

VOTO PARTICULAR CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL CONSEJERO JOSEP MARÍA GUINART i SOLÁ AL “INFORME SOBRE LA PROPUESTA DE ORDEN POR LA QUE SE APRUEBAN LAS INSTALACIONES TIPO Y LOS VALORES UNITARIOS DE REFERENCIA DE INVERSIÓN, DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO POR ELEMENTO INMOVILIZADO Y LOS VALORES UNITARIOS DE RETRIBUCIÓN DE OTRAS TAREAS REGULADAS QUE SE EMPLEARÁN EN EL CÁLCULO DE LA RETRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS DISTRIBUIDORAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA, SE ESTABLECEN LAS DEFINICIONES DE CRECIMIENTO VEGETATIVO Y AUMENTO RELEVANTE DE POTENCIA Y LAS COMPENSACIONES POR USO Y RESERVA DE LOCALES”, APROBADO POR LA SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA DE LA CNMC EL 16 DE OCTUBRE DE 2015.

El Consejero que emite este voto particular quiere poner de manifiesto sus discrepancias sobre determinados aspectos del Informe, todo ello a pesar de que ha decidido no votar en contra de su aprobación por la importancia de iniciar un nuevo período regulatorio el 1 de enero de 2016, y por respeto a los trabajos de los servicios técnicos de la institución y los intensos debates mantenidos.

La CNMC elaboró en el año 2014 un informe con la propuesta de valores unitarios OPEX y CAPEX necesarios para realizar esta valoración, que envió al Ministerio de Industria, Energía y Turismo.

El Ministerio ha trabajado durante los últimos meses en perfeccionar esa propuesta y adaptarla en mayor detalle a la tipología de instalaciones existentes y a los costes de estas instalaciones, para ello, entre otros aspectos, realizó un desglose por tensiones y por secciones.

El Ministerio ha trasladado para que sea valorada por la CNMC, una propuesta de instalaciones tipo y de valores de referencia de inversión y de operación y mantenimiento por elemento de inmovilizado, para que, una vez informada por esta Comisión y, posteriormente, aprobada por el propio Ministerio, se emplee en el cálculo de la retribución de las empresas distribuidoras de energía eléctrica.

La presente Propuesta de Orden es, sin duda, de una alta complejidad técnica y, por tanto, muy difícil de valorar para cualquiera que no tenga un elevado nivel de especialización en esta materia, como es el caso del Consejero que emite este voto.

En consecuencia, lo habitual hubiera sido aprobar el informe sin ningún tipo de observación confiando en el mejor criterio de los servicios técnicos. Sin embargo,

determinados juicios extraídos del propio informe me han llevado a concluir que las modificaciones que se proponen en el mismo no son necesariamente mejores que la Propuesta realizada por el Ministerio.

Se enumeran a continuación algunos de los citados juicios y la valoración de este Consejero sobre ellos:

Se indica que “no se considera adecuado la aplicación del coste financiero derivado de un proceso de construcción óptimo, tomando la media del tipo de interés recogido en la Orden IET/2176/2014, de 20 de noviembre, a las instalaciones de baja tensión y centros de transformación, puesto que dado el periodo medio de construcción de tales instalaciones –menor en todo caso a los doce meses-, los costes financieros que en su caso pudieran producirse quedarían subsumidos dentro de los periodos estándares de pago a proveedores”.

Sin embargo, no hay ningún tipo de justificación de la última aseveración porque no se sabe cuáles son los periodos estándares de pago, y mucho menos si estos periodos superan o no los periodos de ejecución de obra.

En relación con las recomendaciones sobre líneas de simple y múltiple circuito se hacen algunas valoraciones que parecen poco justificadas:

“En relación al incremento de un 10% de los valores unitarios de referencia, tanto de inversión como de operación y mantenimiento, de las líneas de múltiples circuitos (más de 1), cuyo objeto es incentivar el uso intensivo de los pasillos eléctricos, es preciso señalar que, aún compartiendo el fin último de dicho incentivo, esto es, minimizar el impacto ambiental mediante un óptimo aprovechamiento de los pasillos eléctricos, a juicio de la CNMC lo que debería implementarse en aras a dicho objetivo son ciertos controles a las empresas distribuidoras por parte de las Comunidades Autónomas, de modo que los estudios que a tales efectos se realicen para la elaboración de los Planes de inversión de las redes de distribución contemplen, en su caso, ambas alternativas (simple o múltiples circuitos), determinando el periodo de tiempo en que se alcanzaría el límite de capacidad de la instalación en uno y otro caso, pudiéndose de este modo adoptar, por quién tiene la capacidad legal para ello, la mejor solución técnica y económica.

Como alternativa al incentivo recogido en la Propuesta de Orden, podría diseñarse el mismo incrementando en un x% los valores unitarios de las líneas de más de un circuito y decrementando (sic) en un y% los correspondientes a las líneas de un

circuito, de modo que el incremento total de costes, que finalmente pagarán los consumidores, fuese cero”.

A juicio de este Consejero resulta sorprendente la sugerencia de compensar los sobrecostes derivados del aprovechamiento de pasillos eléctricos con reducciones de otros valores unitarios para que el impacto sobre los consumidores sea “cero”. Aunque sea muy loable el objetivo, parece un argumento poco justificado técnicamente porque cabe suponer que las líneas de simple circuito no se abaratarán por el encarecimiento de las otras.

Redundando en estos aspectos, este Consejero ha puesto de manifiesto durante las sesiones de la Sala de Supervisión Regulatoria que el Informe finalmente aprobado incorpora tres cambios a los valores unitarios recogidos en la propuesta de orden ministerial que, a juicio de este Consejero, no han quedado suficientemente justificados y que son:

1.La modificación de la relación de coste entre las líneas de simple circuito y de doble circuito, no acorde a la realidad del escandallo de costes de estas infraestructuras. Este escandallo de costes quedó analizado en profundidad en el Informe de propuesta de valores unitarios que esta CNMC realizó el 26 de junio de 2014. La propuesta de orden ministerial incorpora un incentivo del 10% al desarrollo de instalaciones de múltiple circuito. Y, a pesar de ello, sin justificación de detalle alguna, el Informe aprobado modifica la relación entre simple y múltiples circuitos mucho más allá del incentivo ya recogido en la propuesta de orden ministerial.

2.La modificación de las secciones de las líneas, que no ha sido justificada en el cuerpo del Informe.

3.Finalmente, se procede a llevar a cabo una modificación de todos los valores unitarios con la pretendida finalidad de conseguir que la valoración total del inventario no se modifique respecto a la propuesta del Ministerio, ello pese a existir ya un factor de ajuste global en la metodología propuesta por éste a través del Kinm.

La consecuencia de estas tres modificaciones no justificadas es la variación de la totalidad de los costes unitarios propuestos por el Ministerio, sin justificación técnica ni económica y con efectos muy significativos. Dada la metodología de retribución sectorial constante, estas variaciones de costes unitarios no justificadas conllevan unas transferencias injustificadas de retribución entre las distintas empresas distribuidoras.

La comparativa de los valores unitarios contenidos en el Anexo 1 de este informe aprobado con respecto a la propuesta de orden y con respecto a la propuesta anterior de la CNMC de junio de 2014 pone de manifiesto que los cambios propuestos ahora son inconsistentes.

Se aprecia en dicha tabla anexa (num 1) que los valores recogidos en la propuesta de orden ministerial, comparados con los que esta Comisión propuso en 2014, ya recogen el incentivo del 10% a la instalación de múltiples circuitos que se menciona en la exposición de motivos de la propuesta de Orden. A juicio de este Consejero, el Informe aprobado no justifica la reducción adicional de esta relación.

Destaca, entre las modificaciones introducidas por esta Comisión, el coste unitario de las líneas de baja tensión subterráneas de doble circuito, incrementándose más de un 22% sobre la propuesta realizada por el Ministerio. Este cambio, que no ha sido soportado con un escandallo de detalle, pudiera parecer anecdótico por afectar tan solo a una tipología de activos de los cientos valorados. Sin embargo, el cambio de valor unitario propuesto supone, de por sí, un importante incremento del valor total de los activos, dado que la red subterránea de baja tensión constituye una parte muy importante de los activos de distribución en las ciudades y tiene un peso muy importante en el conjunto de la red.

La modificación de las relaciones entre los valores unitarios de simple, doble y triple circuito recogida en el informe (innecesaria, a juicio de este Consejero), junto con los cambios de tensión (de acuerdo con la norma UNE) y con las modificaciones de sección por tipología de conductores (que este Consejero considera que no han sido justificadas en el Informe) han llevado a la obtención de una valoración total del inventario muy superior a la obtenida por la aplicación de los costes unitarios de la propuesta de orden ministerial.

Para que la valoración total del inventario no se modifique respecto a la propuesta de orden ministerial, el Informe propone un ajuste adicional que conlleva, en la práctica, que se reduzcan los valores unitarios del resto de los activos (posiciones de subestación, centros de transformación,...). Esta nueva modificación de valores unitarios no está argumentada, ni justificada, ni obedece a ninguna lógica técnica ni económica. A juicio de este Consejero, el ajuste global, en todo caso, debe realizarse -como se ha dicho -utilizando para ello el Kinm.

Como se ha señalado anteriormente, considera este Consejero que la modificación del valor unitario de las líneas subterráneas de doble circuito sin justificación

detallada no puede conllevar la modificación de todos los valores unitarios de todas las tipologías de instalaciones.

Adicionalmente, un aspecto relevante de este Informe es la presentación de dos conjuntos de valores unitarios:

El Anexo 1 recoge un conjunto de valores unitarios considerando niveles de tensión acordes con la norma UNE-EN 60071-1.

El Anexo 2 recoge los mismos valores unitarios agrupados según los niveles de tensión recogidos en la propuesta de orden ministerial. De facto, lo que se ha hecho es crear un nuevo nivel de tensión para las instalaciones de 25 kV, con un coste inferior al que en el Anexo 1 tienen en el intervalo de tensión $36 \text{ kV} \geq U > 24 \text{ kV}$.

Este Consejero considera que deben utilizarse niveles de tensión acordes con la norma UNE-EN 60071-1, pues supone asignar un valor unitario a los diversos activos conforme al principal inductor de coste, es decir, el nivel de aislamiento. Esto implica que tanto la red histórica como la futura red a desarrollar se valorarán adecuadamente. Sirva como ejemplo el nivel de tensión de 25 kV que, conforme a la norma antes citada, debe ser aislado a 36 kV y, por tanto, tiene un coste idéntico a las instalaciones con niveles de tensión de 33 kV. En determinadas comunidades autónomas esta tensión de 25 kV es mayoritaria y la regulación autonómica propone la unificación de tensiones en este nivel. Este Consejero considera que no tiene justificación que unas instalaciones de 25 kV, construidas con tensión de aislamiento de 36 kV y que son exactamente iguales que las que funcionan con tensiones de 33 kV, tengan un coste reconocido distinto. Existen multitud de empresas distribuidoras que tienen diseñadas sus instalaciones para funcionar a 25 kV, obligatoriamente con tensión de aislamiento de 36 kV.

Por tanto, este Consejero entiende que, respecto a los valores unitarios recogidos en la propuesta de orden ministerial, sólo deberían haberse modificado los niveles de tensión para adaptarlos a lo que prevé la reglamentación UNE-EN 60071-1, sin modificar los costes unitarios previstos por el Ministerio.

Sobre las propuestas de mejora hechas en el informe, la que se refiere a la metodología para la modificación de los valores unitarios contiene aspectos que podrían tener implicaciones no suficientemente valoradas:

“En el caso de las líneas, dado que se ha detectado que no existe una relación

coherente entre los valores unitarios de las líneas de simple, doble y triple circuito, tanto para las líneas aéreas como para las subterráneas, en una primera etapa se han modificado los valores unitarios de referencia de inversión de las líneas simple y el doble circuito, respetando el incremento del 10% para las líneas de doble circuito, tal y como se señala en la Memoria que acompaña a la Propuesta de Orden. Igualmente se ha realizado para las líneas de triple circuito, manteniendo el mismo incremento sobre la de doble circuito, si bien descontando el citado 10% ya internalizado en las de doble circuito. La relación de valores unitarios entre el simple, doble y triple circuito quedaría como se muestra en la siguiente tabla:

Relación Simple/Doble Relación Doble/Triple

LÍNEAS AÉREAS 75% 83%

LÍNEAS SUBTERRÁNEAS 60% 66%

Partiendo de los anteriores valores, se ha realizado la apertura por tensiones con los nuevos rangos antes señalados. Llevando a cabo un análisis de variación de los costes es en función de la tensión, se obtienen unos coeficientes que deben afectar a los valores unitarios antes señalados.

De igual manera, teniendo en cuenta la sección de los conductores se han establecido tres grupos de sección para las tipologías de líneas, obteniéndose unos coeficientes por sección que deben afectar a los valores unitarios.

Es preciso señalar que los coeficientes tanto de tensión como de sección se han ajustado de manera que la valoración total del inventario a nivel sectorial se ha mantenido constante". (Fin de la cita)

El Consejero que emite este voto reconoce no entender la justificación que se da para establecer "coherencia" entre los valores unitarios pero sí entiende el último párrafo, cuando se indica que se han ajustado los valores del inventario sectorial de manera que la valoración se mantenga constante. Un argumento difícilmente justificable porque si se está haciendo una valoración técnica ¿por qué ha de mantenerse constante el inventario sectorial?.

Por otra parte, las propuestas de modificación de valores unitarios en simples y dobles líneas, aéreas, enterradas etc... ¿no influyen en el coeficiente de eficiencia?. ¿No serán más eficientes las líneas más baratas?. Es probable que sea así, sin embargo en la valoración realizada parece que no se ha modificado el factor de eficiencia propuesto en la Orden Ministerial.

Insisto, todos estos cambios deben introducirse sin modificar los valores unitarios propuestos por el Ministerio para los niveles de tensión mencionados. El ajuste global, en todo caso, se realizaría utilizando para ello la Kinm.

A ese respecto de los coeficientes de eficiencia Kinm los servicios técnicos se apoyan en los comentarios de algunos miembros del Consejo Consultivo de Electricidad para indicar que los citados “coeficientes” son inapropiados:

“Por otra parte, los miembros del Consejo Consultivo de Electricidad proponen que la metodología contemple una caracterización adecuada de la red de distribución necesaria en la zona de distribución de cada empresa distribuidora con los condicionantes físicos propios del mercado a suministrar. A este respecto, varios miembros del Consejo Consultivo de Electricidad han indicado en sus alegaciones que la metodología de la Memoria de la Propuesta no recoge lo indicado en el Real Decreto 1048/2013 al no tener en cuenta las particularidades geográficas y de concentración de población que tienen cada uno de los mercados de las empresas distribuidoras (zonas rurales, zonas dispersas, orografía, etc.), ni las unidades constructivas con las que han tenido que construir sus redes a lo largo de los años.

Además, señalan que las inversiones acometidas por las empresas distribuidoras no dependen en muchos casos del número de clientes sino de otros factores de mayor peso como son la potencia demandada en cada momento y dónde se ubica ésta. Concluyen que la utilización de un coeficiente de eficiencia en el que únicamente se considera el número de clientes de cada empresa distribuidora y de la media del sector contradice el principio de empresa eficiente en un mercado similar”.

Probablemente sea como dicen los miembros del Consejo consultivo pero es dudoso que la alternativa propuesta en el informe de la Comisión que consiste en utilizar un modelo de red de referencia,(cuyas experiencias previas han sido cuando menos dudosas), satisfagan las aspiraciones de los miembros del Consejo Consultivo.

Sobre los porcentajes de financiación de terceros, este Consejero ha venido defendiendo en la reunión de la sala, como ya puso de manifiesto con ocasión de la aprobación del informe de junio de 2014, que es necesario que la CNMC utilice toda la información debidamente auditada disponible para los cálculos de los parámetros retributivos.

Dada la especial relevancia que el porcentaje de financiación de terceros tiene en el cálculo de la retribución de los activos de distribución, es necesario considerar los valores auditados de aportaciones de terceros desde 1988, tal y como determinados miembros del Consejo Consultivo han hecho llegar en sus alegaciones.

Ignorar esta información auditada, disponible en la CNMC, contradice la metodología propuesta por la CNMC y pone en riesgo la credibilidad de este Informe.

Por tanto, este Consejero propone la utilización de los datos auditados disponibles para el cálculo de los distintos parámetros técnicos y económicos y, en concreto, los datos auditados de inversión disponibles desde 1988 para el cálculo del porcentaje de financiación de terceros.

Sobre las especificidades propias de los distribuidores de menos de 100.000 clientes, en opinión de este Consejero, la propuesta recogida en la Orden Ministerial para el cálculo de los costes y las tareas necesarias para el desarrollo de la actividad, refleja sólo parcialmente la estructura de coste de las distribuidoras de menos de 100.000 clientes en relación con las economías de escala que pueden alcanzar estas empresas frente a las que pueden obtener las grandes distribuidoras. Los costes marginales reconocidos decrecientes son solo una aproximación metodológica parcial a la realidad de estas pequeñas distribuidoras.

Este Consejero ya puso de manifiesto, en su voto particular al informe de valores unitarios de distribución aprobado por la sala de Supervisión Regulatoria el 26 de junio de 2014, que: "...la simplificación llevada a cabo para los grandes distribuidores no puede en forma alguna aplicarse a los distribuidores de menos de 100.000 clientes, para los cuales los costes medios han de responder a los costes reales de implantar y mantener y operar una infraestructura en la zona en concreto donde se desarrolla la distribución, de forma que los costes medios sean representativos de los costes reales de la zona."

La propuesta de Orden Ministerial remitida para informe sigue sin incorporar estas consideraciones y vuelve a basar los valores unitarios de inversión y de operación y mantenimiento en costes medios, unitarios, no reconociéndose criterios retributivos diferenciados para los distribuidores de menos de 100.000 clientes, hecho que es singularmente llamativo en ciertos casos particulares de sistemas eléctricos aislados y con características especiales, como es el caso de Ceuta y Melilla, con unos costes laborales -entre otros-, por normativa, significativamente superiores a los de la península y sistemas insulares (25%).

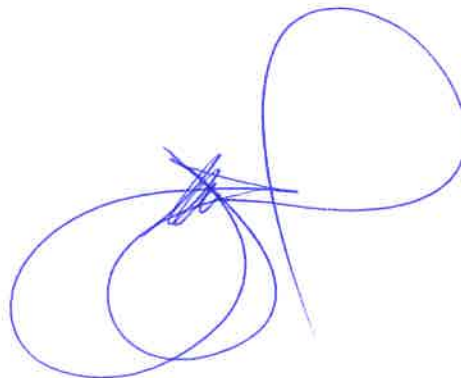
Por tanto, este Consejero opina que el informe de esta Comisión a la propuesta de Orden Ministerial, debe de poner de manifiesto la necesidad de un trato regulatorio acorde a la singularidad de los distribuidores de menos de 100.000 clientes, asegurándose de este modo que se cumple el principio de suficiencia de costes que se reconoce a una empresa eficiente y bien gestionada, tal y como establece la legislación vigente. En este sentido, el período transitorio establecido de 4 años para adaptarse al nuevo sistema retributivo debería ampliarse, como mínimo, a 6 años.

Asimismo, en reconocimiento del derecho de audiencia y dada la gravedad de la caída de ingresos que la aplicación de los nuevos valores pueda provocar a no pocas empresas distribuidoras, la normativa debería prever la posibilidad de que los afectados por una disminución significativa de su retribución por aplicación de esos valores unitarios, pudieran contrastar ante el ministerio de forma individual sus costes reales con los unitarios, con la supervisión de la propia CNMC.

Por último, otra consideración que merece tenerse en cuenta es que al estar valorados los costes de operación como porcentajes de los valores unitarios de inventario, las modificaciones que sean arbitrarias y poco justificadas producen también modificaciones arbitrarias de la retribución por costes de operación.

Por todo lo expuesto, este Consejero considera que las justificaciones dadas para modificar la Propuesta de Orden Ministerial pudieran no estar todas suficientemente justificadas y, en consecuencia, si bien ha votado a favor de aprobar el informe de la Orden, considera que esta debería mantenerse en mayor medida en los mismos términos en que fue enviada por el Ministerio, considerando además la especificidad de las empresas de menos de 100.000 clientes y los comentarios y propuestas al respecto.

19 de octubre de 2015

A handwritten signature in blue ink, consisting of several overlapping loops and a central scribble, positioned below the date.

Fdo.: Josep Maria Guinart Solà

TABLA ANEXA

	CNMC 2014		MIET 2015		CNMC 2015 (Anexo 1)
Línea Subterránea 20 kV - Simple Circuito	146.733	-11%	130.122	-7%	121.661
Línea Subterránea 20 kV - Doble Circuito	217.993	-2%	212.811	-5%	203.174
	67%		61%		60%
Línea Subterránea BT - Simple Circuito	58.686	-15%	50.134	-2%	49.210
Línea Subterránea BT - Doble Circuito	78.583	-15%	67.130	22%	82.181
	75%		75%		60%
Línea Aérea 110 kV - Simple Circuito	175.204	1%	176.772	-12%	155.570
Línea Aérea 110 kV - Doble Circuito	189.027	11%	209.790	-1%	206.908
	93%		84%		75%
Línea Aérea 20 kV - Simple Circuito	68.172	-1%	67.747	-11%	60.255
Línea Aérea 20 kV - Doble Circuito	73.089	9%	79.897	0%	80.099
	93%		85%		75%
Posición de subestación 110 kV - Blindada interior	558.266	13%	629.633	-8%	582.146
Posición de subestación 110 kV - Convencional Intemperie	373.230	13%	420.943	-8%	389.196
Posición de subestación 20 kV - Blindada interior	93.833	13%	105.924	-5%	100.873
Posición de subestación 20 kV - Convencional Intemperie	72.237	13%	81.545	-5%	77.657
Centro de transformación 20 kV - Caseta - 1 máquina 630 kVA	26.945	10%	29.690	-1%	29.274
Centro de transformación 20 kV - Local - 1 máquina 400 kVA	22.615	10%	24.919	-1%	24.570