trimestral). Así, la Comisión propone para aquellos sujetos con unas ventas anuales superiores a 1 GWh una periodicidad mensual en relación a las aportaciones realizadas al fondo, manteniendo el mismo ingreso trimestral para los restantes sujetos obligados.

  Sobre este particular, debe destacarse que la medida resulta apropiada para mejorar los flujos de caja provenientes de las aportaciones realizadas por los sujetos obligados, y por ello se ha alterado la redacción del artículo 7.1 del anteproyecto de ley para adecuarlo a esta propuesta, si bien se ha relajado el criterio propuesto por la CNMC (de 1 GWh/año), estableciendo la obligación de aportación mensual solo para aquellos sujetos con ventas anuales superiores a 25.000 GWh. De este modo se sigue mejorando el coeficiente de cobertura al

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

tiempo que se reduce el número de sujetos que tendrán que afrontar estas obligaciones mensuales.

De igual modo, esta circunstancia provoca que la periodicidad con la que el Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía, en calidad de gestor del FNSSE, realiza los ingresos en la cuenta del sistema de liquidaciones del sistema eléctrico se vea igualmente alterada, debiendo realizarlos con carácter mensual. Este hecho se ha sustanciado por medio de la modificación del artículo 7.2 del presente anteproyecto de ley.

- Asimismo, la Comisión sugiere la alteración del ámbito subjetivo de la norma legislativa, incluyendo, como sujetos obligados, a los comercializadores al por menor de GLP y a los consumidores finales de GLP que no se aprovisionan de operadores al por mayor de GLP ni de comercializadores al por menor. Además, se propone incluir en las aportaciones al fondo, las ventas por unidad de energía suministrada de carbón y coque.

  A este respecto, no se considera imprescindible la modificación del ámbito subjetivo de la medida para incorporar a los sujetos referidos con vinculación al suministro de GLP en la medida en que estas figuras no son una realidad en el sector energético citado (circunstancia que la propia Comisión pone de manifiesto, destacando que "no tiene constancia de la existencia de este tipo de sujetos a día de hoy").

  Por otro lado, tampoco se juzga pertinente incorporar las ventas de carbón y coque, puesto que estos productos se encuentran en un claro proceso de retroceso en su utilización, y por otro lado, de realizarse, deberían eximirse las proporciones de estos recursos destinados a la generación de energía eléctrica para evitar la doble imposición de la contribución asociados a estos combustibles, por lo que en última instancia las cuantías asociadas a estas ventas serían despreciables.

- Por otro lado, la CNMC solicita que las aportaciones realizadas tanto por los comercializadores de referencia de energía eléctrica como las comercializadoras de último recurso de gas puedan repercutir el coste asociado a las aportaciones al fondo en sus respectivos precios regulados (Precio de Venta al Pequeño

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

Consumidor, PVPC, y TUR de gas, respectivamente). En similares términos se pronuncia en relación con las modalidades de suministro de GLP reguladas.

En respuesta a esta solicitud, se ha incorporado una disposición final en el anteproyecto de ley para recoger la habilitación reglamentaria potestativa que permitiría, en su caso, reconocer dichas aportaciones como un término más en la estructura de estos precios regulados citados. Si bien esta habilitación reglamentaria no resulta jurídicamente necesaria, se valora como oportuna esta inclusión al objeto de trasladar la señal de su posible modificación reglamentaria.

- Realiza la Comisión una serie de recomendaciones al respecto de la posible inhabilitación de los sujetos obligados por incumplimiento de sus obligaciones de aportación al Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico.
  Argumenta la CNMC que, con el fin de desincentivar el impago de las aportaciones al FNSSE, se considera necesaria la inclusión de este incumplimiento entre las causas que pueden motivar la inhabilitación de los sujetos referidos. A tal fin, propone la modificación de las disposiciones legislativas y reglamentarias oportunas (en los diferentes sectores energéticos) que permitan esta actuación.
  En relación a esta propuesta, debe destacarse que las razones que pueden fundamentar la incoación de un procedimiento de inhabilitación se sustentan en el incumplimiento de los requisitos establecidos para el desempeño de estas actividades de suministro, y que tales requisitos se encuentran regulados en normas de rango reglamentario. Por ello, y valorando la procedencia de esta medida, se pone de manifiesto que su regulación jurídica no necesita de un tratamiento con rango de ley, por lo que se remite al necesario desarrollo reglamentario que esta ley requiere como la sede apropiada para incorporar, en su caso, estas propuestas.

- Relacionado con lo anterior, la CNMC sugiere la incorporación de sendas modificaciones en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, y en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, para agilizar el traspaso, de manera cautelar, de los clientes de los comercializadores con impagos a los comercializadores de último recurso.

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

En relación a este extremo cabe mencionar que deben ponderarse en todo momento la necesaria sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico con el principio de proporcionalidad y de seguridad jurídica que debe presidir cualquier procedimiento que pueda afectar al normal funcionamiento de las comercializadoras afectadas.

- En el ámbito de las compensaciones recogidas en el artículo 6 de la presente norma, sugiere la Comisión que, al respecto de las compensaciones reconocidas para los consumidores electrointensivos, definidos en el Real Decreto 1106/2020, de 7 de diciembre, se establezca un sistema de compensación en base a una cuota reducida en su contribución al FNSSE –con las limitaciones que se deriven de las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en materia de protección del medio ambiente y energía- para evitar la complejidad que subyace en el cálculo individual para las más de 600 empresas electrointensivas previstas en el referido real decreto.

  En relación a esta propuesta, cabe mencionar que su posible aplicación procederá en sede del necesario desarrollo reglamentario que el propio artículo 6.7 prevé para fijar los términos y condiciones de dichas compensaciones, por lo que no se considera imprescindible su inserción en la presente norma.

- En materia de régimen sancionador, la CNMC ha sugerido reconfigurar algunos aspectos concretos del artículo 12 de la ley, los cuales se ha juzgado conveniente incorporarlos. El más destacado de ellos corresponde con la regulación correspondiente a la terminación en los procedimientos sancionadores, regulado en el artículo 85 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC). La anterior propuesta del referido artículo del APL incluía un régimen de terminación que, si bien resultaba similar al recogido en el artículo 85 de la LPAC, difería en algunos aspectos concretos, lo que podría llevar a confusión en cuanto al auténtico régimen sancionador que aplicaba en cada caso. Por ello, y a propuesta de la Comisión, se ha juzgado conveniente eliminar dicha redacción, manteniendo por tanto abiertas las posibilidades de aplicar las disposiciones de carácter generar asociadas al régimen sancionador reguladas en dicha Ley 39/2015.

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

- Se han incorporado algunos aspectos de menor calado que permiten mejorar la redacción de la norma, al tiempo que se eliminan algunos errores de tipo detectados por esa Comisión.

- Finalmente, la Comisión sugiere la inclusión de diferentes modificaciones legislativas sobre la Ley 24/2013, de 26 de diciembre: aspectos como la inclusión de nuevo apartado en el artículo 13 de la referida ley para incluir los gastos ocasionados por las liquidaciones provenientes de los Presupuestos Generales del Estado para la retribución parcial de actividades en los territorios no peninsulares, o la modificación del artículo 33 de la citada ley para eliminar la obligación de elaboración de informe preceptivo en todos aquellos conflictos de conexión que se susciten.

  Sin entrar a valorar la conveniencia de estas propuestas, se concluye que esta no es la sede apropiada para abordarlas, dada la ausencia de relación alguna con el objeto que el presente texto legislativo.

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

Consideraciones sobre las alegaciones del resto de agentes

Se realizan en este apartado algunas consideraciones sobre aspectos señalados por otros agentes, en el trámite de audiencia pública realizado a través de la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, así como a través del Consejo Consultivo de Electricidad e Hidrocarburos, y que difieran de los ya comentados a tenor del informe de la CNMC.

Cabe señalar de antemano que, con carácter general, se puede distinguir entre aquellas alegaciones que valoran positivamente la implementación de la presente medida –agentes principalmente vinculados al sector eléctrico- y aquellos agentes –los vinculados a otros sectores energéticos- que critican la medida por trasladar a estos vectores energéticos costes adicionales que desincentivan su consumo. Al respecto de aquellas alegaciones que critican en términos generales el presente anteproyecto de ley, debe remitirse al contenido de la exposición de motivos del anteproyecto de ley, así como a la presente memoria de análisis de impacto económico, donde precisamente se pone de relieve que constituye uno de los objetivos de la medida el proporcionar las adecuadas señales de precio de la energía que coadyuven al fomento de la electrificación de los usos finales de la energía.

Relacionado con lo anterior, cabe destacar la pluralidad de propuestas que solicitan, bien una compensación, bien una exención, de tal forma que las ventas asociadas a estos combustibles no computen a efectos del cálculo de las aportaciones individuales al fondo –entre otros, la solicitud de exención de las ventas de energía eléctrica para la producción de hidrógeno verde, la exención del GNL empleado en la navegación o la exención de las ventas de gas natural destinadas a emplearse como combustible para el transporte terrestre por carretera-. A este respecto debe señalarse que, valorando el sentido de algunas de estas alegaciones, deben establecerse límites a los combustibles que pueden resultar eximidos para el cómputo total de la energía suministrada, dado que en base a esta referencia se obtendrá finalmente el grado de aportación por unidad de energía que deberán afrontar los sujetos obligados. Por ello, cualquier exención adicional realizada supone que los restantes combustibles deberán soportar una carga mayor para obtener finalmente los ingresos equivalentes al coste de financiación del RECORE. Por tanto, se juzga razonable, justificada y

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

ponderada la propuesta de exenciones planteada en el artículo 5 del anteproyecto de ley.

Existen por otro lado una serie de alegaciones específicas que, valorando positivamente la medida introducida en esta norma, proponen algunos aspectos de mejora para el texto legislativo. En otros, cabe destacar aquellas ponen de relieve el efecto negativo pueda provocar en otros sectores de relevancia, como es el caso del autoconsumo.

En relación a esta actividad, algunos agentes ponen de manifiesto que la reducción del coste de pago del RECORE a través de los cargos devuelve el peso de la parte de la factura eléctrica regulada a los peajes de transporte y distribución, fundamentalmente de naturaleza fija –asociadas al término de potencia-, lo que genera un desincentivo para el despliegue de este tipo de tecnologías. Por ello, se solicita incrementar el término variable de los peajes de transporte y distribución.

A este respecto, en cuanto a si la norma perjudica al autoconsumo, cabe señalar que esta ley en modo alguno impone a este ninguna carga administrativa ni ningún coste, sino que mejora con carácter general el coste de la electricidad para todos los consumidores.

Adicionalmente a lo anterior y con respecto a la solicitud del incremento del término varaible de los peajes, debe señalarse que, tras la aprobación del 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 a las exigencias derivadas del derecho de la Unión Europea 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, corresponde a esta autoridad el establecimiento de la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución, así como los precios unitarios aplicables a dichos peajes, por lo que será esta Comisión la que establezca los principios y criterios aplicables a la financiación del coste de retribución de las actividades de transporte y distribución, teniendo en cuenta las orientaciones de política energética establecidas por el Gobierno.

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

Finalmente, algunas alegaciones recibidas recogen sugerencias que no se ciñen en sentido estricto al objeto del presente anteproyecto de ley. En este sentido, propuestas tales como la obligación de la contribución al Fondo Nacional de Eficiencia Energética por parte de los Consumidores Directos, la aplicación de liquidaciones separadas para los peajes de transporte y distribución y los cargos, o la modificación del Estatuto de los consumidores electrointensivos regulado en el Real Decreto 1106/2020, de 15 de diciembre, son elementos que desbordan el ámbito objetivo de la medida propuesta en este anteproyecto de ley.

Informe del Consejo de Estado

La Comisión Permanente del Consejo de Estado emitió dictamen nº 331/2021, en sesión celebrada el 13 de mayo de 2021, en el que dicho Consejo valora favorablemente el anteproyecto de ley, considerando que la citada normativa persigue contribuir a bajar los precios de la factura eléctrica, coadyuvando de este modo a la electrificación de la economía. Dicha electrificación es un objetivo fundamental de la política contra el cambio climático, dado que este tipo de energía supone un nivel de emisiones de CO2 inferior al que resulta de la energía procedente del gas natural y de los productos petrolíferos.

En resumen, el Consejo de Estado expone que la norma merece un juicio global favorable, sin perjuicio del cual realiza algunas observaciones.

Las observaciones de carácter formal han sido introducidas en la norma (aquellas en las que se señalaban erratas o se sugerían redacciones alternativas del articulado).

Adicionalmente, se han atendidos las consideraciones recogidas a continuación:

- Se ha concretado temporalmente el mandato a la regulación del régimen de compensaciones a aplicar a los consumidores industriales de energía eléctrica y gas natural pertenecientes a sectores con riesgo de deslocalización por fuga de carbono, de tal forma que se ha establecido un plazo de seis meses, desde la entrada en vigor de la norma, para que dicho desarrollo reglamentario se lleve a cabo.
- Relacionado con lo anterior, se solicitaba elevar el rango de la norma reglamentaria que desarrollaba dicho régimen de compensaciones a los

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532

consumidores industriales de energía eléctrica y gas natural precitados. Se ha atendido a dicha sugerencia, de tal forma que dicho desarrollo no se realizará mediante Orden de la Ministra para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (como inicialmente se preveía), si no mediante real decreto del Gobierno.

- Sugería el Consejo de Estado transformar en mandato expreso la modificación del PVPC que inicialmente se contemplaba como una mera habilitación para su posible modificación (potestativa). Entendiendo la procedencia de incorporar, dentro del precio voluntario para el pequeño consumidor, un componente que refleje el grado de aportación al FNSSE por parte de las comercializadoras de referencia, se ha optado por convertir en mandato dicha adaptación normativa, estableciéndose un plazo de seis meses para llevarlo a cabo. Para los restantes precios regulados, deberá evaluarse la procedencia de acometer dicha modificación reglamentaria, en función de las características intrínsecas de cada uno de los precios regulados existentes.
- A sugerencia del Consejo de Estado, se han incorporado dos disposiciones finales adicionales para reflejar la posible inhabilitación que podrá imponerse a aquellos comercializadores de electricidad y gas natural que incumplan con sus obligaciones de aportación al fondo, de conformidad con lo establecido en esta ley. Así, se incorpora esta regulación de naturaleza sancionadora dentro del cuerpo de ley, aportando mayor claridad y coherencia al conjunto de la regulación (si bien, *estricto sensu,* no hubiese sido necesaria dicha regulación mediante ley, puesto que dicha regulación se encuentra fijada mediante norma con rango reglamentario).
- Se ha aportado mayor grado de detalle, en relación con el impacto económico, especialmente en el ámbito doméstico.
- Se ha aportado mayor grado de detalle tanto para la determinación de la aportación unitaria para el año 2021 como en relación con el presupuesto de explotación y capital incorporado en el anexo I del anteproyecto de ley.
- Se han incorporado todas aquellas cuestiones relacionadas con el régimen sancionador que resultan procedentes.

02 JUN. 2021 19:00:21 Entrada: 130532