



Comisión
Nacional
de Energía

**INFORME 9/2001 SOBRE LA PROPUESTA DE
ORDEN MINISTERIAL POR LA QUE SE
ESTABLECE PARA EL AÑO 2001 LA PRIMA AL
CONSUMO DE CARBÓN AUTÓCTONO**

29 de mayo de 2001



Comisión
Nacional
de Energía

INFORME 9/2001 SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN MINISTERIAL POR LA QUE SE ESTABLECE PARA EL AÑO 2001 LA PRIMA AL CONSUMO DE CARBÓN AUTÓCTONO

De conformidad con la función Segunda y Cuarta del apartado Tercero de la Disposición adicional undécima de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y el Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Nacional de Energía, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía, en su sesión del 29 de mayo de 2001 ha acordado emitir el siguiente:

INFORME

1. OBJETO.

Informar la propuesta de Orden Ministerial por la que se establece para el año 2001, la prima al consumo de carbón autóctono, remitida por la Dirección General de Política Energética y Minas.

2. PROCEDIMIENTO

Con fecha 11 de abril de 2001 tiene entrada en la Comisión Nacional de Energía el referido escrito de la Dirección General de Política Energética y Minas solicitando informe a esta Comisión sobre la propuesta de Orden Ministerial. Junto a dicha propuesta se acompañaban unos cuadros con las cantidades de carbón contratadas entre las centrales y las empresas mineras. Con fecha 30 del mismo mes dicho Centro Directivo remitió una nueva propuesta de Orden con modificaciones las cantidades de producción susceptible de ser primada que afectan a cinco centrales. En ambas ocasiones se proporcionaron unos cuadros con la evolución de las cantidades contratadas entre las centrales y las empresas mineras. Finalmente, con fecha 17 de mayo dicho Centro Directivo volvió a remitir a la CNE una nueva propuesta de Orden, idéntica a la anterior, pero incorporando además, los valores de las primas en €/MWh.



Comisión
Nacional
de Energía

Con fecha 23 de abril de 2001 la Comisión Nacional de Energía, de conformidad con lo dispuesto en el mencionado Real Decreto 1339/1999, remite a su Consejo Consultivo de Electricidad la propuesta de Orden de 11 de abril, solicitando observaciones a la misma. Se han recibido las comunicaciones de: UNESA (Iberdrola, Endesa, Unión FENOSA, Hidrocantabrico) y la Diputación General de Aragón.

Con fecha 7 de mayo de 2001 se celebró sesión del Consejo Consultivo de Electricidad en la que se debatió la propuesta de 11 de abril, haciéndose entrega en el mismo de la propuesta remitida el 30 del mismo mes.

3. ANTECEDENTES

La Disposición Transitoria 4ª de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, facultó al Gobierno para establecer incentivos al consumo de carbón autóctono, para las cantidades “*fijadas anualmente como objetivo por el Ministerio de Industria y Energía*”, y cuyas competencias energéticas recaen hoy en el Ministerio de Economía.

“Dichos incentivos incorporarán, en su caso, una prima máxima promedio equivalente a una peseta por kWh para aquellos grupos de producción y en la medida en que hayan efectivamente consumido carbón autóctono, y por la cuantía equivalente a su consumo únicamente de carbón autóctono”.

El Real Decreto 2017/1997, de 26 de diciembre, organiza y regula el procedimiento de liquidación de los costes de transporte, distribución y comercialización a tarifa, de los costes permanentes del sistema y de los costes de diversificación y seguridad de abastecimiento. En el artículo 13 se establece, dentro de los costes de transición a la competencia, el importe de la asignación por consumo de carbón autóctono en 254.365 MPTA a 31 de diciembre de 1997. A su vez, en el artículo 15 se fijaron los criterios de reparto de esta asignación, mediante una prima que en promedio teórico resulta de una peseta por kWh para 1998 y que estaba detallada por centrales para el ejercicio 1998 en su anexo II, sin establecer expresamente la limitación de las cantidades de carbón en cada central. Por último, en dicho artículo, “*se faculta al MINER para establecer los correspondientes importes de las primas para ejercicios posteriores*”.



Comisión
Nacional
de Energía

La Disposición Adicional 1ª del Real Decreto 2820/1998, de 23 de diciembre, por el que se establecen las tarifas de acceso a las redes, modificó la prima al consumo de carbón autóctono para el ejercicio de 1998. La modificación se llevó a cabo mediante un cuadro en el que figuraban las centrales consumidoras de carbón autóctono junto a dos columnas, correspondientes a dos tipos de primas, en PTA/kWh, para aplicar una de ellas *“hasta producción CTC”* y la otra *“por encima de producción CTC”*. En una tercera columna se incluía la producción que sirve de límite a la aplicación de la prima de la primera columna, denominada *“producción CTC CN”*, en GWh b.c. Lo sustancial de esta modificación fue el incremento de los importes de las primas respecto a las del Real Decreto 2017/1997, alcanzando en la práctica un valor promedio de 1,44 PTA/kWh, según resultó de las liquidaciones de actividades reguladas correspondientes a 1998. Asimismo, en esta modificación, tampoco se estableció expresamente referencia alguna al límite de las cantidades de carbón que pueden devengar prima, por lo que en teoría, podrían ser éstas ilimitadas.

Además, en la Disposición Adicional 2ª del anterior Real Decreto, se reguló una nueva forma de devengo de la prima, al establecerse que las centrales que estuvieran en los cinco primeros años de vida útil podrán percibir la prima aplicada sobre la producción equivalente a *“la adquisición”* del carbón autóctono, y no a su consumo efectivo.

La Orden Ministerial, de 29 de octubre de 1999, estableció para 1999 la prima al consumo de carbón autóctono, detallando en su punto primero por centrales las *“primas específica, permanente y el incentivo tecnológico”*, cuya aplicación en promedio resultó finalmente de 1,24 PTA/kWh. Asimismo, esta Orden establecía en su punto segundo la producción máxima por centrales, expresada en GWh, equivalente al consumo de carbón autóctono para ese año coincidente con las cantidades de carbón establecidas en el Plan 1998-2005 de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras.

El Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios, fijó una limitación al cobro de la componente específica de la prima en cada uno de los grupos termoeléctricos consumidores de carbón, cuando el ingreso medio mensual procedente del mercado supera un precio objetivo considerado en el Real Decreto de tarifas.



Comisión
Nacional
de Energía

La Orden Ministerial, de 25 de abril de 2001, estableció para 2000 la prima al consumo de carbón autóctono, detallando en su punto primero por centrales las mismas *“primas específica, permanente y el incentivo tecnológico”* que las establecidas para el año 1999. Asimismo, esta Orden fijó en su punto segundo las producciones máximas por centrales, expresadas en GWh, equivalentes al consumo de carbón autóctono para 2000 sobre la base de las cantidades de carbón contratado entre las empresas eléctricas y mineras, *“que dado su plazo, garantizan el suministro”*. Por último, en su punto tercero estableció que la CNE deberá *“inspeccionar la correcta y efectiva utilización del carbón autóctono en las centrales eléctricas con derecho al cobro de prima al consumo de carbón autóctono, para lo cual emitirá anualmente informe”*.

La Comisión Nacional de Energía ha expresado en distintas ocasiones al extinto Ministerio de Industria y Energía y ahora al Ministerio de Economía su criterio respecto a la regulación adoptada para las primas, entendiendo que entre las distintas posibilidades que se ofrecen para el desarrollo reglamentario de la prima, no se ha adoptado tal vez la regulación más adecuada, con lo que se ofrecen señales incorrectas al mercado de electricidad, tal y como se argumenta a continuación.

Como la propuesta de Orden Ministerial que ahora se informa es análoga a la propuesta de Orden para el 2000, informada recientemente por la CNE, a continuación se describen textualmente las conclusiones del Informe 5/2001 de la Comisión, de 6 de marzo, a esta última propuesta.

PRIMERA.- *La propuesta de Orden Ministerial establece las primas al consumo de carbón autóctono para el año 2000, una vez finalizado éste. La CNE, en el ejercicio de su función de liquidación ha venido aplicando en las liquidaciones provisionales de 2000, la normativa resultante de la Orden de 29 de octubre de 1999 cuyo punto primero define una estructura para la prima al consumo de carbón autóctono, idéntica a la propuesta de Orden Ministerial para 2000, por lo que no cabe esperar desviaciones en los ingresos recibidos a cuenta por las distintas empresas eléctricas, salvo en lo que se refiere al cambio de criterio respecto a las cantidades máximas susceptibles de ser primadas. El que este cambio se realice con el ejercicio vencido introduce incertidumbre e inestabilidad en el mercado de electricidad. Por ello, la Comisión Nacional de Energía entiende que no se*



deben sobrepasar las cantidades máximas establecidas en el Plan de la Minería, y en este contexto, serían admisibles los posibles trasvases de carbón autorizados, junto al traspaso equivalente de 71 GWh de la central térmica de Escatrón a la central de Teruel y el traspaso equivalente a 744 GWh desde la central de Aboño a la de Soto, en este caso asociado a la prima unitaria establecida para Aboño. Por último, se debería establecer un precepto en la propuesta de Orden Ministerial para que los importes devengados en el año 2000 y no cobrados, conforme a las cantidades máximas establecidas, se puedan cobrar en años sucesivos en el momento en que afloren CTC's por diferencias positivos.

SEGUNDA.- *La CNE, en anteriores ocasiones, ha puesto de manifiesto, en relación con la Disposición Transitoria 4ª de la Ley 54/1997 su interpretación inicial de que la “prima máxima promedio equivalente a 1 PTA/kWh” constituía un límite aplicable en cada ejercicio. Sin embargo, con una interpretación alternativa de la Disposición Transitoria 4ª, se establece dicha prima máxima como un promedio para un período multianual, eligiéndose una opción que, siendo posible, se acomoda difícilmente al carácter anual de las disposiciones reguladoras de las retribuciones en el sector eléctrico, y junto a su establecimiento una vez que ha finalizado el ejercicio, añade incertidumbres en el mercado eléctrico y un factor de complejidad en la determinación anual de la tarifa eléctrica.*

Por último hay que poner de manifiesto que como consecuencia de unas primas elevadas en los primeros ejercicios del Plan de la Minería, en el periodo siguiente, se deberían establecer primas menores para alcanzar el objetivo de obtener una prima máxima promedio de una PTA/kWh.

TERCERA.- *En cuanto a la regulación específica para las centrales que se encuentran en sus cinco primeros años de vida, la CNE reiteradamente ha señalado la difícil adecuación a la Ley de la prima a la adquisición de carbón, sin asegurar el consumo efectivo del mismo.*

CUARTA.- *Considerando lo dispuesto en los Reales Decretos 2017/1997 y 492/1998, y lo establecido en el punto Tercero 1 Primera y Octava de la Disposición Adicional Undécima de la Ley 34/1998, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía entiende que:*



Comisión
Nacional
de Energía

a) *A la Comisión Nacional de Energía no se le ha encargado hasta la fecha la inspección de la “correcta y efectiva utilización del carbón autóctono” y su función de inspección, según el RD 2017/1997 y los Reales Decretos anuales de tarifas, ha estado delimitada expresamente a los conceptos “condiciones de la facturación” y “energía producida por instalaciones de producción acogidas al régimen especial”.*

b) *La Comisión Nacional de Energía no ha tenido nunca atribuida la competencia para inspeccionar empresas mineras ni para comprobar “la correcta y efectiva utilización del carbón autóctono”. La función inspectora de la CNE en este terreno, resulta delimitada también externamente por el Real Decreto 492/1998, de 27 de marzo, que aprueba el Estatuto del Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, al recoger específicamente en su artículo 4, como función del Instituto la de inspección de la producción de carbón y la verificación de “los orígenes de los carbones suministrados a las centrales térmicas... Asimismo, podrá inspeccionar y controlar los stocks ubicados en los parques de las centrales térmicas instaladas en el territorio del Estado”.*

Para comprobar la correcta y efectiva utilización del carbón autóctono es básico conocer el origen autóctono del carbón. Como esta función está ya asignada al Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras, la CNE entiende que su función inspectora empezaría donde termina la función inspectora del Instituto: a partir del suministro de carbón a la central térmica, excluyendo por tanto el control del origen del carbón suministrado y el control de los stocks físicos ubicados en cada central.

Por otra parte, la propuesta de Orden que se informa no establece la necesaria delimitación del alcance de la inspección de la CNE, por lo que resulta contraria a lo establecido en el mencionado Real Decreto 429/1998, al modificar la estructura de las funciones que ésta norma asigna al mencionado Instituto. En todo caso, esta modificación debería llevarse a cabo mediante la promulgación de un Real Decreto, que fuera informado por el Ministerio de Administraciones Públicas, con examen de las dotaciones de medios, tanto materiales como humanos, de los que actualmente carece la Comisión para acometer estas funciones.



Comisión
Nacional
de Energía

Por último indicar que no parece que se haya elegido el instrumento normativo más adecuado para el establecimiento de una función de inspección de la CNE, ya que se utiliza una Orden de carácter temporal que es válida únicamente para el ejercicio 2000.

QUINTA.- *Con el fin de evitar inestabilidad e incertidumbre en el mercado de producción, se propone que se establezca con la máxima urgencia las primas y las cantidades correspondientes al año 2001.*

4. CONSIDERACIONES GENERALES

A continuación se efectúa una serie de consideraciones generales sobre la propuesta de Orden Ministerial por la que se establece para el año 2001 la prima al carbón autóctono, con entrada en la Comisión el 17 de mayo de 2001.

- La propuesta de Orden Ministerial que se informa regula los mismos aspectos y emplea los mismos criterios que los que reguló la mencionada Orden Ministerial de 25 de abril de 2001, por la que se establece para el año 2000 la prima al consumo de carbón autóctono, que como se ha indicado anteriormente, fue informada con fecha de 6 de marzo de 2001 por la CNE.
- A diferencia del Informe de 6 de marzo de 2001, la CNE ve positiva la remisión por parte de la Dirección General de Política Energética y Minas de la propuesta de Orden para establecer las primas y cantidades correspondientes al año 2001, porque con ello se evitará que esta regulación se promulgue a ejercicio vencido, reduciéndose así las incertidumbres respecto a los niveles de las primas, que afectarían al mercado.
- También se considera positiva la anticipación del criterio seguido respecto a las cantidades máximas de carbón susceptibles de ser primadas, por reducir también las incertidumbres.
- Por otra parte, si bien la producción total máxima que se establece en la propuesta de Orden es inferior a la equivalente del Plan de la Minería, no se justifica suficientemente en la misma y en los cuadros que se acompañan el establecimiento, en determinadas centrales, de producciones superiores a las equivalentes establecidas en el Plan de la Minería. Esto puede dar lugar a discriminaciones entre las centrales. Por ello, la Comisión Nacional de Energía

reitera que no se deberían sobrepasar las cantidades máximas establecidas central a central en el Plan de la Minería, y solo en este contexto, serían admisibles los posibles trasvases de carbón autorizados. En este sentido, en línea con un miembro del Consejo Consultivo, como ya se señalara en el Informe anterior y fuera recogido en la referida Orden de 25 de abril de 2001, la CNE considera que podría admitirse el trasvase de GWh equivalentes desde la CT de Aboño y a CT de Soto, siempre que esto no constituya un mayor coste para el sistema eléctrico (asignando a los GWh trasvasados la prima de Aboño), puesto que con ello se evita el transporte físico del carbón (al resultar los contratos de suministro indistintos a ambas centrales), lo que lleva asociado un beneficio medioambiental.

En el cuadro siguiente se muestra una valoración del coste de las primas. No se ha reflejado en él el posible trasvase de cantidades desde la central de Aboño a la de Soto, que se debería de determinar en función de la ubicación de las explotaciones mineras y los contratos de suministro. Considerando las cantidades de carbón contratadas proporcionadas por Hidrocantábrico, se deberían traspasar desde la CT de Aboño a la CT de Soto 1.115 GWh, que devengarían la prima asignada a la primera. Por tanto, en la CT de Aboño debería figurar una producción máxima de 723 GWh y en la CT de Soto 2.645 GWh.



VALORACIÓN ECONÓMICA DE LA PROPUESTA DE ORDEN MINISTERIAL de 2001
(Supuesto que no es necesario la aplicación de la limitación del artículo 25 del Real Decreto-Ley 6/2000)

	OM año 2000 GWh	Prop OM 2001 (a) GWh	Plan Min. 2001 (b) GWh	Prop OM 2001 (a) MPTA	Plan Min. 2001 (b) MPTA	Prima P OM PTA/kWh
Aboño	1.392	1.838	2.689	842	1.232	0,4580
Lada	1.691	1.461	1.353	861	797	0,5891
Soto Ribera	2.568	1.530	2.078	907	1.231	0,5927
Narcea	1.715	1.424	1.891	1.008	1.338	0,7076
Anllares	2.165	1.956	1.990	1.716	1.746	0,8773
Compostilla	6.807	5.803	6.549	6.267	7.073	1,0800
La Robla	2.569	2.295	2.438	1.971	2.094	0,8587
Guardo	1.772	1.708	1.463	1.741	1.491	1,0192
Puertollano	849	806	949	1.276	1.503	1,5837
Puentenuevo	1.194	1.121	1.727	972	1.497	0,8669
Elcogas*	574	552	552	8.360	8.360	15,1341
TOTAL H + A	23.296	20.494	24.768	25.920	28.361	1,2647
Serchs	207	175	272	243	377	1,3874
Escatrón	247	243	172	209	148	0,8586
Teruel	3.669	3.590	3.504	3.074	3.000	0,8563
Escucha	198	188	375	321	640	1,7098
TOTAL LN	4.321	4.196	4.519	3.847	4.166	0,8903
Puentes	4.372	4.372	4.372	5.794	5.794	1,3252
Meirama	1.947	1.947	1.947	4.210	4.210	2,1621
TOTAL LP	6.319	6.319	6.319	10.003	10.004	1,5831
TOTAL	33.936	31.009	35.606	39.770	42.531	1,1719

* Prima a la adquisición hasta la fecha en que cumple 5 años de funcionamiento (30/9/01). Prima al consumo con posterioridad.

- En 2001 se continúan manteniendo invariables en términos corrientes los importes de las primas que se fijaron en los años 1999 y 2000, por lo que, en línea con lo manifestado por la CNE en el referido Informe de 6 de marzo de 2001, al realizar una interpretación multianual de lo dispuesto en la DT 4ª de la Ley 54/97 en el sentido de establecer “una prima máxima promedio equivalente a una peseta por kWh”, se deberán establecer necesariamente en el periodo siguiente del Plan, primas inferiores a una peseta por kWh, en pesetas constantes. Asimismo, en línea con lo que señala un miembro del consejo Consultivo, el establecimiento de estructura de primas de la propuesta de Orden se separa de la establecida en el Real Decreto 2820/1998. Por último, al no modificarse tampoco la Disposición Adicional 2ª de dicho RD, la CNE debe manifestar nuevamente la difícil adecuación a la Ley del devengo de la prima por la adquisición de carbón, sin que se asegure su consumo efectivo.
- Finalmente, en la propuesta de Orden que se informa se asigna a la Comisión Nacional de Energía en 2001 la función de “inspeccionar la correcta y efectiva



utilización del carbón autóctono” utilizando, al igual que en el año 2000, una Orden Ministerial que no delimita esta función de las que en esta materia están asignadas mediante el Decreto 492/1998 al Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras. Por lo tanto, en este punto la CNE debe reiterar lo manifestado en la conclusión cuarta del mencionado Informe 5/2001, de 6 de marzo, considerando que la propuesta de Orden Ministerial es contraria al Real Decreto 492/1998.

5. COMENTARIOS PARTICULARES

- Dado que el Real Decreto-Ley 6/2000, de 23 de junio estableció, para cada central, una limitación de carácter mensual de la prima específica cuando los ingresos unitarios procedentes del mercado superasen un determinado valor, y ahora se establece una limitación anual de la producción susceptible de ser primada, se debería indicar en la Orden, que el criterio a emplear para el computo de estas cantidades es el del consumo efectivo del carbón, esto es, que la prima se devengue por la producción eléctrica neta equivalente al consumo de carbón autóctono que se genere, desde el día 1 de enero de 2001 hasta el momento de ese mismo año en que se complete la producción máxima asignada.
- En la mencionada Orden Ministerial, de 25 de abril de 2001, ya se estableció el mencionado trasvase de 744 GWh desde la central térmica de Aboño a la de Soto, por motivos medioambientales, asignado a esta energía la prima establecida para la central de Aboño. De esta forma, sobre los 2.136 GWh equivalentes a los contratos de Aboño se dedujeron 744 GWh que se incrementaron a los 1.824 GWh equivalentes contratados en Soto. La cifra a trasvasar de 744 GWh aparecía en el referido Informe de la Comisión de 6 de marzo, aunque en la redacción de la Orden se tomo erróneamente, ya que esta cifra no se refería a los contratos, sino al Plan de la Minería. (calculada como diferencia entre 2.908 GWh de producción real y 2.164 GWh del Plan de la Minería, según se refleja en el punto 4.1 Segundo del Informe). La cifra equivalente referida a los contratos sería de 1.084 GWh en 2000. Por tanto, en la Orden que ahora se informa se debería corregir este error mediante una disposición adicional, modificando las producciones máximas asignadas a

Aboño y Soto en 2000, que deberían ser finalmente de 1.052 GWh y 2.908 GWh, respectivamente.

6. CONCLUSIONES

1. La CNE considera positiva la remisión por parte de la Dirección General de Política Energética y Minas de la propuesta de Orden para establecer las primas y cantidades correspondientes al año 2001, con lo que se evitará que esta regulación se promulgue a ejercicio vencido.
2. La Comisión asimismo considera que no se deberían sobrepasar las cantidades máximas central a central establecidas en el Plan de la Minería, y solo en este contexto, serían admisibles los posibles trasvases de carbón autorizados.
3. La CNE se reafirma en las conclusiones segunda y tercera de su Informe 5/2001, de 6 de marzo, sobre la propuesta de Orden Ministerial por la que se establece para 2000, la prima al consumo de carbón autóctono.
4. En la propuesta de Orden que se informa se asigna a la Comisión Nacional de Energía en 2001 la función de “*inspeccionar la correcta y efectiva utilización del carbón autóctono*” utilizando, al igual que en el año 2000, una Orden Ministerial que no delimita esta función de las que en esta materia están asignadas mediante el Decreto 492/1998 al Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras. La CNE entiende que para comprobar la correcta y efectiva utilización del carbón autóctono es básico conocer el origen autóctono del carbón. Por lo tanto, en este punto la CNE debe reiterar lo manifestado en la conclusión cuarta del mencionado Informe 5/2001, de 6 de marzo, considerando que la propuesta de Orden Ministerial es contraria al Real Decreto 492/1998, considerando la conveniencia de que el Proyecto de Orden sea sometido a informe del Consejo de Estado.