

Informe
de la Cámara Oficial de Comercio, Industria, Servicios y Navegación de España¹ con motivo del trámite de audiencia e información pública sobre el
ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE CREA EL FONDO NACIONAL PARA LA
SOSTENIBILIDAD DEL SISTEMA ELÉCTRICO

Enero de 2021

1. Introducción

A iniciativa del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, se ha abierto trámite de audiencia e información pública sobre el Anteproyecto de Ley por la que se crea el Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico, en adelante FNSSE.

El Marco Estratégico de Energía y Clima tiene entre sus retos, el de alinear los objetivos de política energética que España ha asumido para las próximas décadas, de carácter transversal y de interés nacional y comunitario, con las señales de precios que perciben los consumidores e inversores.

En este sentido, cabe destacar que actualmente se encuentra en fase de tramitación parlamentaria el primer Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, en el cual se recogen una serie de objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, de energías renovables y de eficiencia energética, destacando:

- Reducir en el año 2030 las emisiones de gases de efecto invernadero del conjunto de la economía española en, al menos, un 20 % respecto del año 1990.

¹ Este documento recoge la posición de la Cámara de Comercio de España en relación con el trámite de audiencia e información pública sobre el Anteproyecto de Ley por la que se crea el Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico. El documento se ha conformado a partir de las aportaciones de diferentes empresas y agentes implicados. El documento trata de recoger el mayor consenso posible en sus diferentes observaciones, sin que ello necesariamente implique que sea la opinión unánime de todas y cada una de las empresas y agentes participantes en su elaboración.

- Alcanzar en el año 2030 una penetración de energías de origen renovable en el consumo de energía final de, al menos, un 35 %.
- Alcanzar en el año 2030 un sistema eléctrico con, al menos, un 70% de generación a partir de energías de origen renovable.
- Mejorar la eficiencia energética disminuyendo el consumo de energía primaria en, al menos, un 35%, con respecto a la línea de base conforme a normativa comunitaria.

En definitiva, España deberá alcanzar la neutralidad climática a más tardar en el año 2050, a fin de cumplir con los compromisos internacionalmente asumidos, debiendo para entonces el sistema eléctrico estar basado de forma exclusiva en fuentes de generación de origen renovable.

Para alcanzar dichos objetivos, se aprobarán y establecerán una serie de Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (PNIEC), estando ya en marcha el primero de estos planes para el periodo 2021-2030, que incluye a su vez otras herramientas (Estrategia de descarbonización a largo plazo 2050, Estrategia de transición justa, Estrategia de almacenamiento energético, Estrategia de autoconsumo, etc.). La aplicación de las medidas que recoge el PNIEC 2021-2030 se materializaría en los siguientes objetivos para 2030:

- 23% de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) respecto a 1990.
- 42% de fuentes renovables sobre el uso final de la energía.
- 39,5% de mejora de la eficiencia energética.
- 74% de energía renovable en la generación eléctrica.

Con todo ello y de cara a enviar las señales necesarias que incentiven el cumplimiento de dichos objetivos, el Gobierno y la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia están desarrollando una nueva estructura y metodologías de peajes y cargos, si bien, aún persisten ciertos costes, de carácter regulado, entre los cuales destacan los costes fijos del régimen retributivo específico de las instalaciones de

renovables, cogeneración y residuos, más conocido como RECORE, que aglutina a más de 60.000 instalaciones en todo el país.

Hasta la fecha, estos costes están siendo financiados a través de 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. El actual sistema afecta de forma directa al aumento de los costes fijos que soportan los consumidores eléctricos, y a su consiguiente incremento en la factura, lo que desincentiva por tanto la electrificación de la economía y, en resumidas cuentas, la transición energética hacia una economía descarbonizada.

En este sentido, en abril de 2018 la Comisión de Expertos de Transición Energética creada mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de julio de 2017, presentó en su informe "Análisis y propuestas para la descarbonización", una serie de recomendaciones relativas a la "modificación de la actual financiación de las energías renovables". Estas recomendaciones incluyen la sustitución del sistema vigente por uno en el que exista un recargo para todas las energías, recargo que estaría formado por dos componentes: uno que reflejara el sobrecoste de las instalaciones renovables más eficientes; y otro, complementario del anterior, que reflejara el sobrecoste de las centrales instaladas en el pasado a un coste superior al actual.

Sobre este segundo componente, dado que este coste surge de una restricción política exógena y no tiene carácter incremental, la Comisión de Expertos propone que su financiación sea asumida con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, si bien, en caso de no ser posible este escenario debido a restricciones en la Hacienda Pública, contempla la posibilidad de que este coste se financie mediante un recargo a todas las fuentes de energía final. Al final de dicho apartado del informe, la Comisión contempla considerar otras fuentes de financiación alternativas a la hora de fijarse este recargo, como los recursos obtenidos a través de posibles impuestos ambientales y de las subastas de derechos de emisión de CO₂.

Con todo lo anterior, y a propuesta del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITERD), el Consejo de Ministros acordó recientemente iniciar la tramitación del anteproyecto de Ley por la que se crea el Fondo Nacional para la

Sostenibilidad del Sistema Eléctrico con un triple objetivo: evitar subidas en el precio de la electricidad; dar señales claras de electrificación de la economía; y aportar la certidumbre, sostenibilidad y equilibrio al sistema que permita movilizar las inversiones necesarias en los próximos años.

Este FNSSE asumirá los costes asociados al régimen retributivo específico de las renovables, cogeneración y residuos (RECORE), dejando por tanto de formar parte estos costes del recibo de la luz que abonan directamente los consumidores, tanto hogares como empresas.

Con mayor detalle, los “sujetos obligados” a la financiación del FNSSE serán los comercializadores de todos los sectores energéticos, que aportarán a dicho fondo en función de sus ventas. Para garantizar la equidad y la redistribución, existirán exenciones y compensaciones para aquellos sectores con menor capacidad de adaptación y respuesta al nuevo sistema. Estas compensaciones, incluyendo las relativas a los consumidores electrointensivos, se financiarán con cargo al propio FNSSE por lo que no tendrán un impacto en los Presupuestos Generales del Estado.

En adición, el FNSSE podrá nutrirse de aportaciones comunitarias (hasta un máximo del 10%), aportaciones vía Presupuestos Generales del Estado (igualmente hasta un 10%) y las aportaciones consideradas en el primer apartado de la disposición adicional quinta de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013.

En la memoria del anteproyecto de Ley se recoge también una distribución de las aportaciones al FNSSE, que dependerá del peso relativo de cada sector en el “mix” energético nacional en cada momento, conforme a una progresión gradual y lineal desde su puesta en marcha.

2. Valoración global

La Cámara de Comercio de España valora positivamente la creación del Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico como herramienta para la transición hacia una economía descarbonizada y para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030, así como la posibilidad de participar en su definición a través del presente trámite.

El avance en la transición energética requiere el envío de señales de precios adecuadas a inversores y consumidores a través de un nuevo sistema de financiación de los costes regulados acorde a la evolución del mercado y a los objetivos de transición energética, que incentive el paso gradual a tecnologías limpias. Por ello, la concreción de instrumentos como el FNSSE contribuye a sentar las bases para el modelo energético nacional, orientado hacia la sostenibilidad y la lucha contra el cambio climático.

Además, con ello se siguen las recomendaciones de los expertos y agentes involucrados en la lucha contra el cambio climático, además de las recomendaciones de la Unión Europea, estando alineada con las medidas que se están adoptando en otros países de nuestro entorno.

No obstante, y adicionalmente a esta valoración global, la Cámara de Comercio de España aporta determinadas **observaciones específicas** en el siguiente apartado.

3. Observaciones específicas

Como complemento a la valoración general sobre la creación del Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico, a continuación se exponen observaciones específicas a su contenido:

- La implantación del FNSSE supone un cambio significativo en el funcionamiento del modelo actualmente vigente, con notables consecuencias en términos económicos y empresariales. Por ello, dada la envergadura de esta medida, sería necesario conocer y comprender con precisión su dimensión económica, con la elaboración de un riguroso **análisis de los costes** que implica **y de los beneficios** que aporta.

Como señala la propia memoria de análisis de impacto normativo que acompaña al anteproyecto, el FNSSE reconfigura la financiación de los costes de las instalaciones entre los diferentes sectores energéticos. En particular, 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. Sin duda, efectos de alcance y que influirán sustancialmente sobre la competitividad de los sujetos obligados a la aportación.

A título de ejemplo, la citada memoria de análisis de impacto normativo destaca que “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”. Una afirmación que evidencia cierto desconocimiento sobre los efectos finales de la medida, y que justificaría la realización previa a la aprobación del anteproyecto del ejercicio analítico solicitado.

En consecuencia, más allá del análisis técnico aportado en la memoria de análisis de impacto normativo, la implantación y articulación del FNSEE debería ser objeto de un estudio detallado y amplio que contemple los diferentes escenarios alternativos y estime las simulaciones pertinentes que avalen las características de dicho fondo.

- El análisis profundo indicado en el punto anterior debería adoptar como **criterio de base** la necesaria **búsqueda de fuentes de financiación alternativas** para el apartado definido como “sujetos obligados”, que por un lado, no impacten directamente sobre la competitividad de las empresas del sector energético, pues esto redundaría en una pérdida global de competitividad, y por otro lado, no generen desequilibrios económicos, territoriales y de mercado.
- Igualmente, y siendo conscientes de la estratégica importancia que la industria tiene y debe tener en nuestro país, desde Cámara de Comercio de España se remarca que cualesquiera **medidas** que se implantaran para lograr los objetivos de descarbonización de la economía, deberán ser **compatibles y sinérgicas con las políticas públicas, tanto nacionales como comunitarias, encaminadas a la mejora de la competitividad de nuestras empresas industriales**. Con ello, se contribuye a fortalecer nuestro tejido empresarial y poder así prepararnos frente a los retos que nos presenta este entorno globalizado de alta incertidumbre.
- La norma supone la creación de nuevas cargas administrativas, cuya estimación de costes anuales supera los 232.000 euros. En este sentido, debería velarse por la **simplificación de la carga burocrática asociada**, por la vía de la coordinación interadministrativa (principalmente, no solicitando información que ya obra en poder de la Administración en sus diferentes niveles) y la telematización de los procedimientos, entre otras vías a considerar.
- Los sujetos obligados a la contribución al fondo se estiman en torno a los 600, sin detalle en cuanto a su dimensión empresarial. Las especificidades de las pequeñas y medianas empresas, con las dificultades propias para contribuir al fondo y cumplimentar los requisitos administrativos asociados, exigiría un **ejercicio específico de estimación y análisis del impacto del FNSSE sobre las**

pymes. En todo caso, el **principio de proporcionalidad** debería estar presente en toda medida articulada en la materia.

- Los artículos 5 y 6 recogen las **exenciones** que no serán computables dentro de las ventas de energía de los sujetos obligados a los efectos de su contribución al FNSSE, así como las **compensaciones** que procedan, las cuales además también correrán a cargo de los “sujetos obligados”. Con ello, se busca regular diversos mecanismos que actúan desde la perspectiva de la equidad y la redistribución de rentas. No obstante, sería preciso **ampliar el detalle** sobre estas exenciones y compensaciones, especialmente en cuanto a su **justificación y cálculo**.
- Cualquier toma de decisión que pudiera afectar a nuestro tejido productivo debería considerar tanto la actual **coyuntura económica** que atravesamos, como las **previsiones y escenarios que se barajan a corto y medio plazo**, incluyendo la posibilidad de **graduar las medidas** en función del momento del ciclo económico. Un escenario adverso inicial, como el contemplado en el propio anteproyecto de Ley, podría ahondar aún más en la difícil situación económica que están atravesando las empresas y los consumidores, derivada de la crisis originada por la pandemia de la Covid-19.
- En cuanto a la **tramitación de esta norma por la vía 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....”.

En la correspondiente memoria de análisis de impacto normativo no se justifica el carácter de tramitación por la vía de urgencia de este anteproyecto de Ley. En este sentido, sería deseable que en normas de tanto calado como este anteproyecto de Ley, que tan agudamente puede afectar a nuestro sistema

energético y por tanto a la competitividad global de nuestra economía, se contara con un **amplio proceso de diálogo y de reflexión, en el que pudieran participar todos los actores implicados y se confluiera hacia posiciones de consenso.**

En conclusión, la Cámara de Comercio de España, en el desarrollo de la función consultiva que corresponde a esta Corporación conforme a la Ley 4/2014, de 1 de abril, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Servicios y Navegación, consideramos positiva la creación de este Fondo Nacional para la Sostenibilidad del Sistema Eléctrico, puesto que esta medida está encaminada al cumplimiento de los objetivos de descarbonización de nuestra economía, si bien, sería deseable que se consensuara un sistema basado en un análisis profundo y riguroso, y que afectara mínimamente a la competitividad de los distintos sectores energéticos de nuestro país.