

Recomendación de 4 de julio de 2014, dirigida al Secretario de Estado de Energía, Ministerio de Industria, Energía y Turismo, sobre autoconsumo eléctrico y peaje de respaldo.

Se han recibido en esta Institución numerosos escritos sobre la introducción del denominado «peaje de respaldo» que deberán pagar los consumidores de energía eléctrica acogidos a las modalidades de autoconsumo de energía eléctrica.

Bajo el concepto de autoconsumo se engloban una variedad de supuestos en que la energía eléctrica se produce en instalaciones conectadas en el interior de la red de consumidor o a través de una línea directa, con generación o no de excedentes a la red eléctrica. Para los consumidores domésticos la modalidad de suministro con autoconsumo más frecuente tiene lugar a través de la instalación de placas fotovoltaicas.

El autoconsumo se regula en el artículo 9 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE), donde se establece que las instalaciones que estén conectadas al sistema deberán contribuir a la cobertura de los costes y servicios del sistema eléctrico. Además, se recoge la obligación de inscribirse en el registro administrativo de autoconsumo de energía eléctrica, creado a tal efecto en el Ministerio de Industria, Energía y Turismo. En su artículo 62, apartado 43, tipifica como infracción muy grave el incumplimiento de la obligación de registro, a la que puede corresponder una multa de entre 6.000.001 y 60.000.000 de euros (artículo 67.1.a) de la LSE).

Esa Secretaría de Estado elaboró la denominada propuesta 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 con autoconsumo y de producción con autoconsumo (en adelante, la propuesta). La propuesta establece una serie de obligaciones a los consumidores acogidos a la modalidad de suministro con autoconsumo: suscribir el correspondiente contrato de acceso con la empresa distribuidora, registrar su instalación y pagar los peajes de acceso a la red. Los peajes se pagan por la «energía consumida procedente de la instalación de generación conectada en el interior de su red». Se prevé la posibilidad de sanciones para el caso de incumplimiento de estas obligaciones. En la propuesta de real decreto se clarifica que las obligaciones que establece la LSE surgen con independencia de que el consumidor vierta a la red el excedente de energía producida y no consumida. Es decir, que solo estarían exentas de las obligaciones de pago y registro las instalaciones totalmente aisladas.

La propuesta de real decreto fue objeto de trámite de audiencia, y a la vista de las alegaciones recibidas está siendo valorada de nuevo en esa Secretaría de Estado para, en su caso, presentar una nueva propuesta que será sometida a un nuevo trámite de audiencia.

La Comisión Nacional de la Energía (CNE) y la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), actualmente integradas en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), han emitido informes sobre el autoconsumo.

El informe de la Comisión Nacional de la Energía considera que el establecimiento de un «peaje de respaldo» imposibilita el desarrollo del autoconsumo en la práctica, a la vez que supone un trato discriminatorio con respecto al resto de los consumidores que adopten medidas de eficiencia energética con el fin de reducir su consumo. Además, entiende que los conceptos por los que se imputa un peaje a la energía autoconsumida no están justificados, pues tendrían que reducirse del importe del «peaje de respaldo» los beneficios sociales que aporta el autoconsumo. Entre los beneficios sociales menciona la reducción de las inversiones en el sistema (por las menores congestiones de la red y las menores necesidades de capacidad instalada en generación), la menor dependencia energética, así como el menor impacto medioambiental de las actividades eléctricas. A juicio de la Comisión, la propuesta sacrifica la eficiencia económica a medio y largo plazo en aras de la sostenibilidad económica a corto plazo, entendida como recuperación de costes en gran parte hundidos que preceden en el tiempo al autoconsumo y no son achacables a él.

La CNC en su informe sobre anteproyecto de Ley del Sector Eléctrico (IPN 103/13) considera que

el establecimiento de peajes al autoconsumo podría resultar una medida desproporcionada y carente de justificación, y que no se debe desincentivar el autoconsumo, dado que contribuye a reducir la dependencia energética respecto al exterior. Además, puesto que la tecnología fotovoltaica presenta menores costes de producción que otras, la utilización del autoconsumo por clientes de mayor tamaño contribuye a reducir los costes de producción con el consiguiente impacto beneficioso en la competitividad de la economía española.

Esta Institución ha quedado a la espera de recibir el nuevo Proyecto de Real Decreto. Se ha considerado oportuno emitir la presente recomendación con objeto de que sea tenida en cuenta en la futura propuesta.

La existencia de «conexión a la red» es el criterio para el establecimiento de las obligaciones de registro y pago de peajes a los consumidores acogidos a la modalidad de suministro con autoconsumo. Solo aquellas instalaciones de autoconsumo que se encuentren totalmente aisladas de la red están exentas de las obligaciones de pago y registro que fija la LSE.

En la práctica es poco realista que una instalación de autoconsumo esté totalmente aislada de la red. Dado que la energía eléctrica no se puede almacenar, los hogares que tengan instalados paneles fotovoltaicos necesariamente habrán de consumir energía de la red en los momentos en que las instalaciones no producen, es decir, de noche o en días nublados.

Por ello, el criterio para atribuir a las instalaciones de autoconsumo las obligaciones de registro y pago de peajes no debe ser la existencia de conexión a la red.

El criterio ha de ser si estas instalaciones vierten o no el excedente de energía no consumida a la red.

Cuando un consumidor produce energía eléctrica con el único propósito de consumirla y no vierte a la red el exceso, no se le deben exigir unos requisitos que en la práctica lo equiparen a un productor. Cuestión distinta es que el consumidor vierta a la red el exceso de energía producida y no consumida pues, en tal caso, el consumidor es a la vez productor, por lo que tendría más sentido que participase en los costes de la red y también que el establecimiento de un control administrativo sobre este tipo de instalaciones que podría estar justificado por razones de seguridad de las redes eléctricas.

Una instalación de producción que no vierta el excedente a la red debe ser tratada como cualquier otra medida de ahorro energético. Al igual que determinados consumidores encienden la chimenea para producir calor (y no utilizan gas ni electricidad para ello, sino recursos naturales) los consumidores acogidos a la modalidad de autoconsumo emplean la energía solar. Y quienes emplean una chimenea para producir calor no pagan un impuesto por ello, ni se les exige darse de alta en ningún registro público.

España es un país con un gran potencial de aprovechamiento de energía solar. La libre utilización de esta fuente de energía natural como medida de ahorro, no debe ser sometida a requisitos administrativos ni cánones de ningún tipo, máxime cuando estos desincentivan su utilización al hacerla económicamente inviable. Además, no parece adecuado potenciar la instalación de paneles solares en las edificaciones de nueva construcción como medida de ahorro energético para más tarde gravarlos con un canon.

El sol es una fuente de energía natural y a este respecto ha de tenerse en cuenta que el artículo 45 de la Constitución Española establece, en su apartado 2, que los poderes públicos velarán por la «utilización racional» de todos los recursos naturales con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

De acuerdo con la Constitución, la intervención de los poderes públicos tiene por objeto velar por la «utilización racional» de los recursos naturales. Y este mandato lleva implícito un límite: solo está justificada la imposición de limitaciones o restricciones en los casos en que los recursos naturales tengan un carácter limitado y, en consecuencia, su libre aprovechamiento puede conducir a un agotamiento del mismo.

Desde esta perspectiva tiene sentido que los poderes públicos ejerzan potestades de control pero no está justificada la imposición de restricciones a esta fuente de energía ni por la necesidad de contribuir al sostenimiento de las redes (puesto que no se vierte energía a la red) ni por tratarse de un

recurso natural escaso, esta Institución entiende que debe permitirse que cualquier consumidor pueda emplear paneles fotovoltaicos como medida de ahorro energético, sin tener que pagar un peaje por la energía autoproducida y autoconsumida en su propia instalación.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, reguladora del Defensor del Pueblo, procede formular las siguientes:

RECOMENDACIONES

En los casos en que el consumidor esté acogido a la modalidad de suministro eléctrico con autoconsumo y no vierta a la red el excedente de energía producida,

1. No establecer los peajes que gravan la producción de energía eléctrica para autoconsumo.
2. No establecer la obligación de registro administrativo.

En espera de la remisión de la preceptiva información, en la que se ponga de manifiesto la aceptación de estas recomendaciones o, en su caso, de las razones que se estimen para no aceptarlas, de conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril.