



MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA PROPUESTA DE ORDEN POR LA QUE SE ESTABLECEN DIVERSOS COSTES REGULADOS DEL SISTEMA ELÉCTRICO PARA EL EJERCICIO 2020 Y SE PRORROGAN LOS PEAJES DE ACCESO DE ENERGÍA ELÉCTRICA A PARTIR DEL 1 DE ENERO DE 2020.

A) NECESIDAD Y OBJETO DE LA PROPUESTA DE ORDEN MINISTERIAL

1) Antecedentes normativos

El Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, de medidas urgentes para adecuar las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia a las exigencias derivadas del derecho comunitario en relación a las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y del gas natural, ha realizado una reorganización competencial según la cual corresponde al Gobierno aprobar la estructura, metodología y valores de los cargos del sistema eléctrico y a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia establecer la estructura, metodología y valores de peajes de acceso a las redes de electricidad.

Así, de acuerdo con el artículo 3.7 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, la Administración General del Estado regulará la estructura de los cargos por costes regulados y de los cargos necesarios para cubrir otros costes del sistema, así como establecer los criterios para el otorgamiento de garantías por los sujetos que corresponda y fijar, en su caso, el precio voluntario para el pequeño consumidor como precio máximo del suministro de energía eléctrica a los consumidores que reglamentariamente se determinen.

De igual modo y tras la modificación operada por el Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero arriba señalada, la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, recoge en el artículo 7.1.a que corresponde a esa Comisión establecer mediante circular la estructura y la metodología para el cálculo de los peajes de acceso a las redes de electricidad destinados a cubrir la retribución del transporte y la distribución.

En el marco del procedimiento previsto en disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, relativo al mecanismo de coordinación de los planes de regulación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia con las orientaciones de política energética, el pasado 14 de febrero de 2019 dicha Comisión comunicó al Ministerio para la Transición Ecológica un plan normativo a tramitar durante 2019, formado por trece circulares de carácter normativo, de las que seis se corresponden con el sector del gas natural, seis con el sector eléctrico y una con ambos sectores. Como consecuencia de dicha comunicación, la Ministra para la Transición Ecológica aprobó la Orden TEC/406/2019 por la que se establecen orientaciones de política energética a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.



Al amparo del procediendo arriba señalado, con fecha 5 de agosto de 2019 se ha recibido propuesta de Circular de la dicha Comisión por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad, acompañada de su memoria justificativa, con carácter previo a su aprobación. A día de hoy dicha circular se encuentra en fase de tramitación y aún no ha sido aprobada.

Por otra parte, el Gobierno ha iniciado, mediante la realización de una consulta pública previa que tuvo lugar durante el mes de mayo de 2019, la tramitación de una propuesta de real decreto por la que se regula la metodología de cargos del sistema eléctrico. Sin embargo, al igual que en el caso de la circular de metodología de peajes, este real decreto aún no ha sido aprobado.

Así pues, nos encontramos con que resulta previsible que el 1 de enero de 2020 no se encuentren aprobadas ninguna de las normas que permita calcular los cargos del sistema eléctrico y los peajes de acceso a las redes de electricidad para el ejercicio 2020.

Ante dicha situación, la disposición transitoria segunda del meritado Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, establece un régimen transitorio en la asunción de funciones por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de acuerdo al cual las funciones de aprobación de los valores de los peajes de acceso y cánones previstas en los artículos 7.1 bis de la Ley 3/2013, de 4 de junio, atribuidas hasta la entrada en vigor de este Real Decreto-ley al Ministerio para la Transición Ecológica, pasarán a ser ejercidas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia una vez ésta apruebe, de acuerdo con la disposición final tercera, la metodología para el cálculo de los peajes y cánones de acceso a las plantas de gas natural licuado y a las redes de transporte y distribución de gas y electricidad que, en todo caso, no será de aplicación antes del 1 de enero de 2020.

Así, en aplicación de dicha disposición, la atribución para aprobar unos peajes y cargos, con carácter transitorio recaerá sobre la Ministra para la Transición Ecológica.

Ante dicha situación transitoria en la que ambas normas de peajes y cargos se encuentran en tramitación, la presente norma opta por prorrogar los peajes establecidos en Orden TEC/1366/2018, de 20 de diciembre, por la que se establecen los peajes de acceso de energía eléctrica para 2019. Conviene destacar que, si bien cuando en la orden se menciona la palabra peajes, debe entenderse que, de acuerdo a la normativa sectorial vigente hasta la aprobación de la metodología de cargos y la circular de peajes, los peajes incorporan tanto peajes como cargos.

La presente orden también establece los precios unitarios para la financiación de los pagos por capacidad y los costes definidos como cuotas con destinos específicos de aplicación a partir del 1 de enero de 2020, que serán los ya establecidos en los artículos 3 y 5, respectivamente, de la Orden TEC/1366/2018, de 20 de diciembre.

Por otra parte, en la orden establecen para el ejercicio 2020, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional vigésima primera de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, las cantidades para satisfacer los derechos de cobro del sistema eléctrico pendientes a la entrada en vigor de la presente orden.



Por último, de igual modo, se establece la retribución provisional del Operador del Mercado Ibérico de Energía, Polo Español para 2020, así como los precios a cobrar a los agentes.

2) Objetivos

Los objetivos de la presente orden son:

- Prorrogar, con carácter transitorio, los peajes de acceso para el año 2020 hasta la aprobación de las metodologías de cargos del sistema eléctrico y peajes de redes, así como de las respectivas normas de aplicación por las que se fijen sus precios.
- Prorrogar aquellos precios y cuotas necesarias para el funcionamiento del sistema eléctrico, entre las que se encuentran los precios unitarios para la financiación de los pagos por capacidad y los costes definidos como cuotas con destinos específicos.
- Establecer las anualidades para satisfacer el pago de los déficits y desajustes de ejercicios anteriores.
- Establecer la retribución provisional del Operador del Mercado Ibérico de Energía, Polo Español, y precios a cobrar a los agentes.

B) CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

1) Contenido

La presente propuesta de orden consta de un artículo, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final.

En **artículo único** establece las anualidades para satisfacer el pago de los déficits y desajustes de ejercicios anteriores que deberá satisfacer el sistema eléctrico a los titulares de los derechos de cobro.

La **disposición transitoria primera** prorroga, con carácter transitorio, los peajes de acceso para el año 2020 hasta la entrada en vigor de los peajes de electricidad que fije la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Asimismo, esta disposición también prorroga aquellos precios y cuotas necesarias para el funcionamiento del sistema eléctrico, entre las que se encuentran los precios unitarios para la financiación de los pagos por capacidad y los costes definidos como cuotas con destinos específicos.

La **disposición transitoria segunda** establece la retribución provisional de OMI – Polo Español, S.A. (OMIE), operador del mercado, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre.

En la **disposición derogatoria** se derogan cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la orden.



En la **disposición final única** se establece la entrada en vigor, que será el 1 de enero de 2020.

2) Análisis jurídico

La presente propuesta de orden se dicta en virtud de lo dispuesto en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre y de lo recogido en el Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero.

Así, en cuanto a la prórroga transitoria de los peajes de acceso para el año 2020, tal y como se recoge en la exposición de motivos de la orden, con base en la disposición transitoria segunda del Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, se establece un régimen transitorio en la asunción de funciones por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, de acuerdo al cual las funciones de aprobación de los valores de los peajes de acceso y cánones previstas en los artículos 7.1 bis de la Ley 3/2013, de 4 de junio, atribuidas hasta la entrada en vigor de este Real Decreto-ley al Ministerio para la Transición Ecológica, pasarán a ser ejercidas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia una vez ésta apruebe, de acuerdo con la disposición final tercera, la metodología para el cálculo de los peajes y cánones de acceso a las plantas de gas natural licuado y a las redes de transporte y distribución de gas y electricidad que, en todo caso, no será de aplicación antes del 1 de enero de 2020.

Si bien los valores de los peajes de acceso establecidos en la Orden TEC/1366/2018, de 20 de diciembre, se pueden entender vigentes en tanto una disposición posterior los derogue expresamente, en aras de la seguridad jurídica se ha considerado conveniente realizar una prórroga expresa de dichos valores a partir del 1 de enero de 2020, habida del elevado número de sujetos (millones de consumidores y centenares de agentes) que se ven afectados directamente por estos precios regulados.

Por otra parte, por lo que respeta a la fijación de las anualidades para satisfacer los derechos de cobro del desajuste de ingresos para el año 2020, el fundamento jurídico se encuentra en la disposición adicional vigésima primera de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico y en sus normas de desarrollo y en la disposición adicional decimoctava de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, desarrollada por el Real Decreto 1054/2014, de 12 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de cesión de los derechos de cobro del déficit del sistema eléctrico del año 2013 y se desarrolla la metodología de cálculo del tipo de interés que devengarán los derechos de cobro de dicho déficit y, en su caso, de los desajustes temporales negativos posteriores.

Finalmente, en lo que, al establecimiento de la retribución del operador del mercado, su base legal se encuentra en el artículo 14.11 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre.

C) ANÁLISIS TÉCNICO

Prórroga de los peajes de acceso y otros precios



La disposición se limita a una prórroga expresa de los precios vigentes hasta la fecha, en aras de la seguridad jurídica y habida cuenta de las circunstancias excepcionales que concurren, a saber: un profundo cambio legislativo que ha reformulado el reparto competencial en la materia y la inexistencia de las regulaciones previas necesarias para fijar unos peajes y cargos conformes con dicho reparto con la suficiente antelación al 1 de enero de 2020.

Por lo anterior, la naturaleza de la disposición difiere radicalmente de la de las órdenes de peajes que se han venido aprobando en el pasado, las cuales incluían una estimación de los ingresos y costes del ejercicio, justificativos de los valores propuestos desde el punto de vista de la sostenibilidad del sistema eléctrico.

Por la propia naturaleza de esta prórroga, ya expuesta, no cabe realizar dicha previsión en esta ocasión. A mayor abundamiento, tampoco resulta posible realizarla en términos análogos a ejercicios previos por las razones que se explican a continuación.

En primer lugar, el periodo de aplicación de los peajes que se prorrogan no es conocido, pues está condicionado al ejercicio de la potestad para la fijación de los peajes por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que, a su vez, depende de la entrada en vigor de la circular con la metodología de cálculo de los peajes y lo que en la misma se prevea en cuanto a su efectiva aplicación para el primer ejercicio.

En segundo lugar, las normas que regularán las metodologías de la retribución de redes y los actos que establecerán sus cuantías concretas (competencia a partir de 2020 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia), así como las normas de revisión de los parámetros regulatorios para el periodo 2020-2025 que son competencia del Gobierno, entre las que están las relativas al régimen retributivo adicional (sistemas no peninsulares) y al régimen retributivo específico (renovables cogeneración y residuos), aún no se encuentran aprobadas.

Así pues, nos encontramos en una situación en la que no se puede realizar una estimación precisa para el ejercicio completo de 2020 ni de los costes del sistema, ni de los ingresos del mismo.

En todo caso, una vez aprobadas las metodologías de peajes y cargos por la CNMC y el Gobierno, los peajes y cargos que se establezcan en sustitución de los peajes de acceso que ahora se prorrogan tendrán en consideración los ingresos obtenidos hasta ese momento en virtud de la presente orden y, a partir de la mejor estimación de costes del ejercicio, garantizarán el equilibrio financiero del sistema eléctrico, tal y como establece el artículo 13 de la Ley del Sector Eléctrico.

Anualidades del pago de los déficits y desajustes de años anteriores.

En cuanto a las cuantías destinadas al pago de los déficits y desajustes, objeto del artículo único, los valores que allí figuran son consecuencia de la aplicación de las metodologías recogidas en los textos normativos que desarrollan cómo se calculan estas cantidades, entre los que se encuentran:



- El Real Decreto 809/2006, de 30 de junio, por el que se revisa la tarifa eléctrica a partir del 1 de julio de 2006 y la Orden ITC/2334/2007, de 30 de julio, sobre intereses de actualización reconocidos del valor base del derecho de cobro correspondiente a la financiación del desajuste de ingresos de las actividades reguladas en el año 2005.
- El Real Decreto 1634/2006, de 29 de diciembre, por el que se establece la tarifa eléctrica a partir del 1 de enero de 2007 y la Orden ITC/694/2008, de 7 de marzo, por la que se regula el derecho de cobro correspondiente a la financiación del déficit ex ante de ingresos de las liquidaciones de las actividades reguladas y su procedimiento de subasta.
- El Real Decreto 437/2010, de 9 de abril, por el que se desarrolla la regulación del proceso de titulización del déficit del sistema eléctrico.
- El Real Decreto 1054/2014, de 12 de diciembre, por el que se regula el procedimiento de cesión de los derechos de cobro del déficit del sistema eléctrico del año 2013 y se desarrolla la metodología de cálculo del tipo de interés que devengarán los derechos de cobro de dicho déficit y, en su caso, de los desajustes temporales negativos posteriores.

Retribución de OMIE.

En cuanto a la retribución de OMIE, cabe señalar que aún se encuentra pendiente la aprobación de la metodología que establezca la retribución de dicho operador. Por tanto, se ha de establecer una retribución provisional, a cuenta de la que resulte definitiva en virtud de dicha metodología, que garantice que dicho operador desarrolle sus funciones adecuadamente.

La retribución provisional se basa en los criterios mantenidos en años anteriores y en la información del presupuesto de 2020 remitido por el propio operador. Así, se establece una cuantía de retribución base que retribuye las actividades habituales derivadas de las funciones estructurales que la legislación le asigna y se establece la posibilidad de incrementar dicha cantidad en el importe de los costes en que incurra OMIE en aplicación de las obligaciones derivadas de los proyectos europeos de integración y seguimiento de mercados.

Estas cantidades adicionales serán reconocidas ex post, previa acreditación documental, por la CNMC o el Ministerio, según corresponda en virtud del artículo 14.11 de la Ley del Sector Eléctrico.

D) TRAMITACIÓN

En cuanto a la tramitación, la orden de referencia, por cuanto su naturaleza es la de acto administrativo, se ha tramitado de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



Una vez elaborada la propuesta de orden esta fue sometida a trámite de audiencia a través de la página web del Ministerio para la Transición Ecológica y se remitió, de acuerdo con lo previsto en la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la orden se remite a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para informe preceptivo.

E) ANÁLISIS DE IMPACTOS

En cuanto a los impactos de la orden, y tal y como se recoge en apartado anteriores no se puede realizar un análisis detallado similar al de años anteriores al no estar aprobadas las metodologías que determinan o revisan los costes ni las metodologías futuras por las que se fijan y cuantifican los cargos del sistema eléctrico y los peajes de acceso a redes de electricidad.

No obstante, de manera preliminar y teniendo en cuenta las propuestas retributivas que han sido sometidas a audiencia y tramitación, los parámetros económicos (tasas de retribución) establecidos por el Real Decreto-ley 17/2019, de 22 de noviembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la necesaria adaptación de parámetros retributivos que afectan al sistema eléctrico y por el que se da respuesta al proceso de cese de actividad de centrales térmicas de generación y las previsiones de evolución de los precios del mercado mayorista, todo parece indicar que los costes totales del sistema se reducirán en 2020 respecto a los de 2019.

Por su parte, con los precios vigentes de peajes de acceso que se prorrogan, los ingresos del sistema también disminuirán ligeramente, teniendo en cuenta la evolución observada de la demanda eléctrica. Considerando un escenario en el que la demanda disminuya ligeramente (en el entorno del -1%), la medida tomada por esta orden de mantenimiento del valor de los peajes similares a 2019 supondrá una minoración de ingresos para el sistema eléctrico en el entorno de los -65M€ (-0,5%), respecto del total de ingresos por peajes que se espera recaudar a finales de 2019.

En todo caso, como ya se ha dicho, una vez aprobadas las metodologías de peajes y cargos por la CNMC y el Gobierno, los peajes y cargos que se establezcan en sustitución de los peajes de acceso que ahora se prorrogan tendrán en consideración los ingresos obtenidos hasta ese momento en virtud de la presente orden y, a partir de la mejor estimación de costes del ejercicio, garantizarán el equilibrio financiero del sistema eléctrico.