



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 LOS PEAJES DE TRANSPORTE Y DISTRIBUCIÓN DE ELECTRICIDAD

1. Resumen ejecutivo

- Las señales de precios de electricidad que se transmiten a los consumidores son un elemento fundamental para facilitar o dificultar la transición energética, ya que deben orientar las decisiones de consumo hacia la electrificación y la eficiencia.
- Los precios finales de electricidad tienen diversos componentes, tanto de naturaleza regulatoria (peajes, cargos, impuestos) como de mercado (coste de la energía). Es necesario actuar sobre todos ellos, pues solo así se garantizará una evolución adecuada hacia los objetivos de eficiencia y descarbonización, así como una respuesta coherente de los consumidores.
- Por lo anterior, la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad es uno de los elementos más relevantes y de mayor influencia en la consecución de los objetivos de energía y clima, tal y como quedó reflejado en las orientaciones de política energética dictadas al respecto mediante la Orden TEC/406/2019, de 5 abril, por la que se establecen orientaciones de política energética a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, la “**Orden TEC/406/2019**”).
- Dicho lo anterior, la propuesta de Circular por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad (en adelante, la “**Circular**”) remitida por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, la “**CNMC**”) con carácter general, está fundamentada y es asimilable a los estándares regulatorios internacionales.



- Sin embargo, el Ministerio para la Transición Ecológica (en adelante, el “**Ministerio**”) considera que la metodología de la propuesta de Circular no ha tenido en consideración las circunstancias referidas anteriormente y, en consecuencia, no proporciona con la suficiente intensidad las señales de precios correctas en un entorno de transición energética, en un momento clave como es el periodo que se inicia en 2020.
- Tal y como se explica a continuación, la estructura de peajes propuesta es excesivamente compleja, especialmente para los consumidores domésticos, y no incentiva la eficiencia ni tampoco las transformaciones energéticas suficientemente, debido al excesivo peso de la parte fija de los peajes que se propone.
- La metodología propuesta mantiene las características básicas de la metodología recogida en la Circular 3/2014, de 2 de julio, por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad. Como se ha dicho, las circunstancias actuales son radicalmente distintas a las de hace cinco años, por lo que este Ministerio considera que la metodología de la propuesta de Circular puede no ser adecuada para dar con la suficiente intensidad las señales de precios correctas en un entorno de transición energética. La propia CNMC reconoce este hecho y propone el establecimiento de un grupo de trabajo para el seguimiento y actualización de la metodología.
- El próximo periodo regulatorio de seis años coincide con un momento de transformación extraordinariamente importante de nuestro sistema energético. Por ello, quizás fuera recomendable establecer un mecanismo de evaluación a mitad del periodo regulatorio. En este sentido, se comparte la conveniencia de establecer un mecanismo de revisión como el que se hace en la propuesta de Circular, si bien se considera que la propuesta metodológica de partida debería tener un mayor grado de ambición.



- Por otro lado, en dicho grupo de trabajo deberían tenerse en cuenta expresamente, a los efectos de la revisión de la metodología, la evolución de la movilidad eléctrica y del cumplimiento de los objetivos de los Planes Nacionales Integrados de Energía y Clima (en adelante, “**PNIEC**”), aspectos que actualmente no se recogen en la propuesta.
- En cuanto al diseño concreto, la propuesta de Circular establece una metodología de peajes por la que el grueso de los costes de las redes de transporte y distribución se recupera a través del término de potencia contratada. Es especialmente significativo que, en la red de baja tensión, los costes asignados se recuperan íntegramente a través de este término de potencia. De lo anterior se derivan unos peajes que desincentivan claramente el autoconsumo, el almacenamiento y el ahorro y la eficiencia energética, especialmente para los pequeños consumidores, al minimizar los ahorros económicos que pueden obtener con estas prácticas, fundamentales para alcanzar los objetivos de energía y clima.
- Tanto la propuesta de Circular como su memoria mencionan la posibilidad de, alternativamente, repartir los costes de redes de baja tensión entre un 75% a través del término de potencia y un 25% a través del término de energía, lo que llevaría a que el consumidor doméstico tenga un 90% de su facturación de peajes imputado a su facturación por potencia contratada. Esta alternativa, aun siendo insuficiente, se considera más acorde para el cumplimiento de las orientaciones de política energética y debería plantearse como un mínimo sobre el que poder evolucionar progresivamente hacia una mayor variabilización.
- 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 se han tenido en cuenta las orientaciones cuarta, quinta y sexta y, parcialmente, la segunda. Por el contrario, la propuesta de Circular no se adecua a las orientaciones primera, tercera y séptima.



- En concreto, con respecto a la cuarta orientación de política energética, relativa a la suficiencia de ingresos de los peajes y a la utilización eficiente de las infraestructuras, se considera que la Circular se adecua ya que, de acuerdo con la memoria adjunta, por una parte, se logra la suficiencia de ingresos para cubrir los costes de la retribución de las actividades de red y, por otra parte, presenta una estructura de peajes por periodos horarios, que discrimina los términos de potencia y de energía, en función de las horas de congestión en la red de transporte y distribución. Para ello utiliza como proxy la participación de la demanda en las horas punta del sistema.
- También se considera cumplida la quinta orientación de política energética, relativa a la competitividad industrial, debido a que la propuesta presenta una rebaja general de los peajes que se debe, fundamentalmente, a la bajada de la retribución de las redes como consecuencia del nuevo marco retributivo en tramitación y contribuirá a aumentar la competitividad del sector industrial. En este mismo sentido, la supresión del peaje a la generación, cuyo coste se traslada a los precios de la electricidad en el mercado mayorista, también redundará un menor coste de la energía para todos los consumidores.
- En cuanto a la sexta orientación, relativa a los pagos que deben realizar los autoconsumidores por el uso de la red en el caso de instalaciones de autoconsumo, se considera cumplida, en la medida en que la Circular establece un precio para el uso de estas redes de manera coherente con la metodología establecida para la fijación de peajes, si bien el valor de estos pagos dependerá en última instancia del reparto de costes entre la parte fija y variable que se proponga finalmente para cada nivel de tensión.
- Por lo que respecta a la segunda orientación sobre la contribución de los peajes a la movilidad eléctrica, como ya se ha señalado, se considera que la Circular se adecúa sólo parcialmente a dicha orientación, no cumpliendo en su totalidad con la misma, ya que si bien el esquema de discriminación horaria puede adecuarse a las necesidades de recarga lenta en baja tensión,



típicas del consumidor doméstico, la propuesta metodológica no da una solución específica e incentivadora para otras necesidades de recarga en mayores niveles de tensión y potencia, como las derivadas de las cargas de flotas o las cargas rápidas, debido al elevado peso de los costes de redes en los términos fijos de los peajes.

- Por el contrario, la Circular no se adecua a la primera, tercera y séptima de las orientaciones de política energética, relativas a las transformaciones energéticas requeridas para el cumplimiento de los objetivos en materia de energía y clima, al ahorro y la eficiencia energética. Como se ha explicado, la propuesta de estructura de peajes es excesivamente compleja para el consumidor doméstico e imputa un excesivo peso a la parte fija de los peajes. Lo anterior hace que la señal de precios que envía el peaje a estos consumidores no sea ni clara, ni comprensible ni suficientemente incentivadora de la electrificación, la eficiencia o el autoconsumo.
- Adicionalmente, se han identificado una serie de aspectos de la Circular que podrían invadir el ámbito competencial del Gobierno establecido en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (en adelante, la "**Ley 24/2013**"), relativos a las liquidaciones y a la eliminación de necesidad de la contratación de los consumos de auxiliares.
- 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, de 11 de enero, de medidas urgentes para adecuar las competencias de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia 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 (en adelante, el “**Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero**”), 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, 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 por la que se establecen orientaciones de política energética a la CNMC.

Al amparo del procediendo arriba señalado, con fecha 5 de agosto de 2019 se ha recibido propuesta de Circular de la CNMC por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad (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, de 11 de enero, 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, la estructura y la metodología para el cálculo de los peajes de acceso a las redes de electricidad destinados a cubrir la retribución del transporte y la distribución.

La estructura y metodología de estos peajes deberán respetar las orientaciones de política energética y, en particular, el principio de sostenibilidad económica y financiera del sistema eléctrico de conformidad con la Ley 24/2013.



La propia Ley 24/2013, dispone en su artículo 16 que la CNMC establecerá, mediante circular, la metodología para el establecimiento de los peajes de acceso a las redes de transporte y distribución que deberán satisfacer los usuarios de las mismas. Asimismo, señala que los peajes serán únicos en todo el territorio nacional, que no incluirán ningún tipo de impuestos y que, con carácter general, se actualizarán anualmente.

3. Valoración de la propuesta de Circular

El sector eléctrico está llamado a jugar un papel esencial en la transición hacia una economía hipocarbónica, siendo la electrificación y la integración de generación renovable, junto con la eficiencia energética, los pilares alrededor de los que debe construirse el nuevo modelo energético.

Los próximos años van a ser cruciales para hacer que esta transición energética sea exitosa. Desde la regulación se deben dar señales claras y contundentes para orientar el sistema energético desde el principio en la dirección adecuada.

En este sentido, las señales de precios de electricidad que se transmiten a los consumidores son un elemento fundamental para facilitar o dificultar la transición, ya que deben orientar las decisiones de consumo hacia la electrificación y la eficiencia.

Los precios finales de electricidad tienen diversos componentes, tanto de naturaleza regulatoria (peajes, cargos, impuestos) como de mercado (coste de la energía). Es necesario actuar sobre todos ellos, pues solo así se garantizará una evolución adecuada hacia los objetivos de eficiencia y descarbonización, así como una respuesta coherente de los consumidores.

Por lo anterior, la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad es uno de los elementos más relevantes y de mayor influencia en la consecución de los objetivos de energía y clima.



Tal y como quedó reflejado en las orientaciones de política energética dictadas al respecto mediante la Orden TEC/406/2019, los peajes de electricidad deben dar señales claras e incentivar la electrificación, el ahorro y la eficiencia energética, la movilidad eléctrica, el almacenamiento y la sostenibilidad medioambiental.

Dicho lo anterior, la propuesta de Circular por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte y distribución de electricidad remitida por la CNMC con carácter general, está fundamentada y es asimilable a los estándares regulatorios internacionales.

Sin embargo, el Ministerio considera que la metodología de la propuesta de Circular no ha tenido en consideración las circunstancias referidas anteriormente y, en consecuencia, no proporcionará con la suficiente intensidad las señales de precios correctas en un entorno de transición energética.

Tal y como se desarrollará a continuación, la estructura de peajes propuesta es excesivamente compleja, especialmente para los consumidores domésticos, y no incentiva la eficiencia y las transformaciones energéticas suficientemente debido al excesivo peso de la parte fija de los peajes que se propone.

Así la propia CNMC pone de manifiesto en la memoria que deberá ajustarse a las características de los nuevos suministros y al proceso de transición energético futuro. Un ajuste que debería haberse abordado, o al menos iniciado, en la propia Circular.

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.



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 establece en su apartado cuarto, respecto de la Circular sobre metodología de peajes de transporte y distribución de electricidad, las siguientes orientaciones que deberán tenerse en cuenta en su elaboración:

“1. La estructura y metodología para establecer los peajes debería incentivar el proceso de electrificación de la economía española necesario para la transición energética, de manera que se favorezca la descarbonización de la economía, no se penalicen los consumos eléctricos frente a otros combustibles ni se desincentiven transformaciones energéticas que puedan resultar medioambiental o económicamente adecuadas.

2. La metodología para establecer los peajes y, en particular, el diseño de los periodos horarios, debería contribuir al fomento de la movilidad eléctrica y la electrificación de usos finales de energía.

3. El diseño de los peajes debería ser tal que contribuya, en la medida de lo posible, al ahorro y la eficiencia en el consumo final de energía eléctrica.

4. Los peajes deberían garantizar los ingresos necesarios para la retribución de las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica, incluyendo los activos autorizados y planificados hasta ese momento, fomentar el uso de las infraestructuras existentes y asegurar el despliegue coste eficiente de nuevas redes.

5. El diseño de los peajes debería tener en consideración la competitividad del sector industrial, respetando en todo caso las directrices comunitarias en materia de ayudas de estado.



6. *La metodología utilizada para determinar las cantidades a que se hace referencia en el artículo 9.5 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, cuando se establece que, a efectos de autoconsumo compartido en instalaciones próximas, se podrán establecer cantidades por el uso de la red, deberá responder a los mismos principios que se apliquen para establecer la metodología de los peajes de transporte y distribución de electricidad a la par que se favorece el uso eficiente de la red, la energía y se facilita la instalación de energía de origen renovable.*

7. *Los precios deberán fomentar la eficiencia energética en el consumo y la sostenibilidad medioambiental.”*

La memoria que acompaña a la propuesta de Circular justifica de manera somera el cumplimiento de las orientaciones de política energética anteriores.

En relación con la primera de las orientaciones, hay que señalar que no se puede considerar que la propuesta de Circular atienda a la misma. La metodología empleada para diseño de los peajes y el reparto de los costes puede no ser la más idónea para dar señales de precios a los nuevos usos derivados de la electrificación de la economía y puede desincentivar transformaciones fundamentales para la transición energética como son el desarrollo del autoconsumo y la introducción del vehículo eléctrico y del almacenamiento debido al elevado peso del término de potencia.

En relación con el impacto de la metodología sobre fomento del autoconsumo y el almacenamiento, la propuesta de Circular desincentiva dichas modalidades debido al elevado peso del término de potencia, especialmente en baja tensión, es decir, en el nivel de tensión en el que se encuentran el grueso de los consumidores y en el que más potencial existe para la penetración del autoconsumo y del vehículo eléctrico.

La propuesta de Circular asigna, en el punto 2 del Anexo II y sin una justificación suficientemente motivada, un reparto 75/25 de los costes de las redes que deben



recuperarse para cada nivel de tensión a través del término de potencia y energía respectivamente, excepto para la baja tensión, donde el reparto es 100/0.

Esto es especialmente sorprendente cuando el punto 3 del anexo I de la Circular presenta una metodología para calcular el porcentaje de retribución de las redes de transporte y distribución que debe recuperarse a través del término de potencia o del término de energía. Una metodología, presentada ya en la Circular 3/2014, que no llega a desarrollarse en la memoria. Tan sólo se mencionan en la página 29 de la misma los valores finales de reparto de costes que se aplicarán en la Circular sin llegar a justificar en modo alguno los mismos.

Hay que destacar que tanto la propuesta de Circular como la memoria contemplan la posibilidad de aplicar el reparto 75/25 también a la baja tensión por lo que parece que la propia Comisión considera este reparto razonable, algo que, desde el Ministerio para la Transición Ecológica, se considera más adecuado, aunque insuficiente, y un mínimo sobre el que poder evolucionar progresivamente hacia una mayor variabilización.

Ello además teniendo en cuenta que el reparto realizado en baja tensión difiere del efectuado para otros niveles de tensión, para los que la asignación, como se ha dicho, es 25% a energía y 75% a potencia.

En comparación con la propuesta metodológica que se presenta en la propuesta de circular de CNMC sobre cánones y peajes de gas natural, el reparto entre costes fijos y variables en el peaje de red local (que incluye el coste del transporte primario no troncal, transporte secundario y distribución) para los clientes de bajo consumo de gas natural (menor o igual a 3.000 kWh/año) presenta una proporción muy inferior (en torno al 80% en el término variable y el 20% al fijo) al establecido en los peajes de electricidad, lo que no parece coherente y, por otro



lado, desincentivaría el criterio de electrificación frente a otras fuentes de energía más contaminantes¹.

Desde un punto de vista técnico y económico, no se considera adecuado ni suficientemente motivado el criterio de asignación de costes en función de la potencia y la energía (fijo y variable), ya que si bien es cierto que las líneas, las subestaciones y los centros de transformación de transporte y distribución se diseñan para abastecer la potencia máxima, no resulta cierto que el 100% de la retribución de las redes sea debida a costes motivados por líneas y subestaciones ya que existen algunas inversiones y diversas tareas que realizan estas empresas y que son retribuidas por el sistema que no tienen una vinculación directa con la capacidad de las redes. Baste a modo de ejemplo citar tareas como son lectura, facturación, planificación, estructura... Incluso cabe señalar que parte de los conceptos que se incluyen en la inversión como son los costes de la obtención de permisos, terrenos, instrumentación y control son independientes de la potencia de la instalación. Por tanto, se considera que, al menos para este tipo de tareas y conceptos de inversión, no resulta justificado que los ingresos necesarios para satisfacer la retribución de las mismas haya de recuperarse a través de un término 100% fijo que dependa de la potencia contratada, siguiendo un criterio de reparto de costes basado en la naturaleza del mismo, como se indica en la memoria.

En efecto, la consideración de la potencia contratada como el principal inductor de coste de la red puede no ser el criterio más adecuado en el momento actual, siendo más oportuno considerar en qué medida la potencia demandada por un

¹En el escalón D1 (< 3.000 kWh/año) la CNMC propone un peaje de red local de gas natural con un término fijo de 0,51€/mes (actualmente este término es 2,53 €/mes), lo que se podría traducir al final en una tarifa final con un término fijo muy bajo. Ahora mismo la TUR.1 de gas tiene un término fijo de 4,27 €/mes. Con los valores propuestos en la propuesta de circular de metodología del gas natural, la TUR.1 podría quedar con un término fijo de menos de 2 €/mes. Ello implicaría, por la aparte de los peajes y para estos clientes, un incentivo económico a consumir gas respecto a electricidad.



consumidor contribuye a las necesidades marginales de red. En otras palabras, lo relevante es si los nuevos consumos contribuyen a aumentar la congestión de la red en un determinado periodo o, por el contrario, se producen en momentos de no congestión, por lo que no suponen una inducción de costes de red.

En este sentido y haciendo uso de la información que permite obtener las nuevas tecnologías de teled medida y telegestión, se considera necesario que se profundice en el diseño de unos peajes que, superando el criterio de la potencia contratada, incorpore la potencia demanda en momentos de congestión como variable inductora de los costes de red.

Entre tanto, como ya se ha dicho, se considera necesario incrementar la parte variable del peaje de acceso, al menos hasta el valor que resulta del escenario alternativo que se plantea en la propuesta.

En la propia memoria (página 27) se señala que un término de energía más elevado incentivaría el autoconsumo y estaría justificado por su contribución al cumplimiento de objetivos de penetración de renovables, pero en vez de proceder a aumentar el peso de este termino de energía lo que propone la memoria es que sea la metodología de cargos, que debe fijar el Gobierno, la que se base fundamentalmente en el término de energía para recuperar dichos cargos.

En este sentido, cabe recordar que los costes que se recuperan con los cargos tienen una naturaleza independiente del consumo, pudiéndose calificar de "costes hundidos" en la medida en que su naturaleza es eminentemente fija y derivada de decisiones y compromisos asumidos política y regulatoriamente en el pasado. En consecuencia, sin prejuzgar la metodología de cargos que el Gobierno finalmente apruebe, no parece adecuado delegar en el diseño de los cargos todo el esfuerzo para el establecimiento de las señales de precios necesarias para la transición energética.



Asimismo, en el apartado relativo al impacto de la propuesta sobre las orientaciones de política energética incluso en la memoria, la CNMC minimiza el efecto de la metodología sobre las mismas debido a que “los peajes representan una mínima proporción en la factura final de los consumidores”.

El Ministerio no puede compartir esta apreciación. Efectivamente, los peajes de transporte y distribución son uno de los principales componentes del precio final de la electricidad, siendo su peso (un 25% antes de impuestos, para un doméstico) nada despreciable.

El Ministerio reconoce la necesidad de abordar de manera integral una revisión de todos los componentes de la factura final, incluida la fiscalidad energética y los precios de la energía en el mercado mayorista. En lo que respecta a la parte regulada de la factura, tanto los peajes como los cargos como la fiscalidad deben estar diseñados con el fin de inducir la electrificación de la economía y la transición energética, fomentando la penetración del autoconsumo, del vehículo eléctrico y del almacenamiento, garantizando la suficiencia recaudatoria. Por tanto, se considera esencial que los principios regulatorios de las metodologías de peajes y de cargos y el diseño de la fiscalidad energética tengan como objetivo lograr los mismos fines, ser coordinados y compatibles, no resultando ninguna metodología subsidiaria de la primera que resulte aprobada. Además, hay que tener en cuenta que, con la propuesta de la CNMC, para algunos periodos y niveles de tensión, el cargo implícito (o “hueco que queda para los cargos”) es negativo; es decir, sólo con el peaje propuesto en esos periodos ya se pagaría más que con los actuales peajes y cargos conjuntos.

Por último, a todo lo anterior hay que añadir el hecho de que el Real Decreto-ley 1/2019 prevé expresamente que la transición al nuevo marco normativo, en el que se establecen peajes y cargos de manera separada, debe hacerse de manera gradual. Lo anterior conlleva necesariamente a una consideración conjunta del diseño de los peajes y los cargos, para asegurar la coherencia del marco final y que dicha transición sea ordenada.



En relación con la segunda orientación y con el fomento de la movilidad eléctrica, se considera que la propuesta de Circular se adecua parcialmente al contenido de la mencionada orientación. La propuesta de Circular introduce para los consumidores en baja tensión y potencia contratada inferior a 15 kW la discriminación de precios de potencias contratadas para el periodo valle (festivos, fines de semana y de 0 a 8 horas) y para el periodo punta, siendo la primera notablemente más reducida.

Esta discriminación de precios por potencia contratada en valle respecto al resto de horas, junto a la mayor discriminación horaria en el término de energía de la propuesta de Circular (seis periodos horarios en todos los peajes) crearán un incentivo en precios favorable para la recarga doméstica del vehículo eléctrico durante la noche y , en definitiva para el uso eficiente (cuando no hay congestión) de las redes de transporte y distribución, lo que se considera positivo y útil para la expansión del consumo de electricidad de este tipo de vehículos.

Sin embargo, se considera que la propuesta no satisface totalmente la segunda orientación como consecuencia del elevado peso que la propuesta da al término de potencia, que ya se señaló en relación con la primera orientación, y que puede suponer un obstáculo importante para la recarga de vehículos de flotas y para el establecimiento de puntos de recarga rápida y ultrarrápida. Unos puntos de recarga indispensables para que la penetración del vehículo eléctrico empiece a despegar pero que, al menos en una primera fase, tendrán un uso reducido por lo que sólo podrán recuperar los costes asociados a su elevado término de potencia aplicando a sus clientes unas tarifas de recarga muy elevadas.

Esta situación también perjudica notablemente el caso de la recarga de vehículos fuera del horario valle, algo bastante probable en el caso de flotas de reparto o de alquileres de vehículos eléctricos.

Por tanto, el Ministerio considera que el diseño de los peajes debe contribuir al despliegue de la infraestructura de recarga del vehículo eléctrico, mediante una estructura y niveles de precios que sean compatibles con los principios recogidos



en el artículo 4 de la Circular, sin perjuicio de otras medidas de apoyo desde las Administraciones Públicas.

En relación con la tercera y con la séptima orientación, y con el ahorro y la eficiencia energética, se considera que la propuesta de Circular no cumple con lo dispuesto en las orientaciones de política energética, fundamentalmente por las mismas razones por las que la propuesta de Circular no cumplía con la primera orientación de política energética, fundamentalmente el elevado peso del término de potencia frente al término de energía, especialmente para los consumidores domésticos.

Conviene señalar que, si bien, en tiempos pasados podía vincularse el elevado consumo eléctrico con una alta ineficiencia energética, en la actualidad esto no tiene por qué ser así, ya que un consumidor que disponga de vehículo eléctrico o una climatización a través de bomba de calor no puede ser calificado como ineficiente, por mucho que su consumo sea superior a la media. Con el fin de fomentar este tipo de comportamientos, y considerando que algunos inductores de costes de retribución de las redes (ya señalados anteriormente) no se deben exclusivamente a la construcción de líneas y transformadores, se considera que resulta adecuado realizar una revisión de los porcentajes de retribución que deben ser recuperados mediante el término de potencia y de energía para favorecer la eficiencia energética.

Así, el elevado peso del término de potencia, a lo largo de toda la propuesta, pero especialmente para los consumidores de baja tensión, no sólo no incentiva el ahorro de energía y el desarrollo de la eficiencia energética, sino que puede suponer un obstáculo para el desarrollo de políticas de ahorro y eficiencia energética ya que el impacto económico que percibirán en su factura los consumidores por sus acciones a favor del ahorro será limitado.

A este respecto, cabe señalar que el establecimiento generalizado de la discriminación horaria que se ha introducido en la propuesta para los

17



consumidores más pequeños, tal y como se ha realizado puede llegar a ser contraproducente debido a su excesiva complejidad.

En efecto, respecto al establecimiento de 3 periodos horarios cada día combinado con 4 periodos anuales, si bien pudiera ser óptimo desde un punto de vista económico, dicha estructura de precios es compleja para muchos usuarios, particularmente de baja tensión, que pueden llegar a desistir de desplazar sus consumos a los horarios en los que puedan disfrutar de menores precios al considerar todo el esquema demasiado complejo. Además, durante algunos meses del año, especialmente durante la temporada baja, los ahorros que se pueden obtener al desplazar consumos de las horas de punta a las de valle son muy reducidos.

Muestra de que la discriminación horaria propuesta para la baja tensión es compleja es el hecho de que su aplicación obliga a “forzar” la definición de algunos periodos, exigiendo que deba partirse de un número de horas de participación en punta elevado (2000 horas) para que haya horas de cada periodo horario para cada nivel de tensión.

Se recomienda, por tanto, reconsiderar el diseño de periodos horarios para la baja tensión, ya que es posible conseguir la misma señal de desplazamiento de consumos con una estructura más sencilla y fácil de comprender por los consumidores de baja tensión.

En relación con la cuarta orientación, el Ministerio considera que la propuesta de Circular se adecua a lo establecido en la mencionada orientación de política energética, ya que los peajes establecidos en la circular garantizan unos ingresos suficientes para cubrir los costes de las redes en servicios e incluyen elementos de discriminación horaria que generan incentivos al consumo en el momento en que las redes están menos saturadas, optimizando la utilización de las mismas.



De esta manera se evitan inversiones innecesarias, algo crítico en un contexto de transición energética que va a requerir un volumen de inversiones realmente elevado.

En relación con la quinta orientación, se considera que la propuesta de Circular no se opone a la misma. La propuesta presenta una rebaja general de los peajes que se debe fundamentalmente a la bajada de la retribución de las redes y que contribuirá a aumentar la competitividad del sector industrial.

La supresión del peaje de generación, si bien supondrá un aumento de los costes de peajes y cargos que deberán soportar los consumidores, también permitirá una reducción de los precios mayorista de la electricidad que redundará en beneficio de los consumidores.

En cualquier caso, el impacto sobre la competitividad de los consumidores industriales no será determinado por los peajes sino por la combinación de peajes y cargos que conformen la facturación de acceso de estos consumidores.

En relación con la sexta orientación, se considera que, en principio, la propuesta se adecua a la misma. A la hora de fijar los pagos que los autoconsumidores deben satisfacer por la energía autoconsumida en el caso instalaciones próximas, la propuesta argumenta que las cantidades a abonar vendrán determinadas por el término de energía del peaje correspondiente a ese nivel de tensión. Lo anterior lleva a que estos pagos resulten nulos para los casos de autoconsumo a través de la red de baja tensión (para el escenario alternativo planteado en la memoria y que se propone desde el Ministerio, de 75%-25%, la cuantía será positiva, pero reducida).

El planteamiento de la propuesta de Circular es coherente con su metodología general de fijación de peajes y está de acuerdo con la mencionada orientación de política energética, especialmente si se opta, como ya se ha indicado tantas veces, por el escenario alternativo de reparto 75/25 en baja tensión)



Por último, cabe mencionar que tanto el Real Decreto-ley 15/2018 de 5 de octubre como el Real Decreto 244/2019, de 5 de abril, hablan de “cantidades” a abonar por el uso de la red próxima, mientras que la circular los denomina “peajes de autoconsumidores por la energía autoconsumida en el caso instalaciones próximas”, lo que no parece cumplir formalmente con la exención de peajes y cargos sobre la energía autoconsumida consagrada en la Ley. Por esta razón, podría ser conveniente evitar el término “peaje” para este concepto.

B. Aspectos competenciales

Consumos de auxiliares

El artículo 2.2 de la propuesta de Circular suprime la necesidad de realizar contratos de peajes de los denominados consumos propios (consumos de auxiliares) de las redes de transporte y distribución. A este respecto, cabe señalar que en este caso los transportistas y generadores actúan como consumidores de energía eléctrica en sus propias instalaciones, y que la regulación actual les exige de la necesidad de que exista contrato de suministro, algo que entra en el ámbito de la regulación del suministro, recogido en el artículo 3.12 de la Ley 24/2013, por lo que deberá ser determinada por el Gobierno. Por tanto, sin perjuicio de que la CNMC determine que estos sujetos como consumidores estén exentos de peajes, deberá ser el Gobierno el que establezca la necesidad o no de que estos sujetos realicen contratos de suministro por el consumo de sus instalaciones auxiliares.

Liquidaciones

La propuesta de Circular establece en su Disposición Adicional Segunda el procedimiento de liquidaciones de los peajes de transporte y distribución, y en su Disposición Transitoria Primera la entrada en funcionamiento de estas liquidaciones de los peajes de transporte y distribución. A este respecto cabe señalar que el artículo 18.2 de la Ley 24/2013 indica que será el Gobierno quién establecerá reglamentariamente el procedimiento general de liquidaciones para



el reparto de los fondos ingresados por los distribuidores y el transportista por lo que la Circular debería limitarse a los criterios establecidos de forma reglamentaria y, por tanto, así debe recaer en manos del Gobierno el desarrollo reglamentario del procedimiento de liquidaciones.

Todo ello, sin perjuicio de que, de cara a una correcta liquidación de los peajes y de los cargos tras la entrada en vigor de la presente circular y de la metodología de cargos, a determinar por el Gobierno, sea necesaria la revisión de la normativa actual de liquidaciones.

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.

Periodo transitorio

Desde perspectiva general, puede ser prudente que el diseño de los peajes y cargos no sea excesivamente disruptivo inicialmente, teniendo en cuenta las elevadas incertidumbres que existen todavía en relación a la velocidad e intensidad de despliegue de las nuevas modalidades de consumo y generación. En este sentido, parece acertada la propuesta de la CNMC incluida en la DA 1ª de la Circular de crear un grupo de trabajo con el fin de analizar en profundidad, a efectos de la revisión de la metodología, la necesidad de mejorar las señales de precios a los usuarios de las redes, teniendo en cuenta, entre otros, el impacto del autoconsumo, el almacenamiento de energía, la agregación de consumos y la participación de la demanda en la prestación de servicios.

Seis periodos horarios

En relación la definición de los periodos horarios, además de lo ya dicho en relación a la excesiva complejidad que introduce para los consumidores menos



informados, el número de periodos horarios de los peajes de transporte y distribución (6) que se proponen se corresponde con el de una estructura de tarifas de acceso pasada, que podría no ser necesaria en la actualidad. De hecho, para evitar discontinuidades, la propuesta de Circular establece en su memoria el mismo valor para los términos de potencia de los peajes de los periodos 5 y 6, por lo que se sugiere reconsiderar la posibilidad de simplificar el número de periodos propuestos.

Energía reactiva

Tal y como se recoge en la circular, en la actualidad existe un notable problema de tensiones elevadas en los momentos de baja demanda del sistema. Estos problemas de tensiones se ven agravados por la inyección de reactiva de la red. Si bien se considera prudente la posición de la CNMC de realizar un estudio detallado antes de establecer un sistema para la penalización o no de inyección de reactiva, no parece adecuado no tomar una medida en los periodos valle en los que se sabe que reiteradamente existen problemas en el sistema que están obligando a realizar diariamente operaciones de desmallado de la red y a invertir en la instalación de reactancias en las redes de transporte y distribución. Como consecuencia de lo anterior se propone que, al menos con carácter transitorio, se penalice la inyección de reactiva en las redes en periodo P6.

5 de septiembre de 2019

El Secretario de Estado de Energía

José Domínguez Abascal