



INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE CIRCULAR X/2019 DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, POR LA QUE SE ESTABLECE LA METODOLOGÍA DE RETRIBUCIÓN DEL OPERADOR DEL SISTEMA ELÉCTRICO.

1. Resumen ejecutivo

- El Ministerio para la Transición Ecológica (en adelante, el Ministerio) valora positivamente la propuesta de Circular por la que se establece la metodología para el cálculo de la retribución del operador del sistema eléctrico realizada por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, la CNMC), compartiendo el enfoque general de la propuesta y la metodología en ella recogida.
- La metodología establece periodos regulatorios de tres años para los que calcula una formulación retributiva que, básicamente, contiene tres términos: una retribución base, una retribución por incentivos y una retribución motivada por nuevas funciones regulatorias que le pudieran ser asignadas.
- En relación con su adecuación a las orientaciones de política energética dictadas en relación con esta Circular por la Orden TEC/406/2019, de 5 de abril, por la que se establecen orientaciones de política energética a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, la Orden TEC/406/2019), se concluye que pueden considerarse cumplidas en su totalidad.
- En concreto, la propuesta metodológica incorpora incentivos para la reducción de costes de los servicios de ajuste y especialmente de las restricciones técnicas, además de garantizar la independencia en la dirección de la operación del sistema respecto de la del transportista o de otras actividades realizadas dentro del mismo grupo empresarial.



- No obstante, la propuesta de Circular adolece de incentivos que induzcan al operador del sistema eléctrico a la descarbonización de la economía, a la participación más activa en la gestión de la demanda y a la mejora de la calidad de la atención a los sujetos afectados por su actividad, por lo que se aconseja su incorporación a la metodología retributiva.
- Por último, el Ministerio realiza diversas consideraciones particulares al articulado, de carácter más técnico, con el objetivo de mejorar la calidad de la norma y evitar dudas en su aplicación.

2. Introducción: antecedentes y marco normativo

I. Antecedentes

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 (en adelante, el Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero) 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, establece en su disposición transitoria primera el mecanismo de coordinación de los planes de regulación de la CNMC con las orientaciones de política energética, que son competencia del Gobierno, el cual se articula en términos generales como seguidamente se recoge:

- i. En el plazo de dos meses desde entrada en vigor del señalado Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, la CNMC informará al Ministerio sobre las circulares de carácter normativo que se encuentren en tramitación y que puedan incidir en los aspectos de política energética.
- ii. El Ministerio podrá adoptar y remitir a la CNMC, en el plazo de un mes desde la remisión de la información prevista en el párrafo anterior, las orientaciones de política energética.



- iii. La CNMC deberá remitir al Ministerio, con carácter previo a su aprobación, las circulares de carácter normativo junto con una memoria justificativa de las mismas, con una antelación mínima de dos meses a la fecha prevista para su aprobación.
- iv. En el plazo de un mes desde la remisión de las referidas circulares, el Ministerio podrá emitir un informe valorando la adecuación de las circulares de carácter normativo a las orientaciones de política energética previamente adoptadas.
- v. Si en el informe se estima que la CNMC no ha tenido en cuenta dichas orientaciones generales, se convocará la Comisión de Cooperación con el objeto de alcanzar un acuerdo entre ambas partes.

En el marco de dicho procedimiento, el pasado 14 de febrero de 2019 la CNMC comunicó al Ministerio 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, este Ministerio aprobó la Orden TEC/406/2019, por la que se establecen orientaciones de política energética a la CNMC.

Al amparo del procediendo arriba señalado, con fecha 27 de junio de 2019 se ha recibido propuesta de Circular de la CNMC por la que se establece la metodología de retribución del operador del sistema eléctrico (en adelante, la Circular), acompañada de su memoria justificativa, con carácter previo a su aprobación.

La CNMC ha remitido la propuesta de Circular en cumplimiento del apartado 3 de la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 1/2019, a los efectos de que el Ministerio para la Transición Ecológica pueda valorar la adecuación de dicha Circular a las orientaciones de política energética previamente adoptadas, lo que constituye el objeto del presente informe.

II. Marco normativo



La Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en su artículo 7.1, atribuye a dicha Comisión la competencia para establecer mediante Circulares, previo trámite de audiencia y con criterios de eficiencia económica, transparencia, objetividad y no discriminación, y de acuerdo con las orientaciones de política energética, entre otras, la metodología para el cálculo de la retribución del operador del sistema eléctrico en función de los servicios que efectivamente preste. En este artículo se establece que dicha retribución podrá incorporar incentivos, que podrán tener signos positivos o negativos, a la reducción de costes de los sistemas eléctricos y derivados de la operación de los mismos u otros objetivos.

Por otra parte, la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante, la Ley 24/2013, de 26 de diciembre), establece que la retribución de las actividades se establecerá con criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios que incentiven la mejora de la eficacia de la gestión, la eficiencia económica y técnica de dichas actividades y la calidad del suministro eléctrico. En particular dicha ley establece:

- En el artículo 8.2, que la operación del sistema tiene carácter de actividad regulada, a efectos de su separación de otras actividades, y su régimen económico y de funcionamiento se ajustará a lo previsto en dicha Ley 24/2013, de 26 de diciembre.
- En el artículo 20, que Red Eléctrica de España, S.A.U. deberá llevar cuentas separadas de la actividad de transporte, de la operación del sistema peninsular, y de la operación del sistema en los sistemas no peninsulares.
- En el artículo 28, que corresponde al operador del sistema asumir las funciones necesarias para realizar la gestión técnica del sistema eléctrico.
- En el artículo 30, la función principal del operador del sistema será garantizar la continuidad y seguridad del suministro eléctrico y la correcta coordinación del sistema de producción y transporte.



3. Valoración de la propuesta de Circular

La metodología propuesta por la Circular establece periodos regulatorios de tres años y, básicamente, contiene tres términos: una retribución base ($BRet_{nos}$), una retribución por incentivos ($RxInc_{nos}$) y una retribución motivada por nuevas funciones regulatorias que le pudieran serle asignadas al operador del sistema (CR_{nos}).

Por lo que respecta a la retribución base ($BRet_{nos}$), esta se compone de un término de OPEX, al que se adiciona un margen, y un término de CAPEX compuesto, a su vez, por un término de amortización y otro de retribución financiera. Los términos de OPEX y CAPEX tomarán como base para su cálculo la contabilidad separada de la actividad de operación del sistema. En cuanto a la tasa de retribución financiera utilizada para el cálculo del valor de retribución financiera, esta tomará el valor de la tasa de retribución financiera de las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica en la CNMC por la que se establece la metodología de cálculo de la tasa de retribución financiera de las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica, y regasificación, transporte y distribución de gas natural.

Por lo que respecta al término de retribución de incentivos ($RxInc_{nos}$), se establece que podrá oscilar entre el $\pm 5\%$ de la base de retribución del operador del sistema, si bien para el primer periodo regulatorio en que aplique este mecanismo de incentivos, se establece una horquilla del ± 2 .

Adicionalmente, el término (CR_{nos}) tiene como fin el retribuir al operador del sistema por las nuevas funciones devenidas de los reglamentos europeos.

Por lo que respecta al pago de la retribución por los distintos agentes, la propuesta de Circular mantiene el criterio de pago de la retribución al operador del sistema existente en la actualidad, asignando el 50% a la generación y el 50% a la demanda. No obstante, introduce una nueva formulación para el reparto entre agentes, de tal forma que se aplicará una cuota fija por agente y mes y un



pago variable. El pago variable se establece para cada sujeto de liquidación en función de su programa horario final.

El Ministerio valora positivamente la propuesta de Circular remitida por la CNMC, compartiendo el enfoque general de la propuesta y la metodología en ella recogida.

Se recogen a continuación las consideraciones relativas a la adaptación de la Circular a las orientaciones de política energética, el encaje de la actuación de la CNMC con la delimitación competencial determinada por las normas con rango legal antes referidas, así como diversas observaciones sobre aspectos particulares del articulado de naturaleza más técnica.

Adecuación de la propuesta a las orientaciones de política energética

Tal y como ya se ha señalado, conforme a la disposición transitoria tercera del Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, el Ministerio podrá emitir un informe valorando la adecuación de las Circulares de carácter normativo a las orientaciones de política energética previamente adoptadas.

La Orden TEC/406/2019, establece en su apartado tercero, respecto de la Circular sobre metodología de retribución del operador del sistema eléctrico, las siguientes orientaciones que deberán tenerse en cuenta en su elaboración:

“La metodología de retribución del Operador del Sistema Eléctrico debería incorporar incentivos para la reducción de costes de los servicios de ajuste y especialmente de las restricciones técnicas, al objeto de garantizar la gestión óptima de los recursos nacionales y el suministro eléctrico al mínimo coste. Dicha retribución deberá garantizar la independencia en la dirección de la operación del sistema respecto de la del transportista o de otras actividades realizadas dentro del mismo grupo empresarial.”

En relación con la primera de las orientaciones relativa al establecimiento de incentivos para la reducción de costes de los servicios de ajuste y especialmente



de las restricciones técnicas, la metodología retributiva propuesta por la CNMC recoge, tal y como se ha señalado anteriormente, dos incentivos, uno de ellos enfocado a la optimización del volumen de energía utilizada para la resolución de las restricciones técnicas y el segundo a una mejora de las previsiones de demanda efectuadas por el operador del sistema tanto en el corto como en el medio plazo.

Por lo tanto, sin entrar a valorar el detalle de los incentivos propuestos, se considera la propuesta de Circular cumpliría con la primera de las orientaciones.

No obstante lo anterior, cabe señalar que la propuesta de Circular adolece de incentivos que induzcan al operador del sistema eléctrico a la descarbonización de la economía, a la participación más activa en la gestión de la demanda y a la mejora de la calidad de la atención a los sujetos afectados por su actividad, tanto consumidores como generadores. Se considera que la existencia de estos incentivos puede ser un catalizador para la contribución del operador del sistema a la consecución de los objetivos en materia de energía y clima, por lo que se aconseja su incorporación a la metodología retributiva.

En cuanto la segunda orientación, relativa a que la metodología de retribución deberá garantizar la independencia de la dirección de la operación del sistema respecto de la del transportista o de otras actividades realizadas dentro del mismo grupo empresarial, la CNMC recoge en la memoria de la propuesta de Circular los diversos requisitos normativos que imponen al operador del sistema medidas de separación contable, separación funcional y contabilidad regulatoria de costes.

Adicionalmente, en la propuesta de Circular se establecen requisitos adicionales en aras de garantizar que no se producen financiaciones cruzadas de las distintas actividades, de tal modo que sólo serán considerados los costes en que incurre el operador del sistema. Para tal fin, a lo largo de la propuesta se establece:



- Los márgenes añadidos por las empresas del grupo sobre el coste de los servicios prestados.
- Los costes de los centros de control que presten servicios al transporte.
- Los costes repercutidos por la matriz del grupo de sociedades al que el operador del sistema pertenece, que no resulten necesarios para desarrollar su actividad, o cuyo importe sea desproporcionado en relación al tamaño del operador del sistema, a la utilidad que representan para la realización de la operación del sistema, o que no serían incurridos en caso de que el operador del sistema no formase parte de un grupo de sociedades.
- No se tendrán en cuenta los costes incurridos por el operador del sistema para la prestación de servicios a otras empresas del grupo.

Por lo tanto, se considera la propuesta de Circular cumpliría también con la segunda de las orientaciones.

En virtud de lo anterior, se concluye que, en su redacción actual, la propuesta de Circular se adecúa en su totalidad a las orientaciones de política energética.

A. Aspectos competenciales

En relación con los aspectos competenciales, no se aprecian vulneraciones expresas del reparto competencial previsto en la legislación en vigor.

En este sentido, la disposición adicional de la Circular primera recoge que “el primer periodo regulatorio de aplicación de la presente circular transcurrirá desde el 1 de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2022”, por lo que corresponderá al Gobierno establecer la metodología y valor de la retribución de los ejercicios anteriores a 2020 que aún tienen un carácter provisional y de pago a cuenta.

B. Consideraciones particulares sobre el articulado.

8



Por último, se realizan las siguientes recomendaciones al objeto de mejorar la redacción y evitar dudas en la aplicación o cumplimiento de la misma:

- Revisión de la técnica normativa. En concreto, la propuesta de Circular establece que, quedan derogadas cuantas disposiciones administrativas se opongan a lo dispuesto en la Circular.

Se recomienda clarificar y mejorar la redacción de esta disposición por dos razones fundamentales:

- La nueva distribución de competencias entre la CNMC y el Ministerio no debería suponer en modo alguno elevar la dificultad de comprensión del marco normativo y regulatorio a los administrados y, en especial, a las empresas del sector eléctrico. Una mayor dificultad de comprensión redundará en una barrera de entrada para nuevos agentes.

Por ello, es altamente recomendable que esta disposición siga el apartado 41 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005: “deberán ser precisas y expresas y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor”. O, dicho de otro modo, “se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente”, tal y como se indica en aquellas Directrices

Esto es especialmente importante cuando se trata de normas emanadas por un órgano distinto del que dictó las anteriormente vigentes, como es el caso de la Circular que se informa.

- Resulta necesario que la CNMC, en el ejercicio de su función regulatoria, cuando dicte circulares respecto de cuestiones que son de su competencia con base en lo dispuesto en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre y en el Real Decreto-ley 1/2019 (y que con anterioridad estaban otorgadas al Gobierno) proceda (i) en primer lugar, a



identificar claramente la norma que es objeto de derogación total y parcial así como el órgano con capacidad reglamentaria de la que emanó aquella norma y (ii) en segundo lugar, que indique con nitidez su capacidad derogatoria de normas cuyo rango pueda ser, precisamente, reemplazado por una circular, es decir, normas con igual rango reglamentario.

- Se sugiere evitar la utilización de siglas, acrónimos o abreviaturas en un texto de carácter normativo.
- En el artículo 14 se sugiere una mayor precisión al expresar en función de qué deberá abonarse el término variable, ya que si bien parece desprenderse que se trata de un término que será función de la energía, este extremo no está recogido expresamente.

C. Impacto económico de la propuesta de Circular

La memoria de la Circular incluye un apartado sobre el impacto económico del nuevo modelo retributivo, en el cual se recoge que la retribución anual para el periodo regulatorio 2020-2022 se sitúa en un rango entre 69.144 miles € (en un escenario de cumplimiento mínimo de incentivos) y 71.966 miles € (en el caso del cumplimiento máximo de incentivos).

26 de julio de 2019

El Secretario de Estado de Energía

José Domínguez Abascal