



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

**INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN  
POR LA QUE SE REGULAN LAS  
TRANSFERENCIAS DE FONDOS DE LA CUENTA  
ESPECÍFICA DE LA CNMC AL IDAE EN EL AÑO  
2013 PARA LA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS  
DEL PLAN DE AHORRO Y EFICIENCIA  
ENERGÉTICA 2011-2020 Y LOS CRITERIOS PARA  
LA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS  
CONTEMPLADAS EN DICHO PLAN**

**3 de diciembre 2013**

## SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

En Madrid, a 3 de diciembre de 2013

Visto el expediente relativo a la Propuesta de Orden “por la que se regulan las transferencias de fondos, con cargo a las empresas productoras de energía eléctrica, de la cuenta específica de la Comisión Nacional de Energía (CNE) [en la actualidad CNMC] al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), en el año 2013, para la ejecución de las medidas del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020, y los criterios para la ejecución de las medidas contempladas en dicho Plan, la Sala de Supervisión Regulatoria, en su sesión núm 9, aprueba el siguiente:

### **INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN POR LA QUE SE REGULAN LAS TRANSFERENCIAS DE FONDOS DE LA CUENTA ESPECÍFICA DE LA CNMC AL IDAE PARA LA EJECUCIÓN DE LAS MEDIDAS DEL PLAN DE AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA 2011-2020**

#### Índice

Resumen Ejecutivo .....	3
1. Objeto.....	4
2. Antecedentes .....	4
3. Descripción de la Propuesta de Orden.....	6
4. Consideraciones.....	7
4.1 Adaptación de los plazos inicialmente previstos para la realización de los ingresos.....	7
4.2 Utilización de una “resolución” en lugar de una “Circular” como instrumento para la publicación del número de cuenta.....	7
4.3 Establecimiento de un plazo máximo para la emisión de informe final por el IDAE .....	7
4.4 Ejecución de las medidas y aplicación de resultados.....	8
4.5 Consideraciones a las alegaciones presentadas .....	8
5. Mejoras de redacción .....	10
Anexo I: Síntesis de las alegaciones presentadas por los miembros del Consejo Consultivo de Electricidad .....	11
Anexo II: Alegaciones presentadas por los miembros del Consejo Consultivo de Electricidad.....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>

## **Resumen Ejecutivo**

### ***Informe sobre la propuesta de Orden por la que se regulan las transferencias de fondos de la cuenta específica de la CNMC al IDAE para la ejecución de las medidas del Plan de Ahorro y eficiencia energética 2011-2020***

La Propuesta de Orden tiene por objeto definir el procedimiento de transferencia de los fondos con cargo al sistema eléctrico que financian las actuaciones del Plan de Acción de ahorro y eficiencia energética correspondientes al ejercicio 2013 —que ascienden a 150 millones de euros— desde la cuenta específica de la CNMC al IDAE.

Asimismo, establece los mecanismos de liquidación y los criterios generales para la ejecución por el IDAE, en el ámbito de sus competencias, de las medidas previstas en el Plan de Acción, y para la consecución de los objetivos establecidos en éste. La CNMC abrirá una cuenta, en régimen de depósito, donde se ingresará la parte de cada liquidación correspondiente al Plan de Acción, para su posterior transferencia al IDAE. La Propuesta de Orden determina las cantidades a ingresar por las empresas productoras de energía eléctrica incluidas en la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, en la cuenta en régimen de depósito de la CNMC.

El informe de la CNMC propone acotar un plazo máximo para la emisión por el IDAE el informe final de evaluación de resultados de las medidas y actuaciones realizadas, pues sin tal informe no sería posible proponer fundadamente, en su caso, criterios alternativos que permitan maximizar los ahorros obtenidos.

Se propone también concretar la forma de ejecución, ya sea directa o indirecta, por parte del IDAE, manteniendo en lo posible los convenios marco de colaboración celebrados con Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía.

Se incide asimismo en algunos aspectos formales, tales como la necesaria adaptación de los plazos inicialmente previstos para la realización de los ingresos, y la utilización de instrumentos de publicación distintos de la Circular, que tiene objetivos normativamente tasados.

Finalmente se realizan observaciones a las alegaciones recibidas, de las cuales se facilita igualmente una síntesis.

## 1. Objeto

Este documento tiene por objeto responder a la solicitud de informe preceptivo por el trámite ordinario sobre la Propuesta de Orden (la Propuesta), remitida por el Secretario de Estado de Energía a esta Comisión el 30 de julio de 2013, “por la que se regulan las transferencias de fondos, con cargo a las empresas productoras de energía eléctrica, de la cuenta específica de la Comisión Nacional de Energía (CNE) [en la actualidad CNMC] al Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), en el año 2013, para la ejecución de las medidas del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020, y los criterios para la ejecución de las medidas contempladas en dicho Plan”.

## 2. Antecedentes

Con fecha 29 de julio de 2011, el Consejo de Ministros aprobó el Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020, que debe remitirse a la Comisión Europea dando así cumplimiento a lo establecido en el artículo 14 de la Directiva 2006/32/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre la eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos.

Este Plan de Acción 2011-2020 constituye el segundo Plan Nacional de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética, y da continuidad a la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012 (E4), aprobada en noviembre de 2003.

La Directiva 2006/32/CE sólo obliga a reportar en términos de energía final y para los sectores expresamente incluidos dentro de su ámbito de aplicación; no obstante, este Plan incluye ahorros de energía tanto final como primaria, en la medida en que forma parte de una estrategia energética integrada de oferta y demanda, y que considera también objetivos de promoción de las tecnologías de transformación más eficientes.

El Plan de Acción concentra sus esfuerzos en 6 sectores<sup>1</sup> y especifica 41 medidas en total distribuidas entre cada uno de estos sectores (Industria, 3 medidas; Transporte, 15 medidas; Edificación y Equipamiento, 7 medidas; Servicios Públicos, 4 medidas; Agricultura y Pesca, 6 medidas; Transformación de la Energía, 6 medidas), articuladas a través de incentivos económicos, formación de usuarios, campañas de comunicación e información, actuaciones de carácter legislativo y regulatorio.

---

<sup>1</sup> El II Plan de Acción agrupa en uno solo los sectores Edificación y Equipamiento residencial y ofimático, que en el anterior Plan de Acción constaban de forma separada.

Para posibilitar la consecución de los objetivos de ahorro de energía del Plan se prevén inversiones equivalentes a 45.985 millones de euros durante su período de vigencia y aplicación, desde 2011 hasta 2020 que corresponderían a inversiones autónomas realizadas por los agentes privados. Las inversiones totales se distribuyen, por sectores, de manera desigual: el Sector Edificación y Equipamiento absorbe el 59,4% de las inversiones totales, mientras que el Sector Transporte representa un 6,7% del total. Las inversiones correspondientes al Sector Industria y al Sector Transformación de la Energía representan, respectivamente, un 17,5% y un 13,0% del total de las inversiones previstas en el Plan.

Para el 77% restante, equivalente a 3.845 M€ (385 M€ en promedio anual), el Gobierno deberá aprobar la fórmula más adecuada para permitir la financiación del Plan. El Plan podrá financiarse con cargo a las aportaciones del sector energético.

En este sentido el Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para la corrección del déficit tarifario del sector eléctrico, estableció que las cuantías con cargo al sistema eléctrico destinadas al Plan de Acción 2008-2012 se financiarían mediante la aportación de cada una de las empresas productoras, determinando, además, las cantidades previstas para los ejercicios 2011 (270 M€) y 2012 (250 M€), y haciendo referencia a la aprobación del Plan en cuanto a las relativas al ejercicio 2013, estableciendo también la financiación mediante la aportación de las empresas productoras en el mismo porcentaje de estos años anteriores, hasta un máximo de 150 M€.

Se prevé asimismo que los recursos a gestionar por el sector público puestos a disposición del Plan sean gestionados por el Ministerio de Industria, Energía y Turismo a través del IDAE y por las Comunidades Autónomas, salvo cuando se trate de aportaciones de Presupuestos Generales del Estado consignadas a favor de otros Departamentos ministeriales distintos del anterior para la ejecución de medidas concretas. El mecanismo de cogestión y cofinanciación entre el IDAE y las Comunidades Autónomas iniciado para la ejecución de las medidas contenidas en el Plan de Acción 2005-2007, y continuado con el Plan de Acción 2008-2012, continuaría siendo el principal mecanismo de aplicación de los fondos que se consignan a favor de este Plan durante todo su período de vigencia.

Con fecha 28 de noviembre de 2012 (publicada en el B.O.E. de 5 de diciembre de 2012), fue aprobada, previo informe de la CNE (actualmente CNMC), la Orden IET/2599/2012, que regula las transferencias de fondos, con cargo a las empresas productoras de energía, de la cuenta específica de la Comisión al IDAE, en el año 2012, para la ejecución de las medidas del Plan de Acción 2008-2012 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España 2004-2012 (E4), y los criterios para la ejecución de las medidas contempladas en dicho Plan.

Con fecha 30 de julio de 2013 ha tenido entrada en esta Comisión la solicitud de informe, por el trámite ordinario, de la Propuesta de Orden del MINETUR que es OBJETO de este Informe; la Propuesta de Orden establece el mecanismo de transferencia, desde la Comisión al IDAE, de los fondos para financiar las actuaciones previstas en el Plan de Acción durante el año 2013, la cuantía de los mismos y su liquidación.

Con fecha 31 de julio de 2013 la CNE (actualmente CNMC) procedió a dar el correspondiente trámite de audiencia a los interesados a través de los miembros del Consejo Consultivo de Electricidad, remitiéndoles la mencionada Propuesta de Orden al objeto de que formulen las observaciones que estimen oportunas.

El Anexo I al presente informe ofrece una síntesis de las respuestas recibidas de las siguientes partes interesadas: Gobierno Vasco, Generalitat Valenciana, Generalitat de Catalunya, Gobierno de Extremadura, Xunta de Galicia, Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA), Endesa Generación, S.A., Iberdrola, S.A. y Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU).

El Anexo II recoge la literalidad de las respuestas recibidas.

### **3. Descripción de la Propuesta de Orden**

La Propuesta de Orden tiene por objeto definir el procedimiento de transferencia de los fondos con cargo al sistema eléctrico que financian las actuaciones del Plan de Acción correspondientes al ejercicio 2013 —que ascienden a 150 millones de euros— desde la cuenta específica de la CNMC al IDAE. Asimismo, establece los mecanismos de liquidación y los criterios generales para la ejecución por el IDAE, en el ámbito de sus competencias, de las medidas previstas en el Plan de Acción, y para la consecución de los objetivos establecidos en éste. La CNMC abrirá una cuenta, en régimen de depósito, donde se ingresará la parte de cada liquidación correspondiente al Plan de Acción, para su posterior transferencia al IDAE.

La Propuesta determina las cantidades a ingresar por las empresas productoras de energía eléctrica incluidas en la disposición adicional tercera del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, en la cuenta en régimen de depósito de la CNE (actualmente CNMC), mensualmente durante el segundo, tercer y cuarto trimestre de 2013 por novenas partes, no más tarde del 15 de cada mes, salvo que dichos días correspondan con sábado, domingo o festivo en la plaza de Madrid, en cuyo caso se ampliará el plazo hasta el primer día hábil siguiente; la Comisión transferirá luego al IDAE los saldos existentes en la cuenta específica al final de cada mes.

El IDAE ejecutará las medidas del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020 en el ejercicio 2013 bien sea directa o indirectamente. Deberá realizar además un informe final de evaluación de resultados donde figuren las

cantidades destinadas a cada una de las líneas de actuación aplicadas, así como los correspondientes resultados obtenidos en términos de ahorro y eficiencia energética, informe que servirá de base para efectuar la liquidación final.

## **4. Consideraciones**

### **4.1 Adaptación de los plazos inicialmente previstos para la realización de los ingresos**

La demora en la tramitación de la Orden exigiría adaptar los plazos inicialmente previstos para la realización de los ingresos de los fondos destinados a la financiación del Plan de Acción (cf. artículo 2.3).

### **4.2 Utilización de una “resolución” en lugar de una “Circular” como instrumento para la publicación del número de cuenta**

La Propuesta de Orden alude (artículo 6.2) a la publicación mediante circular por parte de esta Comisión de la apertura de una cuenta para la realización de los ingresos en régimen de depósito para la financiación del plan.

Conforme al artículo 30 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, el instrumento jurídico en el que consisten las Circulares de la CNMC está previsto para los dos objetivos que se contemplan en dicho precepto (desarrollo normativo y requerimientos generales de información), en los que no encaja la publicidad de la cuenta en la que han de hacerse los pagos al IDAE.

Se recomienda por lo tanto reemplazar en el texto de la propuesta el término “circular” por “resolución”.

### **4.3 Establecimiento de un plazo máximo para la emisión de informe final por el IDAE**

La Propuesta de Orden que se informa determina los fondos a recaudar por esta Comisión, mediante ingresos a realizar por las empresas productoras que se enumeran en la Propuesta y sus cuantías correspondientes. Sin embargo, no especifica un reparto concreto de los mismos, más allá de la referencia genérica a aquellas medidas consideradas prioritarias por el Plan de Acción. Esta flexibilidad subraya la importancia que, para preservar la transparencia en la asignación de las cantidades aportadas, reviste el informe final de evaluación de resultados de las medidas y actuaciones realizadas que habrá de elaborar el IDAE, en el que “deberán figurar las cantidades destinadas a cada una de las líneas de actuación aplicadas, así como los resultados obtenidos en términos de ahorro y eficiencia energética” (cf. artículo 5).

Puesto que aún no se conocen los informes correspondientes a la aplicación del Plan en años precedentes, esta Comisión no puede proponer

fundadamente otros criterios alternativos que permitieran maximizar los ahorros obtenidos. Por lo tanto, sería conveniente acotar el plazo para la emisión de dicho informe de evaluación final por parte del IDAE. Se propone, por ello, incluir el siguiente inciso en el artículo 5:

*«Artículo 5. Evaluación de resultados.*

*El Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía realizará, **en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la presente Orden**, un informe final de (...).*».

#### **4.4 Ejecución de las medidas y aplicación de resultados**

La Propuesta de Orden establece como único agente para la ejecución de las medidas para el cumplimiento de los objetivos previstos en el Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020 al IDAE, bien sea de forma directa o indirecta (cf. artículo 4).

Esta Comisión considera conveniente matizar y concretar más esta forma de ejecución “directa o indirecta” del IDAE, estableciendo las líneas de cooperación con las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía en aquellos puntos de conexión en materia de promoción y difusión del ahorro y eficiencia energético:

#### **4.5 Consideraciones a las alegaciones presentadas**

Varias de las alegaciones presentadas argumentan que la Propuesta de Orden no es ajustada a derecho, pues consideran que: i) la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto-ley 14/2010, de 23 de diciembre, es contraria al Derecho Comunitario y a la Constitución española; ii) la determinación del porcentaje asignado a cada empresa generadora es en cualquier caso arbitrario, discriminatorio y carente de transparencia, y iii) en este caso podría ser también aplicable la jurisprudencia establecida por la Sentencia de 7 de febrero de 2012 de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que anuló la normativa relativa a la asunción del coste del bono social por las empresas.

Esta Comisión no ha considerado procedente hacer suyas estas alegaciones en el presente informe, pues la propuesta que es objeto del mismo daría lugar, en su caso, a una Orden publicada al amparo de una norma de rango superior, el Real Decreto-ley 14/2010, cuya Disposición Adicional Tercera, apartado 2, establece la cuantía con cargo al sistema eléctrico destinada a la financiación del Plan que se apruebe por Acuerdo del Consejo de Ministros (concretado en el Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020, aprobado el 29 de julio de 2011), así como los porcentajes para financiarlas y las empresas productoras que los aportarán.

Otras alegaciones son referidas al artículo tercero, donde se establecen las transferencias a realizar por la Comisión al IDAE de los saldos existentes en la cuenta específica a final de cada mes a cuenta de la liquidación definitiva, refiriéndose al establecimiento de un mecanismo para el caso de que hubiera recursos sobrantes, de forma que retornaran a las empresas que los han aportado proporcionalmente a su cuota de aportación.

Respecto al mismo artículo, también se sugiere que se realice la comprobación de la consecución de los objetivos previstos antes de proceder a la liquidación provisional de estos fondos destinados a la estrategia de eficiencia energética.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas han dirigido fundamentalmente sus alegaciones contra el artículo 4 incluido en la Propuesta de Orden, según el cual la ejecución de las medidas del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020 será llevada a cabo por el IDAE directa o indirectamente. Sin embargo, el apartado 4.2 del Resumen Ejecutivo del mencionado Plan, en relación con los mecanismos de aplicación de éste, establece que “se dará continuidad al marco de colaboración de IDAE con las Comunidades Autónomas para la ejecución de buena parte de las medidas de apoyo, formación y comunicación del Plan”, y afirma que “el mantenimiento del modelo de cogestión y cofinanciación del Plan entre IDAE y las Comunidades Autónomas supone el mantenimiento de los mecanismos de apoyo directo e incentivos para la renovación de equipos, sistemas y procesos”. Las Comunidades Autónomas consideran que la redacción definitiva de dicho artículo debería contemplar de forma expresa una referencia a la cogestión del Plan entre la Administración General del Estado, a través en este caso del IDAE, y las administraciones autonómicas, de forma tal que los fondos destinados a dicho Plan deberían cofinanciar las actividades de las Comunidades Autónomas en esta materia.

Otras alegaciones consideran insuficiente el informe final establecido en el artículo quinto de la Propuesta de Orden, donde se indica que el IDAE lo realizará incluyendo los resultados de las medidas y actuaciones realizadas con los recursos asignados, en el que se analizará la consecución de los objetivos previstos; dichas alegaciones argumentan que no bastaría con un informe de evaluación de resultados, sino que sería necesario, además, la remisión de un informe con la justificación de estos, que especifique el destino de los fondos, estableciendo además un plazo para la emisión del mismo y que se dote a la Comisión Nacional de Energía (en la actualidad CNMC) de la potestad inspectora necesaria sobre la totalidad del proceso. La CNMC comparte parcialmente este deseo de una mayor transparencia, si bien se limitaría a solicitar la imposición de un plazo máximo para la emisión del informe, como ya se ha indicado anteriormente. No obstante, no se considera apropiado exigir, como apuntan algunas alegaciones, la acreditación de la

consecución de los objetivos con anterioridad a la liquidación provisional de fondos.

Otras alegaciones, en el marco de la defensa de los consumidores, inciden en la indefensión por parte de los consumidores y usuarios sobre esta materia dada la imposibilidad de analizar y evaluar tal propuesta en un plazo razonable de tiempo, por lo que manifiestan una oposición a la propuesta normativa, ya que impide la participación de la sociedad civil en la elaboración de la misma, debido al escaso plazo de tiempo otorgado para analizar y plantear las oportunas alegaciones. Argumentan, además, que la Orden objeto de informe supone un grave recorte de fondos con respecto al año pasado, recortes en concordancia con el resto de la reforma energética realizada por el Gobierno, manteniéndose un sistema opaco, contrario a la eficiencia energética, que castiga el autoconsumo y traslada a los consumidores la carga de mantener el sistema eléctrico actual que no es eficiente ni acorde con las nuevas Directivas Europeas. No se ha entrado a valorar estas cuestiones, pues se entiende que sobrepasan el alcance del presente informe.

## **5. Propuesta de mejoras de redacción**

La Propuesta de Orden incluye varias referencias a la “Comisión Nacional de la Energía” (cf. artículos 1, 3, 5 y 6); que deberían sustituirse por “Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia”, considerando que, desde el 7 de octubre de 2013<sup>2</sup> ha asumido estas competencias<sup>3</sup>.

Por otra parte, en la Propuesta remitida se hace referencia al “Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020” (en el título de la Orden, preámbulo y artículo primero) pero el nombre aprobado oficialmente por el Consejo de Ministros del 29 de julio de 2011 es “Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020”, tal y como ha argumentado una de las alegaciones.

Además, en el cuadro en el que se establecen las cuantías a ingresar por las empresas productoras en el artículo 2, apartado 3, de la Propuesta, se cita como una de estas a “Nueva Generación del Sur, S.A.”, cuando lo correcto sería “Nueva Generadora del Sur, S.A.”.

---

<sup>2</sup> Orden ECC/1796/2013, de 4 de octubre, que fija la puesta en funcionamiento de la CNMC el 7 de octubre.

<sup>3</sup> Disposición adicional quinta (*‘Atribución de competencias a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia’*) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC.

## **Anexo I: Síntesis de las alegaciones presentadas por los miembros del Consejo Consultivo de Electricidad**

Se ha remitido la propuesta de “*Orden por la que se regulan las transferencias de fondos, con cargo a las empresas productoras de energía eléctrica, de la cuenta específica de la CNE [actualmente CNMC] al IDAE, en el año 2013, para la ejecución de las medidas del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020, y los criterios para la ejecución de las medidas contempladas en dicho Plan*”, mediante escrito de la Secretaría de Estado de la Energía de fecha de entrada en esta Comisión de 30 de julio de 2013, con el objeto de que los agentes pertenecientes al Consejo Consultivo remitan las observaciones que estimen oportunas, con el resultado siguiente:

- **GOBIERNO VASCO**: El Director de Energía, Minas y Administración Industrial del Gobierno Vasco ha remitido escrito con las siguientes alegaciones a la Propuesta de Orden:
  - 1) La Propuesta de Orden debería presentar una memoria económica de justificación y destino de los fondos, con el objeto de valorar la idoneidad y eficacia de las medidas que se propongan, así como de contrastar el informe de resultados que se debe presentar a final de año.
  - 2) La aprobación de la Orden objeto de informe debería realizarse a finales del año anterior, puesto que establece que las empresas aporten fondos mensualmente por novenas partes en el segundo, tercer y cuarto trimestre de 2013 y ya han transcurrido siete meses del año.
  - 3) Los productores independientes no deben ser agentes financiadores del Plan de Acción de Ahorro y eficiencia Energética 2020, según la Directiva Europea 2012/27/UE de eficiencia energética, artículo 7, tiene más sentido que la financiación sea soportada por los grupos empresariales integrados verticalmente, ya que son los que disponen de plantas de generación, instalaciones de distribución eléctrica y son comercializadores de la actividad.
  - 4) Los fondos para el Plan de Acción de ahorro y Eficiencia Energética 2020 deben cofinanciar las actividades de las CCAA en esta materia, posibilitando así incrementar los esfuerzos para alcanzar los objetivos establecidos.

Por otra parte el Gobierno Vasco argumenta que dos empresas vascas se ven afectadas por la obligatoriedad de aportar fondos según establece el Real Decreto-ley 14/2010, lo que representa un 1,42% del total de las aportaciones. Tradicionalmente estos fondos se financiaban a través del Convenio EVE-IDAE, resultado de la colaboración que desde el año 2005 desarrollaba el Departamento de Industria del Gobierno Vasco con objeto de incentivar proyectos en Euskadi cuyo fin último fuese mejorar la eficiencia en el uso de la energía. Finalizado dicho Convenio, el Gobierno Vasco considera aconsejable que estos recursos continúen destinados a incentivar actuaciones de ahorro y eficiencia energética en la Comunidades Autónomas.

- **GENERALITAT VALENCIANA:** El Director General de Energía de la Consellería de Economía, Industria, Turismo y Ocupación de la Generalitat Valenciana ha remitido escrito con el siguiente comentario a la Propuesta de Orden:

En el Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020 se establecen los mecanismos análogos a los Planes de Acción anteriores, dando continuidad al marco de colaboración de IDAE con la Comunidades Autónomas para la ejecución de buena parte de las medidas de apoyo, formación y comunicación, mecanismos de colaboración que han proporcionado resultados positivos, por lo que se considera imprescindible mantenerlos para lograr los objetivos de ahorro energético previstos para el año 2020. Por tanto, la Generalitat Valenciana considera que la Propuesta de Orden debe incluir referencia expresa a este mecanismo, concretamente propone la modificación del artículo 4 con la siguiente nueva redacción:

*“La ejecución de las medidas del Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020 en el ejercicio 2013, se llevará a cabo mediante mecanismos de cooperación celebrados a tal efecto por el Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía con comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía.*

*Asimismo, el Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía realizará actuaciones directas de promoción y difusión del ahorro y eficiencia energética, así como las consideradas singulares en sectores que tengan carácter estratégico y con empresas cuyo ámbito territorial exceda el de una comunidad autónoma”.*

- **GENERALITAT DE CATALUNYA:** El Director General de Energía, Minas y Seguridad Industrial de la Generalitat de Catalunya ha remitido escrito con las siguientes alegaciones a la Propuesta de Orden:

- 1) Referencia errónea al “Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020”: En el título de la Orden y en su artículo primero se menciona el “Plan de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020” cuando en realidad se debería mencionar el “Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020”, que es el nombre aprobado oficialmente por el Consejo de Ministros del 29 de julio de 2011.

- 2) Propone sustituir el redactado actual del artículo 4 por el siguiente:

*“La ejecución de las medidas del Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020 se llevará a cabo con arreglo a los convenios marco de colaboración que se firmarán a tal efecto por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía con comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía.*

*Asimismo, el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía realizará actuaciones directas de promoción y difusión del ahorro y*

*eficiencia energética, así como las consideradas singulares en sectores que tengan carácter estratégico y con empresas cuyo ámbito territorial exceda el de una comunidad autónoma.*

*2. Los recursos del Plan para el año 2013 destinados a la financiación de los convenios de colaboración y su distribución territorial responderán a las cuantías y criterios a aprobar con las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía a través de la Comisión Consultiva. Los criterios de reparto territorial son los siguientes:*

*a) Criterio sectorial: Asignación proporcional al apoyo público establecido en el Plan de Acción 2011-2020.*

*b) Criterio territorial: Para esta asignación se utilizarán indicadores que reflejen la actividad sectorial por regiones y, por tanto, el esfuerzo que habría de realizar cada comunidad autónoma y ciudad con Estatuto de Autonomía para conseguir los objetivos sectoriales del Plan.*

*3. En el caso de que, después de la distribución indicada en el número anterior de este artículo, resultasen recursos sobrantes o no aplicados, el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía procederá a distribuir estos remanentes entre las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía en ejercicios sucesivos, o bien serán aplicados directamente por el propio Instituto en actuaciones directas de las descritas en el apartado 1 de este artículo.*

*4. Los convenios de colaboración suscritos con las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía establecen la obligación de realizar anualmente un número mínimo de medidas consideradas prioritarias de entre las que se incluyen en el Plan, seleccionándose como tales aquéllas que supongan un mayor ahorro energético.*

*5. Las comunidades autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía deberán presentar un programa de trabajo para la ejecución de las medidas que deberá ser aprobado por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía. Los recursos distribuidos a las comunidades y ciudades autónomas serán finalistas para la ejecución de las medidas aprobadas en los programas de trabajo.”*

- **GOBIERNO DE EXTREMADURA:** El Director General de Incentivos Agroindustriales y Energía de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente y Energía del Gobierno de Extremadura ha remitido escrito con las siguientes consideraciones:

- 1) Se considera inviable realizar observación alguna al texto de la Orden sobre el que se nos ha dado traslado, sobre todo para una anualidad 2013 que estaría enmarcada en el nuevo Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020 que precisaría de un nuevo “compromiso” en este caso del IDAE con la Comunidad Autónoma para su desarrollo, que a fecha de hoy se desconoce la decisión al respecto.

- 2) No existe comunicación del Ministerio respecto a la última anualidad (2012) referida al vigente “Convenio Marco de colaboración entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE), para la definición y puesta en práctica de las actuaciones contempladas en el Plan de Acción 2008-2012, de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España”, y sobre la que no se ha trasladado comunicación alguna tanto para su desarrollo efectivo como para su cancelación anticipada.
- **XUNTA DE GALICIA:** El Director General de Energía y Minas de la Consellería de Economía e Industria de la Xunta de Galicia ha remitido escrito con las siguientes consideraciones:
    - 1) Se recuerda que para la ejecución del Plan de Acción 2008-2012 que se mencionaba en el Real Decreto-ley 14/2010, el Instituto Enerxético de Galicia (Inega) y el IDAE suscribieron, el 3 de julio de 2008, el *Convenio de Colaboración entre el Inega y el IDAE para la definición y puesta en práctica de las actuaciones contempladas en dicho Plan de Acción 2008-2012*, cuya ejecución se desarrolló según lo establecido hasta la anualidad de 2012 en la que se produjo un incumplimiento unilateral del Convenio Marco por parte del IDAE. La vigencia del convenio incluía la anualidad de 2012, pudiéndose ejecutar hasta el 31 de octubre de 2013, y su presupuesto se dotaba en función de los Presupuestos Generales del Estado, la tarifa eléctrica y la tarifa de gas, habiéndosele asignado a Galicia el 6,5% del total del presupuesto disponible para todas las Comunidades Autónomas, en función del cual se llevaron a cabo las acciones correspondientes (convocatoria de ayudas, proyectos singulares, formación, publicidad, información, etc.). Puesto que no se ha realizado la transferencia de los fondos comprometidos por el IDAE a favor del Inega se han derivado las correspondientes consecuencias laborales y económicas. Por ello se solicita que se incluya en el presupuesto destinado a las actuaciones del Plan (150 millones de €) para 2013 esta cuantía pendiente de aportar del último periodo (6,5% del total del presupuesto para las Comunidades Autónomas del Plan de Acción 2008-2012).
    - 2) En cumplimiento de lo establecido en el apartado 4.2. del Plan de Acción de Ahorro y Eficiencia Energética 2011-2020, consideran que la redacción del artículo 4 de la Propuesta de Orden debe contemplar de forma expresa una referencia a la cogestión del Plan entre la Administración General del Estado y las administraciones autonómicas.
  - **Asociación Española de la Industria Eléctrica (UNESA):** El representante de los Productores de Electricidad en el Consejo Consultivo de Electricidad argumenta que el Real Decreto-Ley 14/2010 impone a once compañías generadoras la obligación de abonar las cuantías destinadas a la financiación del Plan de Acción 2008-2012, así como la cuantía destinada al

Plan que se apruebe por Acuerdo del Consejo de Ministros para el año 2013. La aplicación de este sistema de financiación que se desarrolla y concreta en la Propuesta de Orden, se considera arbitrario, discriminatorio y carente de transparencia, puesto que no tienen justificación que lo paguen determinadas empresas eléctricas ni tampoco los porcentajes asignados a cada empresa generadora. Por tanto considera la propuesta de Orden Ministerial inconstitucional, relacionándola con la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 2012 relativa al bono social.

Además de esta cuestión, UNESA indica que en el artículo 3 de la Propuesta se establece la transferencia de fondos al IDAE sin establecer que ocurrirá en el caso de que resulten recursos sobrantes. UNESA considera que lo apropiado sería establecer un mecanismo para que los fondos sobrantes retornaran a las empresas que los han aportado proporcionalmente a su cuota de aportación.

También, en el artículo 5 de la Propuesta de Orden, se dispone el IDAE realizará un informe de evaluación de resultados, sin que se establezcan plazos para la emisión del mismo ni se dote a la CNE (actualmente CNMC) de potestad inspectora para realizar un seguimiento de los convenios con el objeto de aprobación definitiva por parte del Ministerio de Industria. UNESA considera necesario además del informe de evaluación de resultados, una justificación de estos y del destino de los fondos, así como que la CNE (actualmente CNMC) tenga potestad inspectora.

- **ENDESA GENERACIÓN, S.A.:** Las alegaciones presentadas por ENDESA consideran, en primer lugar, que la aprobación de la Orden según la Propuesta supondría incurrir en nulidad de pleno derecho, puesto que la obligación de contribuir al sostenimiento del mecanismo de financiación por determinadas empresas productoras sería contrario a la Constitución Española y a la normativa comunitaria, por los siguientes motivos:
  - a) Vulnera el artículo 14 de la Constitución Española y el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, que proclaman la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley, puesto que resulta discriminatorio el hecho de que sean determinados contribuyentes (determinadas empresas generadoras) los que asuman esa carga y no otros.
  - b) Vulnera el artículo 31 de la Constitución Española, que establece que *“Todos contribuirán al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su capacidad económica mediante un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso tendrá alcance confiscatorio”*.
  - c) Vulnera el artículo 9.3 de la Constitución Española, que *“garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes”*.

*públicos*". La recaudación que se detrae de esta obligación en nada afecta al sector eléctrico ni a las actividades afectas al mismo, sino que subvencionan grandes empresas industriales, servicios de transporte, de consultoría, etc.

- d) Vulnera el artículo 86 de la Constitución Española (un Decreto-ley no puede regular las materias citadas en el artículo 86.1: Derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I).
- e) Tiene un impacto negativo sobre la credibilidad en los mercados del conjunto del sistema y sobre las empresas de generación afectadas.
- f) Afecta negativamente la posición económica y competitiva de ENDESA, puesto que debe aportar casi 52 millones de euros.
- g) La jurisprudencia asentada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 2012 en materia del bono social es plenamente aplicable a este caso.

En segundo lugar, las alegaciones presentadas por ENDESA se refieren al propio articulado de la Propuesta de Orden:

- Artículo Segundo: ENDESA considera necesaria una nueva redacción del apartado 3 de este artículo que adapte los plazos de ingreso por parte de las empresas productoras en la cuenta de la CNE (actualmente CNMC), puesto que establece que se hagan durante el segundo, tercer y cuarto trimestre de 2013, y el segundo y parte del tercero ya han pasado.
  - Artículo Tercero: ENDESA considera necesaria la inclusión de la comprobación de la consecución de los objetivos previstos, antes de proceder a la liquidación provisional de los fondos destinados a la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética. Además si resultaran recursos sobrantes se debería establecer un mecanismo por el que dichos fondos sobrantes retornaran a las empresas que los han aportado con igual proporcionalidad.
  - Artículo Quinto: ENDESA considera necesaria la remisión de un informe justificativo del destino de los fondos y de los resultados concretos de cada uno; le parece insuficiente la mera presentación por parte del IDAE de un informe de evaluación de resultados tal y como se incluye en la Propuesta de Orden. Además, ENDESA cree que es absolutamente necesaria una justificación de los resultados obtenidos y del destino de la cuantía prevista, así como que la Comisión Nacional de Energía tenga potestad inspectora. Además la Propuesta de Orden Ministerial no prevé plazos para la emisión del informe de evaluación de resultados.
- **IBERDROLA, S.A.**: Los comentarios presentados por IBERDROLA consideran, con carácter general, que la aprobación de la Orden según la Propuesta no es ajustada a derecho por traer causa de y constituir un acto de aplicación de la Disposición Adicional Tercera del Real Decreto-Ley

14/2010 que resulta contraria al Derecho comunitario y a la Constitución Española, puesto que:

- (i) Resulta discriminatorio para las empresas de generación eléctrica, con respecto a otras empresas del sector y respecto a otras empresas de generación, al imponerles únicamente a ellas la obligación de sufragarlo, lo cual infringe tanto el artículo 3 de la Directiva 2009/72/CE y el principio comunitario de igualdad, como el derecho fundamental a la igualdad reconocido en el artículo 14 de nuestra Constitución.
- (ii) Carece de la transparencia exigible (resultando por ello una medida de imposible fiscalización) y es arbitrario, en contra del mandato contenido en el artículo 9.3 de la Constitución, a la hora de seleccionar qué empresas generadoras deben contribuir y, adicionalmente, determinar en qué medida deben hacerlo cada una de ellas (es decir, a la hora de atribuirles un porcentaje de contribución).
- (iii) Obstaculiza el establecimiento de nuevas empresas generadoras de electricidad en España, resultando por ello contrario al artículo 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- (iv) Restringe la libertad de empresa, reconocida en el artículo 38 de la Constitución Española, de las empresas generadoras incluidas en la D.A. 3ª del RDL 14/2010.

IBERDROLA argumenta además que la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 2012 relativa al bono social examinó un supuesto similar y apreció claramente la existencia de discriminación en el mismo sentido que en este caso, al imponer la carga de financiación a una lista nominativa de empresas, sin que se explicita la razón por la que se impone a estas y no a otras, ni por qué en determinados porcentajes a cada una de ellas.

En resumen, IBERDROLA considera que con el régimen de financiación que para el Plan de Ahorro y Eficiencia Energética se prevé en la Orden, el Gobierno incumple sus obligaciones de Derecho Comunitario derivadas de la Directiva 2009/72/CE, en concreto por las siguientes tres discriminaciones arbitrarias entre empresas:

- a) optar porque sea un determinado sector económico y no los presupuestos públicos quienes financien el Plan de Ahorro y Eficiencia Energética
- b) seleccionar para la financiación a los generadores, dejando fuera a otras empresas del sector eléctrico (distribuidores, transportistas, comercializadores, etc.) y,
- c) hacer recaer únicamente sobre determinadas empresas generadoras de electricidad la obligación de soportar los Planes de Ahorro y Eficiencia Energética o en proporción a determinados porcentajes cuya procedencia no se explica en la regulación aplicable y que no tienen fundamento alguno en el volumen de negocios de las empresas afectadas o en la actividad las mismas.

Por otra parte, los comentarios presentadas por IBERDROLA se refieren al articulado de la Propuesta de Orden:

- Artículo 3: IBERDROLA considera apropiado establecer un mecanismo para que, en el caso de que existan, los fondos sobrantes retornen a las empresas que los han aportado de forma proporcional a su cuota de aportación.
  - Artículo 5: IBERDROLA considera necesaria la remisión de un informe por parte del IDAE que no sólo sea de evaluación de resultados, sino también de justificación y destino de estos, estableciendo además un plazo para la emisión del mismo y que se dote a la Comisión Nacional de Energía de la potestad inspectora necesaria sobre la totalidad del proceso.
- **CONSEJO DE CONSUMIDORES Y USUARIOS (CCU)**: El CCU, como órgano de consulta y representación de los consumidores y usuarios, quiere poner de manifiesto la oposición a la propuesta normativa, ya que impide la participación de la sociedad civil en la elaboración de dicha normativa, debido al escaso plazo de tiempo otorgado para analizar y plantear las oportunas alegaciones a dicho trámite de urgencia remitido al Consejo Consultivo de Electricidad (Comisión Nacional de la Energía). Consideran que existe una absoluta indefensión por parte de los consumidores y usuarios sobre esta materia dada la imposibilidad de analizar y evaluar tal propuesta en un plazo razonable de tiempo.

Argumentan además que la Orden objeto de informe supone un grave recorte de fondos con respecto a la Orden IET/2599/2012, de 28 de noviembre, que regula la misma materia, puesto que para el año 2013 supone un recorte de 100.000.000 de euros con respecto al año pasado. Consideran, por ello, graves estos recortes así como la supresión de las subvenciones destinadas a cualquier plan de eficiencia energética, y por ende al Plan de ahorro y eficiencia energética.

Les preocupa que esta medida esté justificada en la necesidad de eliminar el déficit tarifario, ya que indican que no existe una auditoría real de los costes por lo que no es factible conocer la suma real del déficit.

No comprenden el motivo de que los fondos transferibles a cargo de las empresas eléctricas sean inferiores con respecto al año pasado, mientras que sus beneficios son muy superiores a las del resto de Europa (el margen medio de beneficio del pasado año fue de 6,78% y el de la UE de 2,62%). Por tanto consideran que la transferencia de fondos podría ser superior a los establecido por al presente Orden, siempre que todo esto se vea reflejado en la aplicación efectiva de dichas subvenciones, es decir, a qué planes de eficiencia energética son destinados y su aplicación real.

Por último, indican que no parece muy operativo que la orden transferencia para el año 2013 se haga cuando ha pasado más de 8 meses de dicho año.

Las asociaciones de consumidores entienden que estos nuevos recortes están en concordancia con el resto de la reforma energética realizada por el Gobierno, manteniéndose un sistema opaco, contrario a la eficiencia energética, que castiga el autoconsumo y traslada a los consumidores la carga de mantener el sistema eléctrico actual que no es eficiente ni acorde con las nuevas Directivas Europeas.





COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

