



INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN POR LA QUE SE FIJAN LOS TRIBUTOS Y RECARGOS CONSIDERADOS A EFECTOS DE LOS SUPLEMENTOS TERRITORIALES Y SE DESARROLLA EL MECANISMO PARA OBTENER LA INFORMACIÓN NECESARIA PARA LA FIJACIÓN DE LOS SUPLEMENTOS TERRITORIALES EN RELACIÓN CON LOS PEAJES DE ACCESO DE ENERGÍA ELÉCTRICA CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2013

IPN/CNMC/021/17

27 de julio de 2017
www.cnmc.es

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN POR LA QUE SE FIJAN LOS TRIBUTOS Y RECARGOS CONSIDERADOS A EFECTOS DE LOS SUPLEMENTOS TERRITORIALES Y SE DESARROLLA EL MECANISMO PARA OBTENER LA INFORMACIÓN NECESARIA PARA LA FIJACIÓN DE LOS SUPLEMENTOS TERRITORIALES EN RELACIÓN CON LOS PEAJES DE ACCESO DE ENERGÍA ELÉCTRICA CORRESPONDIENTES AL EJERCICIO 2013

Expediente núm.: IPN/CNMC/021/17

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D^a. Idoia Zenarrutzabeitia Beldarrain

D. Benigno Valdés Díaz

D. Fernando Torremocha y García-Sáenz

D. Mariano Bacigalupo Saggese

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo.

En Madrid, a 27 de julio de 2017

En el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 7 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**, acuerda emitir el siguiente informe relativo a la *“Orden por la que se fijan los tributos y recargos considerados a efectos de los suplementos territoriales y se desarrolla el mecanismo para obtener la información necesaria para la fijación de los suplementos territoriales en relación con los peajes de acceso de energía eléctrica correspondientes al ejercicio 2013”*:

1. Antecedentes

El artículo 17.4 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, en la redacción dada por la Ley 17/2007, de 4 de julio, por la que se modifica la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, para adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2003/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, establecía que, en caso de que las actividades eléctricas fueran gravadas con tributos de carácter autonómico o local, cuya cuota se obtuviera mediante reglas no uniformes para el conjunto del territorio nacional, al peaje

de acceso se le podría incluir un suplemento territorial, que podría ser diferente en cada Comunidad Autónoma o entidad local.

De esta forma se contemplaba la posibilidad de que los peajes de acceso de energía eléctrica no fueran homogéneos en todo el territorio nacional, al poderse incluir los denominados suplementos territoriales, en función de si las distintas Comunidades Autónomas o entidades locales hubiesen impuesto algún gravamen.

El Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, modificó la Ley 54/1997 de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, dando nueva redacción al apartado 4 del artículo 17, a efectos de imponer la inclusión de los citados suplementos territoriales en los peajes de acceso en aquellas Comunidades Autónomas que gravasen, directa o indirectamente, las actividades o instalaciones destinadas al suministro eléctrico con tributos propios o recargos sobre los tributos estatales, cuyos suplementos habrían de ser abonados por los consumidores ubicados en el ámbito territorial de la respectiva Comunidad Autónoma.

La Orden IET/221/2013, de 14 de febrero, por la que se establecen los peajes de acceso a partir de 1 de enero de 2013 y las tarifas y primas de las instalaciones del régimen especial y la Orden IET/1491/2013, de 1 de agosto, por la que se revisan los peajes de acceso de energía eléctrica para su aplicación a partir de agosto de 2013 y por la que se revisan determinadas tarifas y primas de las instalaciones del régimen especial para el segundo trimestre de 2013, establecieron los peajes de acceso aplicables, respectivamente, desde el 1 de enero de 2013 y desde el 1 de agosto de 2013 sin tomar en consideración la eventual existencia de tributos propios de las Comunidades Autónomas o recargos sobre tributos estatales con relación a las actividades o instalaciones destinadas al suministro eléctrico de forma, directa o indirecta.

El Tribunal Supremo, mediante Sentencia de 11 de junio de 2014, declaró la nulidad del artículo 9.1 de dicha Orden IET/221/2013, por no haber incluido los suplementos territoriales a los que se refería el apartado cuarto del artículo 17 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, según la redacción dada por el artículo 38 del Real Decreto-ley 20/2012, estableciendo que el Ministro de Industria, Energía y Turismo debía proceder a la inclusión de los suplementos territoriales en los términos que establecía la Disposición adicional decimoquinta del citado Real Decreto-ley 20/2012.

Análogamente, mediante Sentencia de 22 de septiembre de 2016, el Tribunal Supremo declaró que el artículo 1 y el Anexo I de dicha Orden IET/1491/2013 no eran conformes al ordenamiento jurídico en la medida en que no incluían entre los peajes de acceso para el segundo periodo de 2013 los suplementos

territoriales a los que se refería el apartado cuarto del artículo 17 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, según la redacción dada por el artículo 38 del Real Decreto-ley 20/2012, declarando también que debía el Ministro de Industria, Energía y Turismo proceder a su inclusión.

Por otra parte, cabe señalar que la redacción dada al artículo 17.4 de la Ley 54/1997 por el Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, fue declarada inconstitucional por sentencia del Tribunal Constitucional 136/2015, de 11 de junio de 2015.

Con el fin de ejecutar tales sentencias, aun de forma parcial, se aprobó la Orden ETU/35/2017, de 23 de enero, por la que se establecen los suplementos territoriales en las comunidades autónomas de Cataluña, La Rioja, Castilla-La Mancha y Comunitat Valenciana, correspondientes al año 2013, respecto de la cual se emitió informe por esta Sala de Supervisión Regulatoria con fecha 17 de enero de 2017 (IPN/CNMC/001/17).

El 19 de julio de 2017 se recibió en la CNMC la *“Propuesta de Orden por la que se fijan los tributos y recargos considerados a efectos de los suplementos territoriales y se desarrolla el mecanismo para obtener la información necesaria para la fijación de los suplementos territoriales en relación con los peajes de acceso de energía eléctrica correspondientes al ejercicio 2013”* junto con la Memoria de Análisis del Impacto Normativo (MAIN) para que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7 y en la disposición transitoria décima de la Ley 3/2013, se emita informe con carácter urgente. Dichos documentos fueron remitidos para alegaciones a los miembros del Consejo Consultivo de Electricidad el mismo día 19 de julio de 2017. En el Anexo del presente informe se adjuntan las alegaciones recibidas de los miembros del Consejo Consultivo de Electricidad.

Finalmente se indica que la vigente Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que derogó la Ley 54/1997 de 27 de noviembre, vino en restablecer en su artículo 16 el carácter potestativo de la inclusión de los suplementos territoriales.

2. Contenido de la propuesta de Orden

La orden consta de un preámbulo, cuatro artículos, una disposición transitoria única, dos disposiciones finales y dos anexos.

El artículo 1, relativo al objeto de la orden, establece que la misma se dicta de acuerdo con el artículo 17 de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, y en ejecución de las sentencias del Tribunal Supremo de 1 de junio de 2014 y de 22 de septiembre de 2016, a fin de desarrollar el mecanismo para obtener información necesaria para la fijación de los suplementos territoriales correspondientes al año 2013 a incluir en los peajes de cada una de las

Comunidades Autónomas que en dicho ejercicio aplicarán tributos o recargos que deban ser tenidos en cuenta a los efectos del referido precepto, señalando asimismo que, en el anexo I, se contienen los tributos y recargos que serán considerados a efectos de la aplicación de los suplementos territoriales.

El artículo 2 dispone que la orden será de aplicación a aquellos que hubieran desarrollado actividades destinadas al suministro en 2013 y que hubieran soportado durante dicho año el pago de alguno de los tributos señalados en el anexo I.

El artículo 3 se refiere al certificado acreditativo de las cuantías abonadas en 2013. A tenor del mismo, los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la orden solicitarán de las Comunidades Autónomas donde hayan ejercido su actividad la emisión de un certificado con determinado contenido (sujeto pasivo, tributo liquidado y cantidades abonadas en 2013).

El artículo 4 establece el mecanismo de fijación de los suplementos territoriales. A tenor del mismo, los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la orden remitirán al Ministerio por medios electrónicos los certificados de las Comunidades Autónomas en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la Orden. Una vez recibida la información, el Ministerio fijará los concretos valores de los suplementos territoriales para cada una de las Comunidades Autónomas que corresponda, el procedimiento de liquidación para los referidos sujetos, así como el procedimiento de refacturación a los consumidores afectados.

La disposición transitoria única señala que en la orden que apruebe los suplementos territoriales en relación con los peajes correspondientes al ejercicio 2013 a partir de la información recabada con la presente orden, se regulará el procedimiento de refacturación a los consumidores afectados. Dicha orden regulará asimismo las regularizaciones necesarias en puntos de suministro afectados por las refacturaciones que, a la entrada en vigor de la presente orden, se hubiesen efectuado en aplicación de la Orden ETU/35/2017.

La primera de las disposiciones finales se refiere al título competencial y la disposición final única de la orden establece que la misma entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Finalmente, los Anexos I y II recogen, respectivamente, los tributos autonómicos que se tomarán en cuenta para la determinación de los suplementos territoriales y el modelo de solicitud de certificado a las Comunidades Autónomas.

Aunque la MAIN señala que, analizada la información remitida por las Comunidades Autónomas afectadas por la Orden ETU/35/2017 se ha puesto de manifiesto la necesidad de dejarla sin efecto, lo cual se lleva a cabo

mediante la derogación de la misma, sin embargo, en la propuesta de orden no figura disposición derogatoria alguna expresa o tácita que deje sin efecto la citada Orden ETU/35/2017.

3. Consideraciones

3.1. Sobre el procedimiento de urgencia

En línea con lo señalado en el informe IPN/CNMC/001/17, esta Sala pone de manifiesto la necesidad de disponer de mayor tiempo para analizar la propuesta de orden ministerial, tanto por parte de los miembros del Consejo Consultivo como por parte de los órganos de la propia comisión, al objeto de dar adecuado cumplimiento a las funciones que tienen encomendadas.

3.2. Sobre la suficiencia de rango para asignar nuevas funciones a la CNMC

Si bien la orden, según lo expuesto, no aprueba los suplementos territoriales ni determina el modo de liquidación de los mismos, su preámbulo adelanta que, en su momento, la liquidación corresponderá a la esta Comisión.

En ese sentido, procede remitirse a lo ya señalado en el informe IPN/CNMC/001/17 a este respecto: *“Así, la gestión de la declaración de ingresos del suplemento territorial, que es definida por la propia propuesta de orden como independiente del procedimiento de liquidaciones no puede subsumirse en la función liquidatoria que esta Comisión ejerce –si bien es cierto que de manera transitoria- y, por tanto, comporta que la función que se pretende imponer a la CNMC mediante la publicación de la orden debería hacerse mediante norma de suficiente rango normativo y ser acompañada de los recursos necesarios para su adecuado desempeño.”*

3.3. Sobre el objeto de la propuesta de Orden

En el informe INF/CNMC/001/17, esta Sala indicó que el ámbito de aplicación de la Orden de ejecución relativa a los suplementos territoriales no debiera quedar supeditado a la remisión de información por parte de las Comunidades Autónomas y que el procedimiento de devolución de los suplementos territoriales debiera establecerse conjuntamente para todas las Comunidades Autónomas afectadas, a efectos de evitar posibles discriminaciones entre Comunidades Autónomas, sujetos pasivos y consumidores.

Según figura en la MAIN, la presente propuesta regula aspectos parciales de los suplementos territoriales que deben aplicarse en las Comunidades Autónomas para 2013, pues establece los tributos que se considerarán a

efectos de tales suplementos y desarrolla un mecanismo para obtener la información necesaria para la fijación de los suplementos en relación con los peajes de acceso de energía eléctrica correspondientes a 2013.

A tenor de la MAIN, el Tribunal Supremo ha requerido al Ministerio para que proceda a la aprobación, de manera urgente, de los suplementos territoriales restantes no incluidos en la Orden ETU/35/2017, de 23 de enero, tomando como referencia, en caso de no contar con mejor información, aquella de la que dispone el Ministerio de Hacienda y Función Pública a través de su página web con relación a tributos autonómicos¹. Dicha información es la empleada para determinar en la propuesta de orden los impuestos que se consideran a efectos de la aplicación de los citados suplementos.

No obstante, se ha comprobado que, para fijar los suplementos territoriales, resulta imprescindible conocer información adicional a la de esa página web y, además, es necesaria la colaboración de las Comunidades Autónomas. A tal fin, se ha requerido información a dichas Comunidades Autónomas, que han participado de modo desigual, de forma que, señala la MAIN, no se dispone de la información necesaria para fijar los suplementos territoriales en todas las Comunidades Autónomas afectadas.

La MAIN continúa señalando que, si bien la información disponible en el Ministerio de Hacienda permite conocer qué tributos propios autonómicos y recargos sobre tributos estatales existieron en 2013, resulta necesario discernir de la cuantía total recaudada por aquellos, qué parte corresponde a las actividades de transporte, distribución y producción a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, con régimen primado. Sin embargo, esta información desagregada no se encuentra disponible en la página web del Ministerio de Hacienda.

Por ello, resulta imprescindible, señala la MAIN, contar con información de que disponen únicamente las Comunidades Autónomas recaudadoras de cada uno de los tributos, resultando, por tanto, su colaboración necesaria.

La MAIN continúa indicando que, a tal fin, se ha requerido información a las Comunidades Autónomas afectadas, siendo la participación desigual, y sin que el procedimiento de recogida de información haya finalizado. En atención a ello resulta necesario adoptar en la orden un mecanismo para obtener la información necesaria para la fijación de suplementos territoriales que, aunque dictado con carácter general, se circunscribirá a las Comunidades que no hayan aportado información para dicha fijación.

¹ La MAIN menciona asimismo los autos recaídos en procedimientos contenciosos 102/2013 y 114/2014, respectivamente, en los que insta al Ministerio a la aprobación de la orden que, con los datos que recabe de las Comunidades Autónomas o con los que tiene disponibles, así como con los que hayan aportados las propias partes, fije los correspondientes suplementos territoriales.

En vista de lo anterior, tanto el preámbulo de la orden como la MAIN concluyen que la misma tiene un triple objetivo consistente, en primer lugar, identificar los tributos de cada una de las Comunidades Autónomas que estuvieron vigentes en 2013 a efectos de determinar los suplementos territoriales, recogándose en el anexo I todos y cada uno de los tributos que se van a tomar en consideración en el cálculo de los suplementos territoriales a incluir en los peajes de acceso que se apliquen a los consumidores cuyo punto de suministro esté ubicado en cada una de las Comunidades afectadas. En segundo lugar, la orden desarrolla un mecanismo de recogida y tratamiento de la información. En tercer lugar, según el preámbulo y la MAIN, la orden habilita a los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación a que presenten ante el Ministerio el certificado emitido por las Comunidades para solicitar que se proceda al reconocimiento de estas cantidades abonadas y a su inclusión a efectos de determinación del suplemento.

Posteriormente, concluye el preámbulo, será preciso fijar los concretos suplementos territoriales correspondientes al año 2013 a incluir en los peajes de cada una de las Comunidades Autónomas que resulten afectadas de acuerdo con los criterios establecidos en esta orden, a partir de cuya recaudación se procederá a la compensación a los sujetos que hayan sido gravados con los tributos referidos. Asimismo, se establecerá el mecanismo para la refacturación y regularización de las cantidades abonadas.

En virtud de cuanto antecede, esta Sala,

ACUERDA

ÚNICO.- Informar favorablemente la *“Orden por la que se fijan los tributos y recargos considerados a efectos de los suplementos territoriales y se desarrolla el mecanismo para obtener la información necesaria para la fijación de los suplementos territoriales en relación con los peajes de acceso de energía eléctrica correspondientes al ejercicio 2013”*, sin perjuicio de las consideraciones efectuadas en el presente informe.

