

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	13 de diciembre de 2020
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 X		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula.	<p>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 Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050 o el Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética.</p> <p>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 la generación eléctrica emisora por tecnologías de generación basadas en energías renovables.</p> <p>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.</p> <p>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</p>		

	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>
<p>Objetivos que se persiguen.</p>	<p>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.</p>
<p>Principales alternativas consideradas.</p>	<p>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.</p> <p>Financiación de los costes de RECORE vía PGE.</p> <p>Introducción de un nuevo esquema de financiación de los costes de las actividades reguladas.</p>
<p>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</p>	
<p>Tipo de norma.</p>	<p>Ley.</p>
<p>Estructura de la Norma</p>	<p>El presente anteproyecto de ley consta de un preámbulo y una parte dispositiva con doce artículos, dos disposiciones transitorias, cuatro disposiciones finales y un anexo.</p>

Informes recabados.		
Trámite de audiencia.		
ANÁLISIS DE IMPACTOS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS.	AL DE	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.
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	<input checked="" type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: <input checked="" type="checkbox"/> incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: ___ <input type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas.

	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la AGE.</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales</p>	<p><input type="checkbox"/> implica un gasto: Cuantificación estimada: nulo_____</p> <p><input type="checkbox"/> _____ Cuantificación estimada:____ _____nulo_____</p>
<p>IMPACTO DE GÉNERO.</p>	<p>La norma tiene un impacto de género</p>	<p>Negativo <input type="checkbox"/></p> <p>Nulo <input checked="" type="checkbox"/></p> <p>Positivo <input type="checkbox"/></p>
<p>OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS.</p>	<p>Mejora de la protección del medio ambiente</p>	
<p>OTRAS CONSIDERACIONES.</p>		

Memoria abreviada conforme a lo regulado en el artículo 26.11 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

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 Energía 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 y la sustitución de la generación eléctrica emisora y otros usos fósiles 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.

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 están desarrollando una nueva estructura y metodologías de peajes y cargos, que deberán proporcionar 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 CO₂ y los importes equivalentes a la recaudación de los 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 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 objeto transversal de interés comunitario 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 que España ha asumido para las próximas décadas.

Para ello, el nuevo marco establece un reparto equitativo entre los diferentes vectores energéticos de los costes fijos vinculados a la transición energética.

Así se hace en otros países, así se desprende las recomendaciones de diferentes centros de estudios y organismos, y así lo 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”, 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 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.

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.

Se concluye por tanto que la respuesta de 2012 para atajar el déficit tarifario ya no es válida en el actual contexto energético y lo será menos aún en los próximos años.

En efecto, la reforma con el objetivo de abordar el déficit tarifario establecida en 2012 y 2013 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.

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 agudizarse 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.

Así, la demanda eléctrica cayó un 1,6% en 2019 respecto a la del año anterior y, hasta octubre de 2020, ha registrado un descenso del 6,3% en relación a los mismos diez meses de 2019.

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 y, con las cotizaciones disponibles hasta noviembre de 2020, se prevé que el precio de cierre del año sea el más bajo desde 2004.

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 la Ley 15/2012, de 27 de diciembre, y sus efectos ya se están manifestando en la forma de un menor coeficiente de cobertura del sistema de liquidaciones en 2020, así como en unas previsiones de cierre de 2019 y 2020 que arrojan ya unas cuantías de déficit significativas.

De acuerdo con los datos de la liquidación provisional 8/2020, aprobada por la CNMC el pasado 8 de octubre de 2020, el coeficiente de cobertura del sistema, ratio que mide

la proporción de los costes regulados que es cubierta por los ingresos regulados a esas alturas del ejercicio, rondaba el 77%, lo que representa 5 puntos porcentuales menos que el observado en la misma liquidación de ejercicios precedentes. Un menor coeficiente de cobertura reduce la liquidez de los agentes del sistema eléctrico, incluidas las instalaciones de cogeneración y renovables, dificultando la continuidad de su funcionamiento, así como la capacidad de acometer nuevas inversiones, imprescindibles en un contexto de transición energética y la necesaria reactivación económica.

Lo anterior anticipa los efectos que la caída de los precios y la demanda están teniendo sobre la facturación por peajes de acceso. Estas desviaciones transitorias, tal y como se definen en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, de consolidarse, devendrán en la aparición de un desajuste temporal de signo negativo (déficit) en el cierre del ejercicio que, de acuerdo con lo previsto en la misma Ley 24/2013, de 26 de diciembre, llevará aparejada una subida automática de los peajes y cargos para los consumidores.

Se estima que si el déficit final del ejercicio 2020 alcanzara los 1.500 millones de euros, que representa un escenario central de acuerdo con las mejores estimaciones disponibles en la actualidad, la parte regulada de la factura se incrementaría cerca del 15% para las PYMES, un 10% para la industria y los consumidores domésticos y un 7% para la gran industria electrointensiva.

Esta misma situación, que tiene un componente estructural ya señalado, también se ha visto reflejada en la propuesta de liquidación definitiva del ejercicio 2019, actualmente en fase final de su tramitación por la CNMC, para la que se prevé un cierre en equilibrio del ejercicio solo después de la aplicación del saldo remanente en la cuenta de superávit del sistema eléctrico.

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 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 comunitario 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.

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.

De este modo, se cumple con el principio de necesidad que ha quedado plenamente justificado. Los objetivos de la norma están claramente identificados en su exposición de motivos.

Igualmente, se da cumplimiento a los principios de seguridad jurídica, proporcionalidad y eficacia, destacándose que las medidas que incorpora son congruentes con el Ordenamiento jurídico e incorporan la mejor alternativa posible dada la situación descrita, al contener la regulación necesaria e imprescindible para la consecución de los objetivos previamente mencionados.

Respecto del principio de eficiencia, no se imponen más cargas que las estrictamente necesarias, que serán valoradas en el apartado correspondiente.

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 XXXXX 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 de una menor recaudación de 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. 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 en la coyuntura económica actual 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 un preámbulo y una parte dispositiva con trece artículos, dos disposiciones transitorias, cuatro disposiciones finales y un anexo.

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.

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 electrointensivos que resulten como calificados de esa manera de acuerdo con el Estatuto de Consumidores Electrointensivos previsto en el artículo 4 del Real Decreto-ley 20/2018, de 7 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso de la competitividad económica en el sector de la industria y el comercio en España.

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 importe 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 final primera recoge los títulos competenciales al amparo de los cuales se dicta la ley.

La disposición final segunda 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 tercera, esta deja sin contenido el apartado 5 del artículo 19 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre 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 cuarta regula la entrada en vigor.

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

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.

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 concurren otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma....”.

Como consecuencia de lo anterior, con fecha XXXXXX 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.”

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 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:

- 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. El Gobierno, mediante real decreto, podrá modificar la composición del Comité.

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.

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 la Directiva 70/156/CEE del Consejo, de 6 de febrero de 1970, 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, entendiéndose a estos efectos el turismo destinado al servicio público de viajeros bajo licencia municipal y provisto de aparato taxímetro.

En segundo lugar, se prevén compensaciones para los consumidores electrointensivos y para los consumidores industriales de 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, 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.

En cuanto a las salidas monetarias del FNSSE, los recursos del FNSSE 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, del Sector Eléctrico. Debe señalarse que estas salidas de fondos destinadas al sistema eléctrico de liquidaciones se produzcan también con carácter trimestral en el mes siguiente al que se producen los ingresos.

La norma prevé que reglamentariamente se deberá establecer 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 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, del Sector Eléctrico.

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 superávits 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 reduzcan 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.

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

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.

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.

En todo caso, esta nueva regulación no modifica ni las cantidades totales destinadas a estas políticas, ni la rentabilidad reconocida a los titulares 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	300	31,50%	6,30%	236	24,80%	4,96%	417	43,70%	8,74%	954	20%
2022	600	31,50%	12,60%	472	24,80%	9,92%	834	43,70%	17,48%	1.907	40%
2023	900	31,50%	18,90%	709	24,80%	14,88%	1.251	43,70%	26,22%	2.859	60%
2024	1.200	31,50%	25,20%	945	24,80%	19,84%	1.668	43,70%	34,96%	3.812	80%
2025	1.500	31,50%	31,50%	1.181	24,80%	24,80%	2.085	43,70%	43,70%	4.765	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 coste 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.

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 electrointensivos, 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 Electroativos a lo largo de los 5 años de aplicación progresiva del FNSSE es el siguiente (supuesto que el Fondo comenzase a aplicarse en enero de 2021):

M€	2021	2022	2023	2024	2025
Ahorro PGE	15,28	30,56	45,84	61,12	76,4

Comparativa internacional

La introducción del FNSSE provocará, en términos generales, una convergencia de los precios de los productos energéticos con los del resto de países europeos, que en su mayor parte, tienen acceso a una electricidad más barata y a unos productos petrolíferos más caros.

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:

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 bonificación. 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 electrointensivos y consumidores de gas natural en sectores en riesgo de deslocalización por fuga de carbono			
Población	1500		
Hecho	Tipo Carga	Coste unitario €	Coste anual €
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 proyecto de real decreto no contiene ninguna medida discriminatoria por razón de género.

La valoración del impacto de género en relación con la eliminación de desigualdades entre mujeres y hombres, así como en relación con el cumplimiento de los objetivos de políticas de igualdad es nula, toda vez que no se deducen del propio objeto de la norma ni tampoco de su aplicación desigualdades en la citada materia.

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.

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.

8. Otros impactos

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