



INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE CIRCULAR X/2019, DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, POR LA QUE SE ESTABLECE LA METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DE LA RETRIBUCIÓN DE LA ACTIVIDAD DE TRANSPORTE DE ENERGÍA ELÉCTRICA.

1. Resumen ejecutivo

- El Ministerio para la Transición Ecológica (en adelante, el Ministerio) valora positivamente, con carácter general, la propuesta de Circular por la que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de transporte de energía eléctrica remitida por la Comisión Nacional de Mercados y de la Competencia (en adelante, CNMC), compartiendo el enfoque de la propuesta y la metodología en ella recogida.
- La nueva metodología es continuista en términos generales con la actualmente recogida en el Real Decreto 1047/2013, de 27 de noviembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de transporte de energía eléctrica.
- En relación con su adecuación a las orientaciones de política energética dictadas en relación con esta Circular por la Orden TEC/406/2019, se considera que la Circular se adecúa tanto a la primera de ellas, relativa a la necesaria gradualidad de los cambios metodológicos, como a la cuarta, relativa a la necesidad de incentivar la extensión del funcionamiento de las instalaciones más allá de su vida útil retributiva, si bien en este caso de una manera parcial ya que el juicio definitivo del Ministerio sobre esta cuarta orientación deberá esperar a conocer la propuesta de Circular que contenga los valores unitarios que permiten valorar si dicho incentivo es suficiente.



- Por el contrario, se concluye que no puede considerarse cumplida la segunda de las orientaciones -relativa a las nuevas necesidades de inversión para el cumplimiento de los objetivos en materia de energía y clima- en la medida en que su cumplimiento estaría vinculado a la regulación por parte de la CNMC de aspectos que, de acuerdo con la legislación sectorial, corresponde regular al Gobierno y porque, con la dicción actual de la propuesta de Circular, no se consideran de manera adecuada aquellas inversiones necesarias para cumplir los objetivos en materia de energía y clima.
- En particular, se considera que la Circular aborda aspectos que corresponde regular al Gobierno, mediante Real Decreto, como el establecimiento de un límite máximo de inversión anual y la aprobación de los planes de inversión, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 24/2013, de 26 de noviembre del Sector Eléctrico.
- Por otro lado, al no identificarse claramente el concepto retributivo en el que se enmarcan las inversiones necesarias en activos encaminados a la modernización y digitalización de la red, no se está ofreciendo un marco retributivo claro, predecible y adecuado para que se puedan acometer dichas inversiones.
- No obstante, el juicio definitivo sobre la adecuación de la metodología a esta orientación queda condicionado a conocer el detalle de la propuesta de circular informativa de desarrollo que la CNMC prevé aprobar, cuyo contenido deberá ser sometido a la valoración de este Ministerio.
- Se considera que la propuesta de Circular no ha tenido en cuenta la tercera orientación de política energética, relativa a la introducción en la metodología de retribución de un principio de prudencia financiera para los titulares de los activos de transporte. Ello a pesar de que la propia CNMC en diversos informes económico-financieros de actividades reguladas ha manifestado su preocupación por el elevado grado de



apalancamiento de las actividades reguladas y juzgado conveniente el establecimiento normativo de límites de apalancamiento adecuados para las mismas.

- Adicionalmente a lo anterior, se considera que la Circular regula otros aspectos en relación con la autorización para la integración de instalaciones existentes en la red de transporte y con la posibilidad de modificar la planificación eléctrica mediante acuerdo de Consejo de Ministros, cuya competencia corresponde al Gobierno.
- Por último, el Ministerio realiza diversas consideraciones particulares al articulado, de carácter más técnico, con el objetivo de mejorar la calidad de la norma y evitar dudas en su aplicación.
- Como consecuencia de lo expuesto, el Ministerio considera necesaria la convocatoria de la Comisión de Cooperación prevista en el artículo 2 del Real Decreto-ley 1/2019, al objeto de resolver las discrepancias identificadas y asegurar la plena coherencia de las normas de la CNMC y el Gobierno, al tiempo que se respetan las esferas competenciales de ambos reguladores.

2. Introducción: antecedentes y marco normativo

I. Antecedentes

El Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, de medidas urgentes para adecuar las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, el Real Decreto-ley 1/2019) a las exigencias derivadas del derecho comunitario en relación a las Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y del gas natural, establece en su disposición transitoria primera el mecanismo de coordinación de los planes de regulación de la CNMC con las orientaciones de política energética, que son



competencia del Gobierno, el cual se articula en términos generales como seguidamente se recoge:

- i. En el plazo de dos meses desde entrada en vigor del señalado Real Decreto-ley 1/2019, la CNMC informará al Ministerio sobre las circulares de carácter normativo que se encuentren en tramitación y que puedan incidir en los aspectos de política energética.
- ii. El Ministerio podrá adoptar y remitir a la CNMC, en el plazo de un mes desde la remisión de la información prevista en el párrafo anterior, las orientaciones de política energética.
- iii. La CNMC deberá remitir al Ministerio, con carácter previo a su aprobación, las circulares de carácter normativo junto con una memoria justificativa de las mismas, con una antelación mínima de dos meses a la fecha prevista para su aprobación.
- iv. En el plazo de un mes desde la remisión de las referidas circulares, el Ministerio podrá emitir un informe valorando la adecuación de las circulares de carácter normativo a las orientaciones de política energética previamente adoptadas.
- v. Si en el informe se estima que la CNMC no ha tenido en cuenta dichas orientaciones generales, se convocará la Comisión de Cooperación con el objeto de alcanzar un acuerdo entre ambas partes.

En el marco de dicho procedimiento, el pasado 14 de febrero de 2019 la CNMC comunicó al Ministerio un plan normativo a tramitar durante 2019, formado por trece circulares de carácter normativo, de las que seis se corresponden con el sector del gas natural, seis con el sector eléctrico y una con ambos sectores. Como consecuencia de dicha comunicación, este Ministerio aprobó la Orden TEC/406/2019, de 5 de abril, por la que se establecen orientaciones de política energética a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Al amparo del procediendo arriba señalado, con fecha 27 de junio de 2019 se ha recibido propuesta de Circular de la CNMC por la que se establece la



metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de transporte (en adelante, la Circular), acompañada de su memoria justificativa, con carácter previo a su aprobación.

La CNMC ha remitido la propuesta de Circular en cumplimiento del apartado 3 de la disposición transitoria primera del Real Decreto-ley 1/2019, a los efectos de que el Ministerio pueda valorar la adecuación de dicha Circular a las orientaciones de política energética previamente adoptadas, lo que constituye el objeto del presente informe.

II. Marco normativo

La Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en su artículo 7.1, atribuye a dicha Comisión la competencia para establecer mediante circulares, previo trámite de audiencia y con criterios de eficiencia económica, transparencia, objetividad y no discriminación, y de acuerdo con las orientaciones de política energética, entre otras, la metodología, los parámetros y la base de activos para la retribución de las actividades de transporte.

Por su parte, la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, en su artículo 34.4, establece que: *“El titular de la red de transporte de energía eléctrica, antes del 1 de mayo de cada año, deberá someter sus planes de inversiones anuales y plurianuales a la aprobación del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. El procedimiento de aprobación de dichos planes se establecerá reglamentariamente por el Gobierno e incluirá la previa audiencia de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla interesadas. La empresa transportista deberá ejecutar, en los términos que se establezcan, el contenido de los planes de inversión que resulten aprobados por la Administración General del Estado”*.

De conformidad con lo establecido en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, el capítulo IV del Real Decreto 1047/2013, de 27 de diciembre, regula el



procedimiento de aprobación de los planes de inversión, así como la adecuación del contenido de los mismos con la planificación eléctrica.

El artículo 4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, que regula la planificación eléctrica, establece que ésta será realizada por la Administración General del Estado, con la participación de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, requerirá informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y trámite de audiencia y que dicha planificación será sometida al Congreso de los Diputados, de acuerdo con lo previsto en su Reglamento, con carácter previo a su aprobación por el Gobierno, y abarcará periodos de seis años. Adicionalmente este artículo recoge que la misma tendrá carácter vinculante, con las características técnicas que en ella se definen, y que la misma se llevará a cabo teniendo en cuenta los límites de inversión anual que se establezcan reglamentariamente.

Por su parte, el artículo 35 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, establece que para el reconocimiento de la retribución de las nuevas instalaciones de transporte será requisito indispensable que hayan sido incluidas en la planificación.

3. Valoración de la propuesta de Circular

El Ministerio valora positivamente, con carácter general, la propuesta de Circular remitida por la CNMC, compartiendo el enfoque de la propuesta y la metodología en ella recogida, la cual es continuista con la actualmente recogida en el Real Decreto 1047/2013, de 27 de noviembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de transporte de energía eléctrica.

Se recogen a continuación las consideraciones relativas a la adaptación de la Circular a las orientaciones de política energética, el encaje de la actuación de la CNMC con la delimitación competencial determinada por las normas con rango legal antes referidas, así como diversas observaciones sobre aspectos particulares del articulado de naturaleza más técnica. Asimismo, se incluye un



apartado relativo al impacto económico durante el primer periodo regulatorio de la nueva metodología propuesta por la CNMC.

A. Adecuación de la propuesta a las orientaciones de política energética

Tal y como ya se ha señalado, conforme a la disposición transitoria tercera del Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero, el Ministerio podrá emitir un informe valorando la adecuación de las circulares de carácter normativo a las orientaciones de política energética previamente adoptadas.

La Orden TEC/406/2019, de 5 de abril, establece en su apartado sexto, respecto de la Circular sobre metodología de retribución del transporte de electricidad, las siguientes orientaciones que deberán tenerse en cuenta en su elaboración:

“1. Para asegurar la sostenibilidad del sistema eléctrico y la seguridad de suministro, la nueva metodología debería procurar que los cambios en las metodologías que, en su caso se introduzcan, vengán acompañados de mecanismos de absorción gradual de los mismos.

2. Con el objetivo de hacer posible la penetración de las energías renovables en el sistema eléctrico y poder así cumplir los objetivos en materia de energía y clima, la metodología debería retribuir de manera adecuada las nuevas necesidades de inversiones que se derivarán de la Planificación 2021-2026, tanto en cuanto al volumen como en cuanto a su naturaleza (activos para la gestión inteligente de la red basados en tecnologías de la información y las comunicaciones, con menores periodos de retorno y mayor incertidumbre), repartiendo adecuadamente los riesgos entre el titular de la red, los usuarios y los consumidores, al objeto de garantizar un suministro al mínimo coste.

3. La metodología de retribución debería incorporar un principio de prudencia financiera requerida a los titulares de activos de red.

4. La metodología de retribución debería incentivar la extensión del funcionamiento de aquellas instalaciones que hayan superado su vida útil



retributiva, al objeto de contribuir a una gestión óptima de los recursos nacionales y bajo el principio de optimizar el retorno para los consumidores y mantener los activos ya construidos y amortizados en condiciones adecuadas de operación, evitándose su sustitución con un coste de reposición más elevado.”

En relación con la primera de las orientaciones, la metodología retributiva propuesta por la CNMC es continuista respecto de la recogida en el Real Decreto 1047/2013, de 27 de diciembre. En este sentido, la formulación y las variables que intervienen en el cálculo de la retribución son, en esencia, las mismas que las establecidas en dicho real decreto, si bien la CNMC introduce algunas modificaciones con objeto de incentivar la eficiencia de las empresas transportistas.

Adicionalmente, el carácter continuista se pone de manifiesto en el hecho de que la Circular proponga mantener, para aquellos activos con puesta en servicio hasta el año 2017, el valor de inversión reconocido por aplicación de la metodología prevista en el Real Decreto 1047/2013, de 27 de diciembre.

Asimismo, se mantiene, con carácter general, la vida útil regulatoria prevista en el Real Decreto 1047/2013, de 27 de diciembre (40 años en general y 12 en el caso de despachos), si bien es cierto que se matiza que, en cualquier caso, ésta será la que finalmente se establezca en la Circular de valores unitarios de referencia que le sea de aplicación. En este sentido, debe señalarse que en el momento de redactar el presente informe no se dispone de la propuesta de dicha Circular por lo que no puede valorarse el efecto de posibles cambios concretos respecto del criterio general antes señalado.

Por otra parte, en cuanto al impacto económico de la Circular, éste debe analizarse conjuntamente con el efecto de la Circular por la que se establece la tasa de retribución financiera de las actividades de transporte y distribución, tanto de energía eléctrica como de gas. Esta Circular establece la tasa de retribución financiera en función de en una metodología basada en el coste ponderado del capital (WACC) y recoge en su disposición transitoria única que



“[e]xcepcionalmente para el año 2020, se aplicará lo previsto en el último párrafo del artículo 8.3 del Real Decreto 1047/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de transporte de energía eléctrica, y lo previsto en el último párrafo del artículo 14.3 del Real Decreto 1048/2013, de 27 de diciembre, por el que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica, para, respectivamente, la tasa de retribución financiera del transporte y la distribución eléctrica. En consecuencia, la tasa de retribución financiera para el transporte eléctrico en 2020 y la tasa de retribución financiera para la distribución eléctrica en 2020 será de 6,003%”. Esta laminación del efecto del cambio de la tasa en dos años supone un mecanismo de absorción gradual para los agentes del impacto en sus cuentas de resultados de los cambios de las metodologías retributivas, y, por tanto, permite concluir que la propuesta cumple con la orientación relativa a que los cambios regulatorios vengán acompañados de mecanismos de absorción gradual de los mismos.

Por lo tanto, de acuerdo con lo anterior, dado el carácter continuista de la metodología prevista en esta Circular y el mecanismo de absorción previsto en la circular sobre la tasa de retribución con impacto en la presente Circular, se considera que ésta cumpliría con la primera de las orientaciones.

En cuanto la segunda orientación, relativa a la adecuada retribución de las nuevas necesidades de inversión para el cumplimiento de los objetivos en materia de energía y clima, la Circular prevé la posibilidad de inversiones en “instalaciones novedosas”, sin aportar una definición precisa, para las que actualmente no existe muestra suficiente, estableciendo para ellas una formulación retributiva específica basada en costes auditados y para cuya retribución al margen de los valores unitarios de referencia no se exigiría la previa declaración de singularidad. No obstante, el listado de instalaciones a las que aplicaría esta formulación se desconoce en la actualidad, ya que su establecimiento se remite a una Circular informativa a desarrollar posteriormente para recabar la información necesaria para el cálculo de la retribución de



transporte, por lo que se desconoce la tipología exacta de estos activos y la vida útil regulatoria asignada a los mismos.

Adicionalmente la Circular prevé la existencia de instalaciones que pueden ser catalogadas como “singulares”, previa resolución de la CNMC. Sin embargo, no es posible valorar si las inversiones en activos para la gestión inteligente de la red basados en tecnologías de la información y las comunicaciones tendrán cabida en esta categoría que, por su naturaleza, tienen un carácter excepcional y una valoración caso a caso.

Con el objetivo de aportar certidumbre tanto para los inversores como para el sistema eléctrico, cabría plantear incluso que, en la medida en que se vayan estandarizando este tipo de activos para la digitalización de la red, deberían incluso ser recogidos en la circular de valores unitarios, hecho que no parece contemplarse en la propuesta de circular.

Como consecuencia de lo anterior, se considera que la Circular no se adecúa a la segunda orientación ya que, al no identificarse claramente el concepto retributivo en el que se enmarcan las inversiones necesarias en activos encaminados a la modernización y digitalización de la red que pueden permitir una mayor integración de renovables y de gestión de la demanda por parte de los transportistas, no se está ofreciendo un marco retributivo claro, predecible y adecuado para que se puedan acometer dichas inversiones. No obstante, el juicio definitivo sobre la adecuación de la metodología a esta orientación deberá esperar a que se conozca el detalle de la propuesta de Circular de desarrollo antes referida, cuyo contenido debería ser sometido a la valoración de este Ministerio.

En cuanto a la adecuada retribución de las necesidades de inversión asociadas a los objetivos de penetración de renovables en relación con el volumen de las mismas, a la que también se refiere la segunda de las orientaciones de política energética, la Circular introduce un cambio en la formulación del volumen máximo de inversión anual que podrán acometer las empresas transportistas,



vinculando su valor al crecimiento de la demanda, al aumento de la potencia de generación renovable y a la elasticidad de las inversiones en la red ante incrementos de la demanda.

Sin juzgar la formulación teórica de dicho mecanismo, debe tenerse en cuenta que la competencia para aprobar los límites máximos de inversión anual corresponde al Gobierno, de acuerdo con lo establecido en los artículos 4 y 34 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, antes mencionados. Esta limitación produce un vaciamiento competencial de la capacidad del Gobierno para orientar la política energética del país.

Por tanto, dado que el mecanismo de adecuación del volumen de la retribución a la penetración de renovables se introduce a través de formulación del límite máximo de inversión anual, debe concluirse que la propuesta de Circular no se adecúa a la segunda de las orientaciones de política energética que recoge la Orden TEC/409/2019. En este sentido, la Circular debería limitarse a garantizar que el volumen de inversión contemplado en la planificación de las redes de transporte recibe una retribución adecuada y desarrollada por una empresa eficiente y bien gestionada.

En cuanto a la tercera de las orientaciones relativa a la incorporación de un principio de prudencia financiera, cabe señalar que las empresas de red realizan una actividad fundamental para el sistema eléctrico, vertebrando generación y demanda; para ello, estas empresas requieren elevados volúmenes de inversión. La propia CNMC en sus informes económico-financieros de actividades reguladas (véase INF/DE/074/18 “Informe económico-financiero de la actividad de generación en los sistemas no peninsulares 2012-2016” e “INF/DE/045/18: Informe económico financiero de la actividad de transporte de energía eléctrica 2013-2016”, manifestó su preocupación por el elevado grado de apalancamiento de actividades reguladas y juzgó conveniente el establecimiento normativo de límites de apalancamiento adecuados para las actividades reguladas.



Como consecuencia de lo anterior, se consideró adecuado introducir entre las orientaciones de política energética que se deberían prever mecanismos con el fin de evitar que dichas empresas no incurran en apalancamientos elevados que introduzcan riesgos excesivos en el desarrollo de la actividad. Una vez analizada la Circular, no se han identificado mecanismos específicos que permitan garantizar que las empresas titulares de instalaciones de transporte respetan el principio de prudencia financiera, por lo que se recomienda introducir en el texto de la Circular los mecanismos oportunos para evitar comportamientos de riesgo en una actividad fundamental para el buen funcionamiento de la economía en general y del sistema eléctrico en particular.

En consecuencia, se considera que la propuesta de Circular no ha tenido en cuenta la orientación recogida en el apartado sexto.3 de la Orden TEC/406/2019, de 5 de abril, por la que se establecen orientaciones de política energética a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Por último, en relación con la cuarta de las orientaciones, relativa a la extensión del funcionamiento de aquellas instalaciones que hayan superado su vida útil retributiva, sin perjuicio de las observaciones orientadas a una mejor regulación del apartado siguiente, se considera que la propuesta de Circular cumpliría parcialmente con la misma al prever dos mecanismos orientados a incentivar la extensión de la vida útil de las instalaciones existentes una vez que estas han alcanzado su final: (i) posibilidad de acogerse a un incremento de la retribución por operación y mantenimiento una vez alcanzado el final de su vida útil regulatoria y; (ii) poder llevar a cabo inversiones de mejora y renovación que podrán ser retribuidas mediante la fijación de un valor de inversión y una vida útil.

Lo anterior cumpliría además con el principio de optimizar el retorno para los consumidores y mantener los activos ya construidos y amortizados en condiciones adecuadas de operación, evitándose su sustitución con un coste de reposición más elevado, en la medida en que la Circular prevé:



- Que las empresas puedan acogerse a los mecanismos anteriormente señalados siempre que sigan en operación hasta el final de su vida útil y, en el caso concreto del segundo de los mecanismos, se justifique que se han llevado a cabo las tareas de operación y mantenimientos necesarias para el correcto funcionamiento de la instalación.
- Aporten una justificación económica de que las inversiones realizadas suponen un ahorro para el sistema respecto de la opción de construir una nueva instalación.

No obstante, los valores concretos de los parámetros retributivos anteriores serán fijados mediante una Circular por la que se establecerán los valores unitarios y la vida residual, por lo se considera oportuno que el Ministerio pueda informar, en su momento, dicha propuesta de Circular a los efectos de valorar la adecuación plena del marco completo (metodología y parámetros) a las orientaciones de política energética.

En virtud de lo anterior, se concluye que, en su redacción actual, la propuesta de Circular no se adecúa a las orientaciones de política energética. En particular, la propuesta no se adecúa a la tercera orientación, sobre prudencia financiera, ni a la segunda orientación, tanto en lo que hace al volumen de inversión, ya que lo lleva a cabo con menoscabo de las competencias que la legislación en vigor atribuye al Gobierno, como en lo relativo a la naturaleza de los activos para la modernización y digitalización de la red necesarios para el cumplimiento de los objetivos de penetración de energías renovables, al no ofrecerse un marco retributivo cierto y predecible en el que se enmarcan dichas inversiones.

B. Aspectos competenciales

Planes de inversión

El capítulo III de la propuesta de Circular de la CNMC regula determinados aspectos relativos a los planes de inversión que deberán presentar anualmente las empresas transportistas. En concreto, el artículo 11 regula el valor máximo



de inversión anual en la red de transporte de energía eléctrica que podrá ser retribuido con cargo al sistema y establece la obligación de los transportistas de solicitar a la CNMC la aprobación de sus planes de inversión anuales. Asimismo, regula determinados aspectos relativos al procedimiento de aprobación de dichos planes de inversión.

Tal y como se ha señalado anteriormente, el artículo 4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, que regula la planificación eléctrica, establece en sus apartados 1, 2 y 4, que la planificación eléctrica será realizada por la Administración General del Estado, con la participación de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, que requerirá informe de la CNMC y trámite de audiencia, que será sometida al Congreso de los Diputados, de acuerdo con lo previsto en su Reglamento, con carácter previo a su aprobación por el Gobierno y que abarcará periodos de seis años.

Adicionalmente, en dichos apartados se establece que la planificación eléctrica tendrá carácter vinculante, con las características técnicas que en ella se definen, y que la misma se llevará a cabo teniendo en cuenta los límites de inversión anual que se establezcan reglamentariamente. Estos apartados del artículo no se han visto afectados por el Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero.

Asimismo, el artículo 34.4 de dicha Ley 24/2013, de 26 de diciembre establece la competencia del Gobierno para aprobar los planes de inversión anuales de las empresas titulares de la red de transporte y para establecer reglamentariamente el procedimiento de aprobación de los mismos.

Resulta evidente que el establecimiento de límites anuales a la inversión en redes y la aprobación de los planes anuales, previa comprobación del cumplimiento de dichos límites, son funciones directa y estrechamente vinculadas con la potestad de planificación de la red, afectando sólo de manera indirecta a la retribución de la actividad.



En efecto, al hablar de límites y planes anuales prevalece la potestad de planificación, que reside en el Gobierno, frente a la de la fijación de la retribución, que es de la Autoridad Nacional Reguladora. Y lo anterior se manifiesta en el hecho de que los criterios propuestos por la CNMC en su Circular para establecer estos límites anuales tienen que ver con aspectos de política energética, tales como la evolución de la demanda, la penetración de renovables o la electrificación. Y bien podrían añadirse otros criterios para su determinación, como la sostenibilidad económica del sistema eléctrico, la contención de precios finales de los consumidores o la situación cíclica de la economía, todos ellos igualmente vinculados a principios y prioridades de política energética.

Así, corresponde al Gobierno planificar la red y establecer mecanismos que hagan compatible su desarrollo con el cumplimiento del resto de objetivos de política energética, mientras que será la CNMC la que, para una determinada red planificada por el Gobierno, establezca qué retribución le corresponde para asegurar que dichas inversiones se llevan a cabo a un coste razonable para los consumidores.

Lo anterior no significa que la CNMC carezca de competencias en el ámbito de la planificación de la red y el seguimiento de la misma. Así, el artículo 7.7 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, relativo a supervisión y control en el sector eléctrico y en el sector del gas natural, recoge que, entre las funciones de la CNMC, se encuentran:

“Supervisar los planes de inversión de los gestores de red de transporte, en particular, en lo que se refiere a su adecuación al plan de desarrollo de la red en el ámbito de la Unión Europea, pudiendo realizar recomendaciones para su modificación. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia incluirá los resultados de dicha supervisión en su informe anual remitido a la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía y a la Comisión Europea.”



Asimismo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia remitirá un informe a la propuesta del gestor de la red de transporte en el inicio de la planificación que refleje sus recomendaciones sobre las implicaciones económicas de las inversiones planeadas y su impacto en la sostenibilidad económico-financiera del sistema eléctrico y gasista.

De igual modo, en el trámite de audiencia a la propuesta de planificación, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia informará al Ministerio para la Transición Ecológica sobre la planificación y el control de las inversiones, y señalará aquellos aspectos no considerados en su informe inicial, pudiendo convocarse la Comisión de Cooperación para obtener un mejor entendimiento de la postura de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia al respecto”.

Es decir, la CNMC participa en dos momentos en la elaboración del documento de planificación de la red de transporte e incluso se establece la previsión de que se convoque la Comisión de Cooperación prevista en el artículo 2 del Real Decreto-ley 1/2019 en caso de que se considere que no se han tenido en cuenta las observaciones contenidas en su informe inicial.

En lo que hace a los planes de inversión (traducción anual de dicha planificación), el papel otorgado por el marco comunitario y las leyes nacionales a la CNMC es de “supervisión” de dichos planes, sin que dicha función pueda interpretarse como equivalente a la de autorización, que corresponde al Gobierno.

Adicionalmente, en relación con este mismo punto, la Circular recoge una aprobación previa de los planes de inversión por parte de las comunidades autónomas, algo que contraviene el mecanismo previsto en el artículo 34 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, antes mencionado.

Asimismo, en relación con los planes de inversión, el artículo 13 de la propuesta de Circular establece que la CNMC establecerá mediante resolución el contenido



y formato en el que deberán presentarse los planes de inversión. Esta previsión debería ser matizada para referirse, en su caso, a los efectos de control y seguimiento de los planes de inversión, ya que en caso contrario estaría invadiendo competencias gubernamentales tal y como se ha señalado anteriormente.

Por lo tanto, de acuerdo con lo anterior, debe concluirse que el artículo 11 de la propuesta de Circular regula aspectos, como son el procedimiento de aprobación de los planes de inversión y el establecimiento de límites de inversión, cuya competencia exclusiva corresponde al Gobierno de acuerdo con la legislación actualmente en vigor.

Incorporación de instalaciones existentes a la red de transporte

El artículo 14 de la propuesta de Circular establece la información necesaria que la empresa transportista deberá remitir a la CNMC para la inclusión en la base retributiva de instalaciones.

Como se ha señalado anteriormente, el artículo 4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, recoge que será el Gobierno el encargado de aprobar la planificación y que la misma será vinculante en lo relativo a las instalaciones de la red de transporte de energía eléctrica. Por tanto, no parece oportuno que el Gobierno no participe en el procedimiento para determinar si una instalación que procede de otra actividad (generación o consumo) puede ser adquirida por el transportista para realizar las funciones de transporte previstas en la planificación aprobada por el propio Gobierno.

En este sentido, el artículo 17 del Real Decreto 1047/2013 establece que la incorporación de instalaciones existentes a la red de transporte será aprobada por la Dirección General de Política Energética y Minas (DGPEM) previo informe de la CNMC.

Por tanto, de conformidad con el marco normativo citado, no procede regular en la Circular la información que deberá remitirse a la CNMC para la inclusión en la

17



base retributiva de las instalaciones existentes, ya que dicha información deberá ser remitida a la DGPEM como órgano competente para resolver la integración de dichas instalaciones existentes en la red de transporte, siendo, por tanto, este órgano el que deberá determinar la información que deberá incluir la solicitud que a esos efectos deba remitir el interesado, la cual será posteriormente remitida a la CNMC para que ésta emita su informe preceptivo. No obstante, en aras de preservar el reparto competencial, se considera que el Gobierno debería modificar el meritado artículo 17 con el fin de que las consideraciones retributivas realizadas por la CNMC tengan carácter vinculante.

Adicionalmente, cabe señalar que lo anterior no impide que la CNMC pueda requerir al interesado la remisión de la información adicional que considere necesaria a efectos de poder emitir el informe señalado.

Modificación de la planificación por Acuerdo de Consejo de Ministros.

Asimismo, dentro del artículo 14 de la Circular, su apartado cuarto establece que *“con carácter general, las instalaciones incluidas en la planificación mediante Acuerdo de Consejo de Ministros, tendrán retribución por inversión a cargo del sistema nula, dado que es condición necesaria para su inclusión que dichas instalaciones sean financiadas y cedidas por terceros, debiendo asumir el promotor los costes de inversión, tanto de la actuación concreta como de todas aquellas instalaciones y refuerzos necesarios para cumplir con la normativa sectorial”*.

El artículo 4.4. de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, establece que, excepcionalmente, mediante Acuerdo de Consejo de Ministros podrán modificarse aspectos puntuales de los planes de desarrollo de la planificación bajo supuestos tasados en dicho artículo. Algunos de estos supuestos, como la aparición de nuevos suministros que no puedan atenderse con la planificación en vigor o la atención a hechos imprevistos que afecten la calidad y la seguridad de suministro, pueden hacer necesario incorporar nuevas actuaciones a la planificación sin que en ningún caso dicha ley establezca que para su



incorporación a la planificación sea condición necesaria que las “instalaciones sean financiadas y cedidas por terceros” como establece el artículo 14.4 de la Circular.

Así pues, si bien no existe objeción a que, tal y como se recoge con carácter general en la propuesta de Circular (y que ya se recogía en el Real Decreto 1047/2013, de 27 de diciembre), las “instalaciones que sean financiadas y cedidas por terceros” no devenguen retribución a la inversión, no es acorde al reparto competencial que la Circular limite al Gobierno la posibilidad de incorporar instalaciones a la planificación vinculante bajo los criterios del artículo 4.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre

Por lo tanto, se considera que el artículo 14.4. debe ser modificado o matizado en los términos necesarios para adaptar su contenido a la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, ya que en caso de no hacerlo estaría vaciando la competencia del Gobierno de incorporar instalaciones a la planificación vinculante bajo los criterios del artículo 4.4 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, antes señalados.

C. Consideraciones particulares sobre el articulado.

Sin perjuicio de las cuestiones de política energética y competenciales recogidas en los apartados anteriores, seguidamente se detallan aspectos de regulación concretos del texto de la Circular que, en opinión de este ministerio, se consideran susceptibles de mejora.

Criterios generales de retribución de las redes de transporte

Con el fin de aumentar la seguridad jurídica, se considera adecuado precisar la definición de algunos aspectos. En particular, se considera que sería conveniente incluir en la Circular:

- Adicionalmente a los criterios de retribución de la actividad de transporte que incorpora la Circular, criterios relativos a la retribución de las instalaciones de la red de transporte.



- La especificación de cuál es el criterio para considerar que una instalación de transporte se encuentra puesta en servicio a efectos de inicio y devengo del cobro de la retribución. Si este criterio es que disponga de la autorización de explotación prevista en el artículo 53.1.c de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, debería recogerse expresamente que, cuando se hable de *“puesta en servicio”* se debe entender que dispone de autorización de explotación, o bien sustituir la expresión *“puesta en servicio”* por *“que cuente con autorización de explotación”*.
- De acuerdo al contenido de la Circular, para que una instalación pueda ser retribuida, esta ha de estar *“eléctricamente activa”*. Así pues, resulta crítico establecer de manera tasada qué criterios permitirán evaluar si una instalación puede ser catalogada como *“eléctricamente activa”*.
- Debería recogerse expresamente el principio establecido en el artículo 15 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, según el cual en la retribución de las instalaciones de la red de transporte con cargo al sistema eléctrico se considerarán exclusivamente la inversión o los costes de operación y mantenimiento reconocidos por la normativa básica estatal y, por tanto, las empresas a las que se apliquen en alguna de sus áreas geográficas normas específicas sobre redes de las que resulten unos niveles de calidad superiores a los fijados por la normativa estatal o unos criterios de diseño de redes que supongan unos mayores costes en la actividad de transporte, podrán establecer convenios u otros mecanismos con las Administraciones Públicas para cubrir el sobrecoste ocasionado.

Retribución por inversión de cada una de las instalaciones de la red de transporte

El apartado 1.b) del artículo 6 de la propuesta de Circular establece que para las instalaciones puestas en servicio desde el 1 de enero de 1998 hasta el ejercicio 2017, su valor de inversión V_i será el *“valor reconocido de la inversión a cada instalación de manera individual, de acuerdo con el valor de la inversión con*



derecho a retribución a cargo del sistema asignado en la orden de peajes del año correspondiente. El mismo es el resultante de aplicar la metodología establecida en el Real Decreto 1047/2013, consistente en la semisuma entre el valor real auditado de la instalación y el resultante de aplicar los valores unitarios de referencia”.

Actualmente, se encuentra pendiente de aprobación la retribución de la actividad de transporte correspondiente a los ejercicios 2017, 2018 y 2019. Asimismo, la Orden IET/981/2016 que aprobó la retribución correspondiente al año 2016, se encuentra actualmente sujeta a un procedimiento de revisión de oficio por lesividad que podría obligar a modificar su contenido. La modificación que, en su caso, hubiera que realizar como consecuencia de dicho procedimiento impondrá cambios en la retribución correspondiente al periodo 2017-2019.

Las órdenes de peajes correspondientes a los años 2017, 2018 y 2019 incorporaron la mejor estimación de la retribución de acuerdo con la metodología prevista en el Real Decreto 1047/2013 y teniendo en cuenta la retribución aprobada correspondiente al año 2016, pero ni en dichas órdenes ni en sus memorias se incorporan valores de inversión de los activos.

Por todo ello, se considera necesario matizar que, en el caso de las instalaciones con puesta en servicio en el año 2014, 2015, 2016 y 2017 se considerará como valor de inversión el asignado en las órdenes que aprueben la retribución de los años 2016, 2017, 2018 y 2019, respectivamente.

Consideración de instalaciones singulares.

El artículo 9 regula la retribución de instalaciones para las que, por sus características, no resulta posible disponer de información estandarizada y, por tanto, sus valores de inversión y/o de operación y mantenimiento han de catalogarse como singulares. Si bien en términos generales el principio, ya recogido en regulaciones anteriores, es acertado, se considera que la redacción del apartado 6 es muy abierta y puede generar incertidumbre regulatoria y a la



vez conducir a una elevación de costes futuros. Por tanto, se recomienda una redacción más precisa de en qué casos una instalación puede ser catalogada como tal.

Término REVU.

El artículo 10 regula la retribución de aquellas instalaciones que, habiendo superado su vida útil retributiva, siguen en servicio. Tal y como se ha recogido en el apartado relativo al cumplimiento de las orientaciones de política energética, el contenido del mismo se considera acertado y, conceptualmente, se adecúa a las mencionadas orientaciones, a expensas de conocer los parámetros retributivos concretos que se propongan.

No obstante, lo anterior, se sugiere una revisión del contenido del apartado 10.3 relativo a las instalaciones de transporte sobre las que no se hayan realizado actuaciones de renovación y mejora y que, aun habiendo superado su vida útil, continúen en servicio, acreditándose su disponibilidad efectiva.

Por una parte, se debería analizar la coherencia de este apartado con la dicción del artículo 5.2 en el cual se recoge que para cada una de las instalaciones su retribución será formulada como $R=RI+ROM+ID$. Así, en la formulación que recoge este artículo no figura el concepto REVU, por lo que no queda claro si el concepto REVU sustituye al concepto ROM o es adicional al mismo. Si finalmente resultase que el concepto REVU es parte del término ROM, se considera que debe recogerse expresamente si a dicha retribución le es de aplicación o no lo previsto en el artículo 8.2.

Por otra parte, debería regularse cómo se acredita la “*disponibilidad efectiva*” a que se hace referencia a lo largo del artículo.

Otras consideraciones de mejora de regulación



Por último, se plantean las siguientes cuestiones abordadas en la propuesta de Circular sobre las que podrían surgir dudas en la aplicación o cumplimiento de la misma:

- Revisión de la técnica normativa. En concreto, la propuesta de Circular establece que, quedan derogadas cuantas disposiciones administrativas se opongan a lo dispuesto en la Circular.

Se recomienda clarificar y mejorar la redacción de esta disposición por dos razones fundamentales:

- La nueva distribución de competencias entre la CNMC y el Ministerio no debería suponer en modo alguno elevar la dificultad de comprensión del marco normativo y regulatorio a los administrados y, en especial, a las empresas del sector eléctrico.

Por ello, es altamente recomendable que esta disposición siga el apartado 41 de las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005: “deberán ser precisas y expresas y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor”. O, dicho de otro modo, “se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente”, tal y como se indica en aquellas Directrices

Esto es especialmente importante cuando se trata de normas emanadas por un órgano distinto del que dictó las anteriormente vigentes, como es el caso de la Circular que se informa.

- Resulta necesario que la CNMC, en el ejercicio de su función regulatoria, cuando dicte circulares respecto de cuestiones que son de su competencia con base en lo dispuesto en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre y en el Real Decreto-ley 1/2019 (y que con anterioridad estaban otorgadas al Gobierno) proceda (i) en primer lugar, a identificar claramente la norma que es objeto de derogación total y



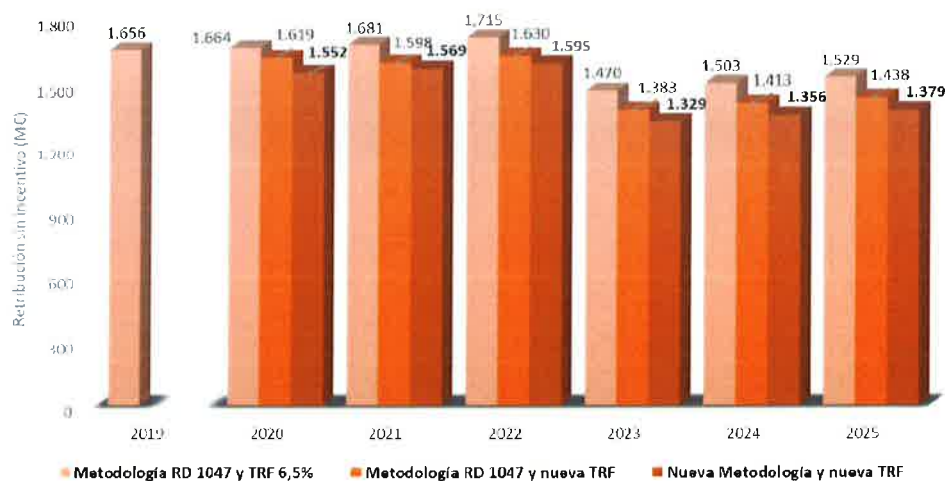
parcial así como el órgano con capacidad reglamentaria de la que emanó aquella norma, (ii) en segundo lugar, que indique con nitidez su capacidad derogatoria de normas cuyo rango pueda ser, precisamente, reemplazado por una circular, es decir, normas con igual rango reglamentario y (iii) establezca en qué fecha y para que ejercicios retributivos la circular desplace, o en su caso derogue, las normas actualmente en vigor, de tal forma que siga siendo factible la aplicación de las metodologías del Real Decreto 1047/2013, de 27 de diciembre, para el cálculo y aprobación de las retribuciones de años anteriores a 2020 que se encuentren pendientes de aprobación en la fecha de entrada en vigor de la presente circular.

- Se sugiere evitar la utilización de siglas, acrónimos o abreviaturas en un texto de carácter normativo.

D. Impacto económico de la propuesta de Circular

La memoria de la Circular incluye un apartado sobre el impacto económico del nuevo modelo retributivo.

El siguiente gráfico muestra la evolución prevista por la CNMC de la retribución del transporte en el segundo periodo regulatorio por aplicación de la nueva metodología (sin tener en cuenta el incentivo de disponibilidad).





De conformidad con lo anterior, la aplicación de la nueva metodología y tasa de retribución financiera propuesta por la CNMC supondrá una reducción acumulada de la retribución durante el periodo 2020-2025 del -8,1%. El mayor impacto será debido a la reducción de la tasa de retribución financiera, que por sí sola produce una reducción acumulada del 5% a lo largo del periodo 2020-2025. Adicionalmente, se aprecia una significativa caída retributiva del año 2023 que se debe al final de vida útil de las instalaciones pre-98, las cuales dejan de percibir retribución por inversión y sólo perciben O&M.

En cuanto al incentivo de disponibilidad, aunque no puede realizarse una estimación de su valor en el segundo periodo regulatorio, es destacable el efecto de las modificaciones propuestas por la CNMC en este incentivo, cuya aplicación en el año 2019 reduciría en casi 6 M€ (más de un 70%) la cuantía del mismo.

Con la información aportada en la memoria, no es posible realizar un análisis que permita contrastar dicha información al no constar en dicha memoria datos con el suficiente detalle para realizar una simulación.

26 de julio de 2019

El Secretario de Estado de Energía



José Domínguez Abascal