



Por qué PIMEC rechaza el proyecto de Real Decreto ley sobre el autoconsumo

Julio 2015

Resumen

- *El autoconsumo energético conlleva numerosos beneficios, tanto para los propios consumidores como para la sociedad en general: libertad de elección para el consumidor, mejoras de eficiencia, reducción de costes, menor impacto medioambiental, mejora de la balanza comercial, impulso económico, entre otros.*
- *El borrador de real decreto incorpora importantes barreras administrativas, técnicas y económicas al autoconsumo.*
- *El proyecto obliga a todos los autoconsumidores a pedir permiso para sus instalaciones a la compañía distribuidora, independientemente de que ya estuvieran en funcionamiento o sean nuevas, y de si vuelcan o no energía a la red.*
- *El borrador establece limitaciones muy restrictivas al uso de baterías a pesar de los beneficios que aporta.*
- *El ámbito de aplicación del real decreto presenta lagunas, lo que provoca la ilegalidad de instalaciones actualmente en funcionamiento.*
- *El borrador penaliza económicamente el autoconsumo añadiendo peajes o cargos por la potencia instalada y la energía autoconsumida a pesar de que, como en el caso de cualquier otro consumidor, ya fundamenta el sistema en la potencia contratada y la energía consumida de la red. Además, se fijan unos precios incluso superiores a los actuales.*
- *No se establece un sistema de balance neto, que incentive la eficiencia, sino que se potencian los excesos de producción mediante la retribución de los excedentes en el caso de alta tensión, y se impide la compensación de los excedentes vertidos en el caso de baja tensión.*
- *En definitiva, PIMEC rechaza la propuesta de real decreto sobre el autoconsumo y hace propuestas sobre aspectos clave que permitirían un auténtico impulso del mismo.*

0. Introducción

Hace poco más de un mes, se presentó el proyecto de real decreto por el que se establece la regulación de las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica y de producción con autoconsumo, que actualmente se encuentra a la espera de su aprobación como Real decreto.¹

Si bien se trata de una legislación de especial relevancia para el sistema productivo, el medioambiente y la competitividad, en el proyecto concurren tres circunstancias negativas:

- el gobierno lo ha propuesto sin diálogo con los agentes sociales y económicos,
- va en contra de las directivas europeas², y
- también va en sentido contrario a las tendencias internacionales en este ámbito.

Por ello, no es de extrañar que el proyecto en cuestión haya suscitado muchas opiniones contrarias por parte de empresas, particulares, asociaciones de consumidores, asociaciones ambientales, la propia CNMC y varias comunidades autónomas, entre otros.

Una muestra de este rechazo la tenemos en la rueda de prensa celebrada el 23 de julio de 2015 por parte de PIMEC, FITAG-UGT, CCOO-Industria y la Plataforma para el Impulso de las Generación Distribuida y el Autoconsumo Energético. En la misma se rechazó la propuesta de real decreto y se solicitó su paralización por los motivos que se recogen en este documento.

PIMEC ha denunciado repetidamente los defectos de funcionamiento del sistema eléctrico español, así como los elevados precios que las pymes y pequeños consumidores tienen que soportar debido a dichas deficiencias.³

¹ <http://www.minetur.gob.es/energia/es-ES/Participacion/Documents/proyecto-real-decreto-tramite-audiencia/20150601-RD-Autoconsumo.pdf>

² La directiva 2009/28/CE, de fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, establece que es conveniente apoyar la producción descentralizada de energía.

La directiva 2009/72/CE, del mercado interior de la electricidad, establece que los peajes y cargos deben aplicarse de forma no discriminatoria y tomar en consideración los costes marginales de la red evitados a largo plazo gracias a la generación distribuida.

La directiva 2012/27/UE insta a los gobiernos a tomar medidas encaminadas a suprimir las barreras que se opongan a la eficiencia energética.

³ INFORMES PIMEC 10/2013 Comparación de precios de la energía eléctrica con Europa
INFORMES PIMEC 5/2014 Actividad y resultados del sector eléctrico español. 2000-2012
INFORMES PIMEC 9/2014 ¿Podría bajar el precio de la electricidad en España?

En el caso que nos ocupa tratamos el autoconsumo eléctrico, aquella producción individual de energía para el propio uso. Su generación descentralizada puede estar aislada de la red o bien estar conectada a la misma, y con o sin vertido. El autoconsumo resulta especialmente relevante para las pymes y para pequeños consumidores, que disponen así de un sistema de generación de energía muy eficiente, responsable con el medioambiente y de bajo coste.

En este INFORMES PIMEC constatamos las deficiencias del actual proyecto de real decreto, con el objeto de aportar nuestro punto de vista al debate sobre el autoconsumo y contribuir a una legislación adecuada. Más aún, tratándose como se trata de un tema crucial para las pymes y para el conjunto de la economía del país.

Este documento se estructura en tres puntos: en primer lugar se señalan los principales beneficios que proporciona el autoconsumo eléctrico; a continuación denunciaremos las barreras que el proyecto de real decreto prevé para el mismo; y finalmente, hacemos una serie de propuestas que consideramos que la regulación del autoconsumo debería tener en cuenta.

1. Beneficios del autoconsumo

La generación descentralizada y el autoconsumo presentan una serie de características que aportan beneficios tanto para los autoconsumidores como para la sociedad en conjunto. A continuación se presentan los aspectos más relevantes en este ámbito, suscritos por PIMEC, CCOO-Industria, FITAG-UGT y la Plataforma para el Impulso de la Generación Distribuida y el Autoconsumo Energético, y que cuenta con la adhesión de numerosas organizaciones.

- El autoconsumo otorga libertad energética a los ciudadanos y a las empresas porque permite una mayor capacidad de elección sobre qué tipo de energía consumir, entre las distintas fuentes y tecnologías disponibles.
- El autoconsumo representa una mayor independencia para los ciudadanos, las empresas y las comunidades ya que les permite producir una parte de la energía que consumen a unos precios competitivos.

- El autoconsumo mejora la independencia energética del país al reducir la necesidad de importar combustibles fósiles y mejora la balanza comercial.
- El autoconsumo es un vector de eficiencia energética. Genera un importante ahorro a los ciudadanos y mejora la competitividad de las empresas; impulsando el crecimiento económico, la capacidad exportadora y la generación de empleo.
- El autoconsumo promueve el uso eficiente de los recursos. Una generación descentralizada evita el transporte y distribución, reduciendo las pérdidas y los costes de mantenimiento de la red.
- El autoconsumo con energías renovables contribuye a un sistema más sostenible con el medio ambiente y al aprovechamiento de recursos naturales autóctonos, gratuitos e ilimitados.
- El autoconsumo promueve el desarrollo tecnológico y el crecimiento industrial mediante avances técnicos en las energías renovables y la implantación de nuevas tecnologías en las viviendas e industrias.
- El autoconsumo permite la creación de empleo cualificado, estable y distribuido por todo el territorio, con los ingresos públicos que ello comportaría.
- El autoconsumo es parte del nuevo modelo económico porque permite descentralizar, liberalizar y democratizar el mercado energético, promover una mayor competencia y aumentar la capacidad de decisión del consumidor.

2. Barreras que incorpora el actual borrador de real decreto

El proyecto de real decreto ley sobre autoconsumo pretende incorporar trabas administrativas, técnicas y económicas al mismo. Las más relevantes se detallan a continuación.

2.1. Barreras administrativas

El proyecto prevé que todos los autoconsumidores deban solicitar la conexión y el acceso a red a la compañía distribuidora de la zona, otorgándole así la potestad para admitir o denegar el permiso a las instalaciones de autoconsumo bajo criterios de seguridad y calidad del suministro.

Este requisito afecta a los autoconsumidores con contrato de acceso y de suministro; y son de aplicación tanto si se vierte energía a la red como si no. Además, este requisito afecta a las nuevas instalaciones, pero también a aquellas que se hayan puesto en marcha antes del real decreto, con carácter retroactivo.

Este carácter retroactivo se contradice con el impulso que se ha querido dar al autoconsumo desde organismos regionales y locales. Por ejemplo, el 2 de mayo de 2011, el Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona establecía una ordenanza, aún en vigor, que obliga a las nuevas construcciones a instalar 7W de fotovoltaica por cada metro cuadrado edificado. Por este motivo, existen empresas que han tenido que instalar sistemas de autoconsumo de potencia superior a los 100kW que pasarán de ser obligatorios a ilegales por las lagunas en el ámbito de aplicación que se muestran a continuación.

Todas las instalaciones deben inscribirse en el registro administrativo de autoconsumo con la única excepción de las instalaciones aisladas.

2.2. Barreras técnicas

El borrador establece dos limitaciones muy restrictivas al uso de baterías

El borrador no prohíbe explícitamente el uso de baterías, elemento muy importante para mejorar aún más la eficiencia que supone el autoconsumo, allanando los picos de demanda. Pero existe una doble limitación. En primer lugar, para las instalaciones de hasta 100kW, el borrador se remite al Real Decreto 1699/2011, que no permite elementos de acumulación, por lo que existiría una prohibición *de facto*. En segundo lugar, incluso cuando esta prohibición no fuese de aplicación, el proyecto contempla un cargo fijo sobre los sistemas con acumulación que hace inviable la recuperación de las inversiones.

Lagunas en el ámbito de aplicación de la ley

El borrador del real decreto distingue cuatro tipos diferentes de instalaciones de autoconsumo:

- Instalaciones de hasta 100kW de potencia contratada no inscritas en el registro administrativo de producción (RAIPRE)
- Instalaciones de hasta 100kW de potencia instalada inscritas en RAIPRE
- Instalaciones de cogeneración de más de 100kW de potencia inscritas en el RAIPRE

- Autoconsumo a través de línea directa

De este modo, el borrador no afecta a las instalaciones aisladas (desconectadas de la red) pero ilegaliza una parte de las instalaciones de autoconsumo que se han puesto en marcha en los últimos años y que disponen en la actualidad de autorización, como en el caso de:

- Las instalaciones de "inyección 0". Son aquellas que miden en tiempo real la producción fotovoltaica y el consumo eléctrico de tal modo que cuando la producción supera el consumo reducen la producción para evitar excedentes.
- Las instalaciones fotovoltaicas de más de 100kW.

Así pues, el borrador es discriminatorio entre la cogeneración (contemplada como tecnología regulada para potencias superiores a 100kW) y otras tecnologías (para las que solo se permiten potencias de hasta 100 kW excepto en línea directa), y penaliza unas instalaciones existentes que tendrán que ser cerradas o modificadas, con los costes que esto conlleva.

2.3. Barreras económicas

El borrador penaliza económicamente el autoconsumo

El proyecto pretende que el autoconsumidor pague peajes o cargos de apoyo por

- la potencia instalada (Cuadro 1) y
- la energía autoconsumida (Cuadro 2)⁴

Hemos calculado los incrementos que pueden sufrir, a modo de ejemplo, algunos tipos de contrato. Aquellos autoconsumidores que soporten el cargo fijo de potencia pueden ver incrementado este concepto entre un 21% y un 88% según los tipos de contrato analizados. Por otro lado, el término de energía puede incrementarse hasta un 234% para autoconsumidores domésticos. En cualquier caso, la aplicación de este proyecto de real decreto daría como resultado que los consumidores con autogeneración contribuirían de forma desproporcionada a los costes del sistema, a pesar de reducir el uso del mismo por el hecho de ser autoconsumidores. Se trata, sin duda, de un trato claramente discriminatorio hacia el autoconsumidor. Éste ya paga actualmente en

⁴ Pueden consultarse los cargos para todos los tipos de contrato en el proyecto de real decreto: <http://www.minetur.gob.es/energia/es-ES/Participacion/Documents/proyecto-real-decreto-tramite-audiencia/20150601-RD-Autoconsumo.pdf>

concepto de respaldo del sistema a través del término de potencia contratada y energía consumida de la red, como cualquier otro consumidor. Por lo que los argumentos de teórica insolidaridad de los autoconsumidores frente a los consumidores que no generan electricidad o de la necesidad de mantener los costes del sistema que utiliza el gobierno para defender los cargos al autoconsumo, no tienen sentido. De hecho, esta penalización al autoconsumo no se produce en ningún otro país de nuestro entorno.

Cuadro 1. Término de potencia y cargo con autoconsumo según tipo de contrato

Tipo de contrato	Tarifa (consumidor tipo)	Período	Término de potencia actual (€/kW y año)	Cargo fijo por potencia con autoconsumo (€/kW y año) ⁵	Incremento previsto del término de potencia
2.0.DHA (Doméstico)		P1	38,04343	8,98917	23,6%
		P2	38,04343	8,98917	23,6%
3.0A (Servicios)		P1	40,72889	32,17436	79,0%
		P2	24,43733	6,40325	26,2%
		P3	16,29156	14,26687	87,6%
3.1A (Pequeña industria)		P1	59,17347	36,60883	61,9%
		P2	36,49069	7,55926	20,7%
		P3	8,36773	5,08143	60,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de UNEF

Cuadro 2. Término de energía con y sin autoconsumo según tipo de contrato

Tipo de contrato	Tarifa (consumidor tipo)	Período	Término de energía actual (€/kWh)	Cargo variable por energía con autoconsumo (€/kWh)	Diferencia (€/kWh)	Incremento previsto del término de energía
2.0.DHA (Doméstico)		P1	0,062012	0,063027	0,001015	1,6%
		P2	0,002215	0,007396	0,005181	233,9%
3.0A (Servicios)		P1	0,018762	0,030553	0,011791	62,8%
		P2	0,012575	0,019056	0,006481	51,5%
		P3	0,004670	0,009381	0,004711	100,9%
3.1A (Pequeña industria)		P1	0,014335	0,023127	0,008792	61,3%
		P2	0,012754	0,014525	0,001771	13,9%
		P3	0,007805	0,012403	0,004598	58,9%

Fuente: Elaboración propia a partir de UNEF

⁵ En el caso de autoconsumos fotovoltaicos o eólicos de potencia inferior a 100kW y sin acumulación no se aplicarán cargos.

Ausencia de un sistema de balance neto

En el borrador de decreto no se establece un sistema de balance neto basado en el intercambio de kWh (diferencia entre kWh cedidos a la red y kWh consumidos de la red), como sucede en muchos países⁶, lo que incentivaría la eficiencia y el ahorro energético. Por el contrario, el proyecto propone un sistema por el que el autoconsumidor vierte sus excedentes en el mercado de producción, con lo que puede obtener un beneficio económico por el vertido en el caso de conexiones en alta tensión, cumpliendo unos requisitos, o cediendo dicho excedente de forma gratuita en los demás casos. El cobro por el excedente va en contra de la idea de ahorro energético y eficiencia que hay detrás del autoconsumo, mientras que la cesión gratuita va en contra de la lógica de cualquier inversión. De esta forma, el proyecto aboga por un sistema dirigido a la maximización de la producción en lugar del ahorro y la eficiencia. Además, los cargos adicionales provocarían que las inversiones en autoconsumo y acumulación sean inviables.

El sistema de sanciones es desproporcionado

En el borrador de decreto se establecen sanciones que pueden alcanzar los 60 millones de euros incluso por motivos administrativos, lo que lleva a pensar que se pretende desincentivar el autoconsumo.

3. Propuestas de PIMEC

Desde PIMEC y desde las instituciones preocupadas por la regulación que se propone para el autoconsumo, estamos convencidos de que el Estado comparte con nosotros la necesidad de mejorar la eficiencia del sistema eléctrico, de potenciar la competitividad del sistema empresarial, de reducir el impacto sobre el medioambiente, de mejorar el déficit comercial, de impulsar el avance tecnológico y la creación de empleo de calidad relacionada con la instalación y mantenimiento de instalaciones de generación eléctrica descentralizadas.

La propuesta de real decreto en curso de aprobación presenta puntos que chocan frontalmente con lo anterior. No existen dudas acerca de la necesidad de regular el autoconsumo, tal como han hecho otros países, pero desde PIMEC entendemos que hay que hacerlo en términos distintos. Concretamente, proponemos considerar los puntos que siguen.

⁶ Francia, Reino Unido, Bélgica, Italia, Canadá, Estados Unidos, Portugal, Brasil o Alemania.

- **Eximir** a las instalaciones que no verterán energía a la red de la **obligatoriedad de solicitar permiso de instalación**, porque estas instalaciones no pueden suponer un peligro para la seguridad y calidad del suministro.
- **Eliminar cualquier impedimento a la acumulación de electricidad**, independientemente de la tecnología y de la potencia instalada. Entendemos que debe permitirse el uso de sistemas de almacenaje y que deben retirarse los cargos adicionales que se proponen a las instalaciones con acumulación de energía.
- **Eliminar cualquier peaje, cargo o apoyo adicional por potencia y energía** al autoconsumo, dado que el autoconsumidor ya contribuye al mantenimiento del sistema con el término de potencia contratada y la energía consumida de la red.
- Establecer un **sistema de balance neto** que tenga en cuenta los kWh consumidos del sistema y los kWh cedidos al sistema, compensando los dos flujos.
- **La regulación del autoconsumo debería permitir este formato de consumo a partir de todo tipo de tecnología y de potencias instaladas**, sin discriminaciones ni omisiones.