

Memoria Justificativa de la Circular 1/2018 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que regula la gestión del Sistema de Garantía de Origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia.

I.- Objeto de la Memoria

El presente documento acompaña a Circular 1/2018 de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que regula la gestión del Sistema de Garantía de Origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia (en adelante, la Circular) y tiene por objeto poner de relieve las necesidades que motivan la aprobación de una nueva Circular, así como señalar las principales novedades introducidas respecto a la Circular 6/2012, de 10 de noviembre, de la Comisión Nacional de Energía.

II.- Antecedentes y normativa aplicable

- La Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad, estableció por primera vez la necesidad de que los Estados Miembros garantizaran el origen de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables con arreglo a criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios, expidiendo a tales efectos las correspondientes garantías de origen. Del mismo modo, la Directiva 2004/8/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de febrero de 2004, relativa al fomento de la cogeneración sobre la base de la demanda de calor útil en el mercado interior de la energía y por la que se modifica la Directiva 92/42/CEE, reguló el régimen de garantías de origen aplicable a la producción de energía eléctrica procedente de la cogeneración de alta eficiencia.
- A nivel nacional, se dictó la Orden ITC/1522/2007, de 24 de mayo, por la que se establece la regulación de la garantía del origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia, en aras de la facultad otorgada previamente al Ministro de Industria, Turismo y Comercio en virtud del apartado 2 de la disposición final primera del Real Decreto 1634/2006, mediante de 29 de diciembre, por el que se establece la tarifa eléctrica a partir de 1 de enero de 2007.

Dicha orden, en su artículo 5.1, designa a la extinta Comisión Nacional de Energía como organismo responsable, en todo el territorio español, para la expedición de las garantías de origen de la electricidad así como para su gestión mediante un sistema de anotaciones en cuenta con el fin de que los productores de electricidad que utilicen fuentes de energía renovables o cogeneración de alta eficiencia puedan demostrar que la electricidad que venden ha sido generada de acuerdo con tales principios. En su disposición final tercera, apartado 2, esta Orden autorizó a la Comisión Nacional de Energía

a establecer, mediante Circular, los procedimientos que fueran necesarios relativos a la garantía de origen.

- En atención a ello, la extinta Comisión Nacional de Energía emitió la Circular 2/2007, de 29 de noviembre, de la Comisión Nacional de Energía, que regula la puesta en marcha y gestión del sistema de garantía de origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia, estableciendo las normas de organización y funcionamiento del Sistema de Garantía de Origen.
- La adopción de la Directiva 2009/28/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE, y de la Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE, determinó la necesidad de que su contenido se incorporara al ordenamiento jurídico español. Dicha incorporación se efectuó mediante la aprobación de la Orden ITC/2914/2011, de 27 de octubre, que modifica la Orden ITC/1522/2007.
- En consecuencia, fue necesario sustituir la citada Circular 2/2007 por la Circular 6/2012, de 27 de septiembre, de la Comisión Nacional de Energía, que regula la gestión del sistema de garantía de origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia.
- Las originarias Directivas europeas reguladoras de esta materia fueron modificadas por la Directiva 2012/27/UE del Parlamento europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética. Los nuevos requisitos relativos a la información que han de contener las garantías de origen debieron ser incorporados al derecho español y ello se efectuó a través de la Orden IET/931/2015, de 20 de mayo, por la que se modifica la Orden ITC/1522/2007, de 24 de mayo, por la que se establece la regulación de la garantía del origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia. Además mediante dicha norma reglamentaria se adaptaron otros aspectos derivados del nuevo régimen jurídico y retributivo aplicable a las instalaciones reguladas tras la promulgación de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico y aprobación del Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos.
- Por último, el artículo 30 de la Ley 3/2013, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia dictamina que ésta podrá dictar las disposiciones de desarrollo y ejecución de las leyes, reales decretos y órdenes ministeriales que se aprueben en relación con los sectores sometidos a su supervisión cuando le habiliten expresamente para ello. Estas disposiciones adoptarán la forma de circulares de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

III.- Oportunidad y necesidad de esta Circular

Mediante la propuesta se desarrollan las disposiciones necesarias para que esta Comisión pueda ejercer las funciones que le corresponden como organismo responsable para la expedición y gestión de la garantía de origen generada a partir de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia, de conformidad con el nuevo marco normativo existente. Por su parte, la propia normativa (disposición final tercera de la Orden ITC/1522/2007) establece la necesidad de que las cuestiones reguladas se establezcan a través de Circular de la CNMC.

En concreto, la necesidad de esta Circular nace para establecer los ajustes necesarios para dar cumplimiento a los cambios normativos habidos desde la publicación de la Circular 6/2012, de 27 de septiembre, así como de la necesidad de adaptación de ciertas definiciones a las más comúnmente aceptadas en los países europeos de nuestro entorno, especialmente a partir de la incorporación de la CNMC en la AIB (Association of Issuing Bodies) en marzo de 2016.

Entre los citados cambios normativos cabe destacar los derivados de la Directiva 2012/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, relativa a la eficiencia energética, por la que se modifican las Directivas 2009/125/CE y 2010/30/UE, y por la que se derogan las Directivas 2004/8/CE y 2006/32/CE. En dicha directiva se introdujeron algunos requisitos relativos a la información que las garantías de origen de la electricidad producida a partir de la cogeneración de alta eficiencia deben contener, no previstos anteriormente por la Directiva 2004/8/CE.

Por este motivo, se adaptó la Orden ITC/1522/2007, de 24 de mayo, por la que se establece la regulación de la garantía del origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia, siendo modificada por la Orden IET/931/2015, de 20 de mayo. Hasta la fecha dichas modificaciones no se habían reflejado en la correspondiente Circular relativa al Sistema de Garantía de Origen.

Asimismo, cabe destacar también entre los cambios normativos, la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, que ha eliminado los conceptos diferenciados de producción de energía eléctrica en régimen ordinario y especial, el Real Decreto 413/2014, de 6 de junio, por el que se regula la actividad de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos, mediante el que se ha aprobado un nuevo régimen jurídico y económico aplicable a estas instalaciones. Por último, a nivel procedimental y gestión tecnológica deben tomarse en consideración la Ley 3/2013, de 4 de junio, por la que se crea la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la CNMC, la Resolución de 30 de enero de 2009, de la Presidencia de la Comisión Nacional de la Competencia, por la que se crea un Registro electrónico y se establecen los requisitos generales para su aplicación a determinados procedimientos, la Resolución de 8 de noviembre de 2013, de la Presidencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, por la que se crea la sede electrónica del organismo y por último, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Igualmente la experiencia adquirida en estos años desde la entrada en vigor del sistema de garantías de origen justifica la conveniencia de efectuar ajustes en el procedimiento de su gestión.

Es imprescindible que todas estas cuestiones sean adaptadas por la norma que regule la organización y funcionamiento del Sistema de Garantía de Origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia para el ejercicio de las competencias que tiene encomendadas esta Comisión.

Esta Circular afecta a los sujetos del sistema que están identificados en la propia Circular (tenedores de garantías de origen, esto es, titulares de todas las instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia, así como la fracción biodegradable cuantificable objetivamente de los residuos industriales y municipales y sus representantes), de acuerdo con lo previsto en la Orden ITC/1522/2007, en su actual redacción.

IV.- Base jurídica y rango del proyecto normativo

De acuerdo con el artículo 30.1 de la Ley 3/2013, esta Comisión puede dictar las disposiciones de desarrollo y ejecución de las normas que se aprueben en relación con los sectores sometidos a su supervisión cuando le habiliten expresamente para ello. Dichas disposiciones adoptarán la forma de circulares de la CNMC.

En el presente caso, corresponde a esta Comisión la aprobación de la Circular propuesta, de conformidad con la disposición final tercera.2 de la Orden ITC/1522/2007, de 24 de mayo, por la que se establece la regulación de la garantía del origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia.

V.- Norma que queda derogada

La presente Circular deroga expresamente la Circular 6/2012, de 27 de septiembre, de la Comisión Nacional de Energía, que regula la gestión del sistema de garantía de origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia.

VI.- Descripción de la tramitación

En el procedimiento de elaboración de la presente Circular se otorga trámite de audiencia a los titulares de derechos e intereses legítimos que resultan afectados por la misma a través del Consejo Consultivo correspondiente, en función de la materia que regula y se recaba informe jurídico que resulta preceptivo.

Esta Circular deberá ser aprobada por el Pleno del Consejo de la CNMC, de conformidad con los artículos 14 y 21 de la Ley 3/2013 y artículo 12 del Estatuto Orgánico de la CNMC que le atribuyen tal competencia.

Una vez aprobada, esta Circular se publicará en el «Boletín Oficial del Estado».

VII.- Análisis de impacto

Esta propuesta de Circular no tiene impacto presupuestario, en tanto se limita a modificar algunos aspectos relacionados con el Sistema de Garantía de Origen anteriormente regulados por la Circular 6/2012, de 27 de septiembre, de la Comisión Nacional de Energía, que regula la gestión del sistema de garantía de origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia, adecuando fundamentalmente su contenido al nuevo marco normativo.

Tampoco se prevén efectos directos ni indirectos que la propuesta pueda generar en materia de igualdad ni por razón de género, al no contener disposiciones específicas relacionadas con el género y limitarse al desarrollo reglamentario de una previsión legal y reglamentaria que tampoco generó desigualdad por razón de género.

La Circular es mero desarrollo de previsiones legales y reglamentarias ya establecidas en el marco del sistema de garantías de origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia que resultan necesarias para que esta Comisión pueda ejercitar las funciones que tiene encomendadas como organismo responsable de su expedición y gestión.

Desde el punto de vista de las cargas administrativas, se señala que esta Circular constituye un mero desarrollo normativo de la legislación aplicable. El nuevo marco que se está implementando simplifica la información que deben remitir los tenedores y/o sus representantes y simplifica determinados procedimientos, en los términos que se reseñará.

VIII.- Modificaciones consecuencia de cambios normativos y experiencia de la Comisión.

Se han actualizado las definiciones y la redacción de acuerdo con la citada nueva normativa en vigor, especialmente con los cambios incorporados en la Orden ITC/1522/2007, de 24 de mayo. Igualmente, se han suprimido otros conceptos ya definidos en el Real Decreto 616/2007 o en la citada Orden ITC/1522/2007 por considerarse innecesaria su reiteración. Se ha incorporado la posibilidad de discriminación entre tipos específicos de energías renovables, adaptando la correspondiente definición de tipo de energía.

Se ha adaptado la información (datos identificativos) asociada a cada Cuenta en concordancia con la Orden ITC/1522/2007.

Con objeto de reforzar la necesaria conexión entre el Sistema de Garantía de Origen y el Sistema de liquidaciones del régimen retributivo específico de instalaciones de producción de energía eléctrica a partir de fuentes de energía renovables, cogeneración y residuos (SICILIA), se ha explicitado como valor máximo de expedición de garantías de origen el valor de energía activa neta enviado por el Encargado de Lectura según el mencionado sistema de liquidaciones, además de determinar con carácter general (a excepción de la tecnología hidráulica de potencia instalada superior a 50 MW) el requisito previo de inclusión en SICILIA.

Igualmente, con carácter general, se ha adaptado el contenido procedimental de la Circular a la nueva regulación de la retribución específica de instalaciones renovables, cogeneración y residuos prevista por la normativa.

Consecuentemente, se ha procedido a modificar el contenido de las solicitudes de expedición de forma que en las mismas se detalle la cantidad mensual de garantías requeridas, pero no la energía generada, dado que en todo caso este dato será el facilitado por el antedicho Encargado de la Lectura.

Con base en la experiencia en la gestión del mencionado Sistema de Garantías, se considera adecuado simplificar determinados procedimientos y eliminar ciertas restricciones innecesarias para los participantes. Así, en concreto:

- Se suprime alguna documentación o información que deberá presentarse junto con las solicitudes de expedición, importación, exportación, redención, etc...
- Se incluye la previsión de que las importaciones/exportaciones se efectúen a través de plataformas/mecanismos específicos de intercambio.
- Se incorpora la tramitación electrónica de los trámites efectuados, en los términos actualmente previstos a través de la sede electrónica del organismo y el régimen de accesibilidad.
- Se han individualizado determinados trámites (importación, exportación, redención, caducidad) al objeto de clarificar su regulación.

Asimismo, se han incorporado previsiones normativas derivadas de la creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y su norma de creación, como la actualización del régimen de confidencialidad.

Respecto de la expedición de garantías de origen para instalaciones que utilicen como combustible residuos domésticos y similares, se define la fracción correspondiente considerada como renovable, en línea con el porcentaje utilizado en sus estadísticas por parte del Operador del Sistema y del Ministerio de Energía, Turismo y Agenda Digital.

Asimismo, en línea con la norma común en otros países europeos, se suprime la obligación de cotejar las garantías de origen redimidas en un cliente con el consumo llevado a barras de central de ese mismo cliente para el periodo considerado.