

Un nuevo mecanismo de retribución a la distribución eléctrica (RD 1048/2013)

Santiago Bordiu Cienfuegos-Jovellanos

Director de Regulación y Relaciones Institucionales de HC ENERGÍA-GRUPO EDP

La distribución

Antes de comenzar a comentar la norma que define el nuevo mecanismo retributivo de la distribución eléctrica (Real Decreto 1048/2013), creo que es bueno empezar dando unas pinceladas sobre la actividad, desde la definición a las funciones que realiza el que la ejerce.

La Ley 24/2013 define la actividad de distribución como aquella que tiene por objeto la transmisión de energía eléctrica desde las redes de transporte, o en su caso desde otras redes de distribución o desde la generación conectada a la propia red de distribución, hasta los puntos de consumo u otras redes de distribución en las adecuadas condiciones de calidad con el fin último de suministrarla a los consumidores. A los distribuidores la Ley les asigna el papel de encargados de construir, operar, mantener, desarrollar las redes así como de la medida de la energía, y aquellas otras actividades asociadas a la facturación de los peajes entre otras.

Asimismo, a los distribuidores les encomienda la Ley 24/2013 la función de ser gestores de la red que operen, función que en los próximos años será cada vez más

compleja como consecuencia de la introducción paulatina de la generación distribuida o del autoconsumo. Por otra parte la distribución es un monopolio natural, por tanto, como cualquier actividad ejercida en régimen de monopolio debe ser retribuida teniendo en cuenta la totalidad de los costes en los que incurre en el ejercicio de su actividad bajo un principio de eficiencia.

Adicionalmente, la Ley ha endurecido aún más los requisitos de separación de actividades frente al resto de actividades eléctricas. Y finalmente, en este sintético repaso de la actividad de distribución conviene recordar que en España esta actividad se ejerce en régimen de autorización administrativa y no en régimen de concesión.

Repasada sintéticamente la actividad de distribución, quizás por eso no resulta sorprendente que esta actividad, a veces, para un observador externo resulte aburrida, máxime si se compara con actividades mucho más "glamurosas" como puede ser las actividades eléctricas liberalizadas. Sin embargo, la actividad de distribución no es aburrida actualmente, como bien saben los que trabajan en ella, y probablemente se volverá más apasionante en el futuro (que

ya ha comenzado) y que exigirá una explotación mucho más compleja de las redes de distribución eléctrica.

Y en este breve repaso creo que es importante valorar el elevado nivel técnico y profesional de los distribuidores, para ello basta solo con recordar la época ya pasada de enorme crecimiento en la que la distribución no solo ha realizado un gran esfuerzo inversor para atender el incremento de la demanda sino que también ha mejorado simultáneamente la calidad del suministro hasta niveles muy exigentes conforme a lo que los consumidores y la sociedad en general demanda.

Como decía, poco a poco, se está produciendo una transformación de la actividad, ya que la incorporación de los contadores telegestionados, la generación distribuida, el autoconsumo, el vehículo eléctrico van a complicar y tecnificar aún más la explotación de la red de distribución. Y un reto tan relevante va a tener que cumplirse en un entorno de muy baja inversión en el que las distribuidoras no van a poder permitir que se produzca un deterioro de la calidad de suministro. Calidad de suministro cada vez más exigida y cada vez más relevante en los procesos productivos del tejido industrial.

En síntesis, estamos comenzando a transitar por un nuevo camino en el que a las obligaciones clásicas hay que añadir otras nuevas en las que tendremos que ir aprendiendo a medida que se vayan implementado y para este nuevo entorno retributivo contamos con el RD 1048/2013 que debiera convertirse en una herramienta óptima para que la distribución se desarrolle acorde con lo que demanda la sociedad. El regulador debe evitar que esta herramienta retributiva sea un obstáculo para el desarrollo de la distribución y la red no se convierta en un cuello de botella que dificulte la electrificación de la sociedad, electrificación que es una pieza clave en los objetivos ambientales y de eficiencia energética de la UE.

Pero antes un poco de historia (retributiva)

Cuando hace apenas unos meses se ha publicado el RD 1048/2013 como desarrollo de la Ley 24/2013 estableciendo las pautas para la retribución la actividad de distribución, la cuestión clave es si este RD no deja de ser un intento más de establecer algo "definitivo" en la retribución a la distribución. Desde luego, y como primera opinión, parece que sí tiene esa vocación, pues la retribución base nunca más podrá ser modificada conforme a la letra de la norma; no figura como parámetro modificable en el cambio del periodo regulatorio.

Estos intentos de perpetuidad empiezan ya muy atrás en el tiempo y la verdad, no con demasiada fortuna. Ya en el año 1985 se intentó establecer un procedimiento retributivo basado en activos que tenía una lógica contable cuando aún la contabilidad de distribución no estaba separada; este modelo no tuvo éxito y aún no se comprende de muy bien porqué.

Posteriormente y con la vorágine del Marco Legal Estable se intentó un modelo paramé-

trico que explicara la totalidad de la actividad de distribución, tarea realmente imposible. Aquel modelo evolucionó hacia un modelo mixto que fue el que finalmente quedó plasmado en la normativa. Por un lado una retribución estándar para aquellas instalaciones que de alguna manera era fácil contabilizar (las instalaciones de > 36 kV) y por otro en un modelo paramétrico en función del consumo en baja y media tensión.

El regulador se olvidaba de que España es un país grande y diverso y que las distribuidoras atendían zonas también muy diferentes. El consumo de energía no podía explicar las inversiones en zonas de climas muy diferentes o asentamientos de la población radicalmente opuestos (desde la dispersión del noroeste a la concentración del centro) u orografías radicalmente diferentes o, sin más, tamaño de las empresas. Entonces quizás más equilibradas que en la actualidad.

Es verdad que el regulador procuró paliar esa situación estableciendo un coeficiente discrecional aplicable a la retribución de las empresas. Ese coeficiente, de cálculo oculto, no fue suficiente para corregir las desigualdades entre distribuidoras que aún a día de hoy continúan.

El final del Marco Legal Estable y la Ley 54/97 trajo consigo la posibilidad de volver a abrir el debate del modelo retributivo a la actividad de distribución. De esa época son los modelos de red de referencia que aún permanecen en la legislación de hoy en día cuya definición se aproxima mucho más a la original.

Los modelos de red de referencia nacieron como modelos de reparto de una retribución global y sus principios eran realmente objetivos. La idea central es como desarrollar la red un planificador teniendo simplemente como herramientas la Ley de Ohm,

la geometría y los puntos de suministro en un territorio sin electrificar. Verdad es que dio lugar a mucho debate y, aún hoy en día, está presente en la regulación aunque como herramienta de apoyo y contraste para el regulador.

En su día sirvió para establecer cambios en la retribución inicial que tenían las empresas y que finalmente se incorporaron en el RD 2818/1998. Este RD si definió la retribución a la distribución con un solo criterio para las redes eliminando la separación retributiva existente entre instalaciones de distintas tensiones; pero adolecía, como la propia Exposición de Motivos del RD 1048/2013 dice, de deficiencias relevantes derivadas del hecho de que el incremento de retribución se establecía a nivel global sin tener en cuenta las especificidades de las distintas zonas geográficas o de la ausencia de incentivos para la mejora de la calidad (pues realmente en lo relativo a pérdidas si existía un potente incentivo).

Transcurrieron diez años más hasta que hubo un nuevo cambio regulatorio en distribución. El RD 222/2008 que perfeccionó el anterior al reconocer el esfuerzo inversor estándar (estandarizado con el modelo de red de referencia) realizado por cada empresa y establecer incentivos de calidad y sustituir el de pérdidas, pero para mí también adoleció de un problema en el origen, y es que no corrigió los desequilibrios históricos existentes entre las distintas empresas.

Repasada la historia, en la que todos los modelos retributivos establecidos tuvieron vocación de permanencia es el momento de analizar el RD actual.

El nuevo modelo retributivo

Creo que una de las características del nuevo modelo retributivo es su vocación de

perpetuidad, al menos en el cálculo de la retribución inicial. El Regulador establece que una vez calculada, esa retribución será inmutable (precisando más, los activos adscritos a esa retribución base ya no modificarán su valoración) y a efectos retributivos formarán un bloque único hasta que haya transcurrido desde el primer año del primer periodo regulatorio un número de años superior a su vida residual promedio como precisa el artículo 15.3 del RD 1048/2013. Con ello entiendo que se pretende cerrar la dinámica de los últimos 30 años en la que esa retribución base se ha modificado en cada cambio regulatorio.

Es verdad que ningún modelo retributivo ha sido tan ambicioso como este (quizás aquel primero del año 1985 que resultó tan efímero) en sus pretensiones: valorar exhaustivamente la totalidad de los activos que componen las redes de las actuales distribuidoras. De hecho, el regulador impone, entre las múltiples obligaciones a las distribuidoras, mantener permanentemente actualizado su inventario de instalaciones y ha dado un plazo a los agentes (ya finalizado) para que presenten convenientemente auditado sus instalaciones de baja tensión. Plazo fatal teniendo en cuenta lo comentado más arriba relativo al blindaje del cálculo de la retribución base.

Por tanto, ya tenemos la primera pieza que compone la retribución de la distribución: **el inventario de instalaciones a 31.12.2013** (por poner una fecha) admitiendo claro está que los reguladores sean suficientemente ágiles para cumplir los plazos que tienen encomendados (el primero ya está incumplido) y sean capaces de establecer la retribución inicial antes de que se acabe este ejercicio (año 2014).

La segunda pieza clave para poder cumplir estos plazos, es precisamente en la

que el regulador ya se ha retrasado: los costes unitarios para los distintos tipos de instalaciones. Es cierto que se trata de un trabajo difícil pero del que no se parte de cero. Máxime si como parece (casi como literalmente dice el Real Decreto) no van a existir distintos estándares para distintas zonas de distribución. Ni tan siquiera, si hablamos de costes de explotación, existirán distintos estándares para los distintos tipos de empresa (no se distingue por tamaño o zona geográfica de distribución).

Es verdad, que aparecen unos coeficientes de eficiencia tanto operativa como constructiva cuya definición pretenderá medir el ajuste de los inventarios (o de los costes operativos) a los que debiera de tener una empresa eficiente. En una valoración negativa, estos coeficientes podrían tener cierto carácter retroactivo al ser aplicados a activos cuya puesta en marcha ocurrió en el pasado y que no son susceptibles de corrección. Pero yo quiero quedarme con la valoración positiva para que estos coeficientes permitan a la Administración corregir de alguna manera las circunstancias extremas (vinculadas a dispersión, orografía, etc. de los mercados suministrados) que tienen que atender algunas distribuidoras

Con estas dos piezas ya tendríamos una parte relevante del problema resuelto, pues contaríamos con el valor bruto del inmovilizado y los costes de explotación asociados al mismo. La retribución base estaría prácticamente conseguida.

No quiero ser exhaustivo en la descripción del RD, porque en sí mismo, como modelo retributivo de una actividad regulada es clásico. Incorpora los elementos de amortización y retribución financiera de los activos, los costes de explotación del inmovilizado y los costes asociados al resto de las actividades desarrolladas por las distribuidoras (lectura, factura-

ción, atención al cliente etc.) o el reconocimiento del coste asociado a la tasa municipal. No faltan tampoco los incentivos de calidad y pérdidas (teóricamente y si el distribuidor actúa correctamente tendentes a cero) y si es novedad el incentivo que se crea para combatir fraude, que en una situación de crisis podría dispararse.

Otra característica del nuevo modelo y que en mi opinión es positiva, es haber roto con la línea retributiva que históricamente separaba la retribución de las redes de distribución del resto de obligaciones de la distribuidora asociada a la medida y a la atención al cliente. Esa separación y ese tratamiento diferenciado han supuesto una tentación permanente para el regulador a la hora de recortar costes sin entrar en un análisis de profundidad de si realmente existían márgenes suficientes en esas funciones desarrolladas por la distribuidora. Por tanto, en mi opinión, esa consideración integral de la actividad de la distribución y del conjunto de todos sus costes es positiva.

También, y abundando en esa vocación integral que tiene este Real Decreto, se incorporan en la misma norma todo el régimen de acometidas eléctricas y aquellas otras actuaciones necesarias para atender el suministro eléctrico; se definen criterios de extensión de redes y también anuncia la aprobación por Resolución de la Secretaría de Estado los procedimientos de operación de redes de distribución, que por su carácter básico considero que serán relevantes junto con la vocación de la norma de que solo las exigencias estatales tengan carácter retributivo a través de los peajes.

Antes de entrar en la valoración de algunos de los "miles" o "millones" de parámetros que están definidos en esta norma o en la valoración de la tasa de retribución aplicado a los activos y que servirán para calcular los ingresos y su evo-

lución de cada una de las distribuidoras, si me gustaría hacer dos comentarios adicionales.

El primero, que aunque racional, la pérdida de retribución al capital vinculada a las instalaciones amortizadas (pues si las instalaciones continúan prestando servicio continúan con el derecho a percibir costes de explotación) es hasta cierto punto novedosa dentro de los esquemas retributivos que históricamente han estado en vigor en los últimos años. Obviamente es algo racional, pero en distribución solo lo habíamos visto durante el Marco Legal Estable y en las instalaciones de más de 36 kV.

El segundo, el cálculo de las nuevas inversiones puestas en explotación. Aquí, al menos se considera que pueden existir diferencias entre las inversiones reales y las inversiones estándar, ya que el regulador prevé que el valor de inversión retribuable sea la semisuma entre la inversión realmente ejecutada y la inversión estándar para cada tipo de instalación. Para las empresas con zonas de distribución de bajo coste es una buena noticia ya que van a tener una retribución adicional por todas sus inversiones (cantidad que podría llegar hasta un 12,5% del valor real de la inversión) sin embargo, para las empresas que tengan que distribuir en zonas complejas, la noticia no puede ser peor ya que al bajo retorno de las inversiones consecuencia de la tasa establecida (y de la que hablaré más abajo) habría que sumarle una pérdida de rentabilidad estructural.

Es decir, a priori, si hubiera una gran homogeneidad en todo el territorio nacional la formulación establecida mediría la eficiencia de las distribuidoras (quien construye más barato tiene rentabilidad adicional). Sin embargo para aquellas empresas que no distribuyen en grandes áreas no es así ya que este modelo retributivo no ha resuelto

el gran problema, en mi opinión, del reconocimiento de la diversidad geográfica, del asentamiento de la población y de las áreas de distribución de las distintas empresas que actualmente distribuyen en España.

Siguiendo el repaso de los distintos elementos del modelo es necesario comentar algunos de los distintos parámetros que lo componen aunque no de una manera exhaustiva. Como comentario general podría parecer que una formulación paramétrica tan exhaustiva daría lugar a demasiadas “palancas” al regulador para el control de la retribución. La realidad es que muchos ellos tienen un carácter lógico y objetivo. Sirvan de ejemplo parámetros como el retardo retributivo (que tiene en cuenta el tiempo que transcurre entre la puesta en explotación de la instalación y el comienzo de su retribución).

Otro, como el coeficiente de extensión de vida de las instalaciones que hayan finalizado su vida regulatoria, es un buen incentivo para mantener operativas las instalaciones y minimizar las inversiones de reposición. Además, conceptualmente está bien planteado ya que reconoce el incremento de costes de mantenimiento que hay que realizar en aquellas instalaciones que ya tienen una edad relevante (40 años o más). El único problema de este incentivo es que su aplicación real no empieza hasta dentro de 20 años o más...

En cuanto a los parámetros vinculados a eficiencia, sean los asociados a la inversión o los asociados a los costes de explotación, o los parámetros vinculados a la actualización de la retribución, sí que transmiten cierto grado de arbitrariedad y como decía más arriba podrían funcionar como “palancas” de control de la retribución. Sin embargo quiero ser optimista, y espero que sean utilizados como elementos para reconocer las diferencias existentes entre distribuidoras y zonas de distribución que se separan de la media nacional.

Hay aspectos de esta norma que sí me parecen especialmente preocupantes, y son los relacionados con los planes de inversión y sobre todo el relativo a la tasa de retribución.

En primer lugar si es importante la referencia a la predicibilidad retributiva que, desde luego facilita, si se tiene un plan de inversiones aprobado. Sin embargo, cuando la norma desarrolla en su capítulo IV lo relativo a los planes de inversión es de una meticulosidad que asusta. El primer escalón de ese desarrollo es entendible en una época de crisis económica como la actual, pero quizás innecesario ya que la propia crisis limita en cualquier caso el nivel de inversiones de las distribuidoras; se puede entender al regulador creando este mecanismo de control para evitar algún tipo de comportamiento de las distribuidoras (asunto difícil, pues las distribuidoras son agentes racionales que no invierten por el placer de invertir y máxime como ya dijimos a lo largo de este artículo con un incentivo tan “potente” como es la tasa de retribución).

Más preocupante es la falta de flexibilidad que parece contener el articulado, empezando por la asignación del volumen de inversión a las distintas empresas distribuidoras en función de su cuota o las limitaciones a la inversión que pueden surgir en el caso de incumplimientos del plan (sean consecuencia de la mala gestión de la distribuidora o sean consecuencia de caídas de la demanda).

Dicho todo lo anterior, yo creo que el afán tan planificador que subyace en este capítulo de la norma es un intento de ponerle puertas al campo ya que no me cabe ninguna duda que si produce una recuperación de la demanda y un crecimiento de la actividad estos artículos no van a ser un obstáculo para la recuperación económica. Quiero pensar, por tanto, que la finalidad y la filosofía de este articulado hay que enmarcarla

en una época de crisis y en un intento de evitar por parte de alguna distribuidora de inversiones especulativas (que por otra parte creo que no están en la mente de ningún gestor conforme al entorno financiero en el que nos estamos moviendo).

Uno de los aspectos relevantes de cualquier modelo retributivo, es la tasa de retribución de los activos. Es verdad, que la Ley a partir del segundo periodo regulatorio (año 2020) deja abierta la posibilidad de modificar la tasa de retribución, especialmente el diferencial con las Obligaciones del Estado a 10 años, lo que podría suponer un acerca-

miento a tasas de retribución de mercado. Sin embargo, en el primer periodo regulatorio, en el que ya estamos inmersos, la tasa de retribución antes de impuestos establecida del 6,5 % está totalmente fuera de mercado y traerá consecuencias en cuanto a los niveles de inversión de las empresas distribuidoras.

Es cierto, y hasta cierto punto comprensible, que con el enorme desequilibrio que tenía la tarifa española se exigiera un sacrificio temporal a las empresas distribuidoras a través de la tasa de retribución una aportación a la solución de ese problema. Sin embargo, parece poco razonable exten-

der ese sacrificio a las nuevas inversiones que con esas tasas de rentabilidad solo se harán, y con enormes dificultades, aquellas absolutamente imprescindibles. No es descartable un deterioro de la calidad de suministro a lo largo de los próximos años precisamente como consecuencia de esa falta de incentivos.

Finalmente una brevísima referencia al enorme esfuerzo administrativo que tienen que soportar las distribuidoras para facilitar las inmensas cantidades de información que son enviadas a los reguladores y que esta norma ratifica.

Conclusión

Concluyendo ya tras el repaso realizado, en mi opinión, se puede concluir que estamos ante un método retributivo ortodoxo con un empeño claro en resolver un problema históricamente enquistado, como es el del cálculo de la retribución base (alrededor de 30 años esperando por él); al mismo tiempo un procedimiento con una vocación enorme de control, casi hasta la exhaustividad (el ejemplo de los planes de inversión es el ejemplo más claro).

Conseguir el objetivo del cálculo de la retribución base no es inalcanzable siempre que el regulador sea sensible a las peculiaridades de las empresas distribuidoras y utilice alguno de los mecanismos presentes en el real decreto que hemos ido comentando para superar el corsé normativo impuesto por la definición de los valores unitarios estándares únicos para todo el territorio nacional. Valores unitarios que no contemplan ningún tipo de hecho diferencial de las distribuidoras, ni tan siquiera el tamaño de las mismas (entre los cinco grandes, la mayor es en tamaño 10 veces superior a la menor).

En cuanto a esta norma como herramienta incentivadora para el futuro desarrollo de la red, teniendo en cuenta el papel central que debe tener la distribución eléctrica en la electrificación de la economía, creemos que es manifiestamente mejorable, especialmente en lo relativo a la tasa de retribución. Con el valor actual asignado a las nuevas inversiones (6,5%) por cada euro que se invierte en distribución se destruye valor, lo que conducirá a una minimización de las inversiones en esta actividad.

Finalizando ya, creo que en un cortísimo plazo es fundamental resolver el problema de la retribución base y cerrar algo que lleva abierto demasiado tiempo. Después se debe mantener un debate para mejorar aquellos aspectos que permitan que no se estanque la actividad de distribución en un momento crucial. El modelo lo permite. ■