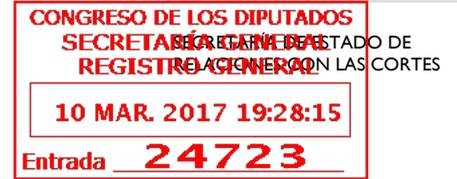




MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA
Y PARA LAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES



EXCMA. SRA.:

Al amparo de lo establecido en el apartado sexto del artículo 134 de la Constitución y conforme a lo establecido en el apartado segundo del artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados, tengo el honor de trasladar a V.E. el criterio del Gobierno respecto de la toma en consideración de la Proposición de Ley de medidas para el fomento del autoconsumo eléctrico (122/64), presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista, Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, Esquerra Republicana, Vasco (EAJ-PNV) y Mixto y publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales con fecha 3 de febrero de 2017. El criterio del Gobierno se desarrolla y justifica en el informe que se adjunta al presente oficio.

De acuerdo con el criterio incluido en el citado informe, la aprobación de esta Proposición de Ley supondría una disminución de los ingresos presupuestarios, por lo que el Gobierno no presta su conformidad para su tramitación en virtud de lo dispuesto en el apartado sexto del artículo 134 de la Constitución.

Madrid, 10 de marzo de 2017



EXCMA. SRA. PRESIDENTA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.



INFORME DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE ENERGÍA SOBRE LA PROPOSICIÓN DE LEY PARA EL FOMENTO DEL AUTOCONSUMO ELÉCTRICO DE VARIOS GRUPOS PARLAMENTARIOS.

Esta Secretaría de Estado de Energía emite informe de cara a que el Gobierno manifieste o no su conformidad respecto a la toma en consideración de la proposición de ley para el fomento del autoconsumo, presentada por varios grupos parlamentarios en el Congreso el 17 enero 2017.

La proposición de Ley afirma que existe un *marco normativo claramente desincentivador*, y para ello propone modificar la Ley del Sector Eléctrico en el siguiente sentido:

- Reconocer el derecho a autoconsumir sin ningún tipo de peajes o cargos por la energía autoconsumida.
- Supresión del registro de autoconsumo.
- Habilitar la posibilidad de que varios consumidores compartan instalación de autoconsumo.
- Las instalaciones que no inyecten energía a la red no deberán obtener punto de conexión ni realizar ningún otro trámite administrativo.

Se informa DESFAVORABLEMENTE por los siguientes motivos:

1. La aprobación de esta proposición de ley tendría **impacto presupuestario**, en los siguientes aspectos:
 - **Menor recaudación tributaria**, por reducción de ingresos tanto en el impuesto sobre el valor añadido (IVA) como en el impuesto especial sobre la electricidad.
 - **Disminución de ingresos por peajes** que inevitablemente se produciría de aprobarse la proposición de ley, implicaría un incremento de las aportaciones que desde los **Presupuestos Generales del Estado** se realizan al sistema eléctrico.

Justificación:

- Se estima que el 2% del consumo eléctrico se produce con autoconsumo (cifra tomada de las apreciaciones del sector)¹.
- Impacto directo: menor recaudación en el pool eléctrico:

El valor económico del pool son unos 11.000 M€ anuales. El 2% del consumo suponen 220 M€ que no se negociarían en el mercado. De los que se perderían los correspondientes impuestos:

- Impuesto de generación (7%): ~15 M€
- Impuesto especial de electricidad (5,11%): ~11 M€
- IVA (21%): ~48 M€
- Total impacto directo menor recaudación en el pool: ~74 M€

¹ Si la energía autoconsumida fuera superior, la pérdida de recaudación aumentaría en consecuencia



- Impacto asociado por menor demanda y por tanto menor precio en el pool eléctrico:
Se estima que retirar el 2% de la generación del pool equivale a 1€/MWh de reducción de precio (tomando como referencia lo que ha supuesto el incremento de la interconexión con Francia). 1€/MWh supone el 2% del precio del pool es decir otros 220 M€ (valor similar al impacto directo anterior) cuyos impuestos asociados serían otros 74 M€ de menor recaudación.
- Impacto asociado a la menor recaudación de peajes e impuestos asociados:
Los costes del sistema se estiman en unos 18.000 M€ de los cuales unos 11.000 son cargos (primas a renovables, cogeneración y residuos, extrapeninsulares, deuda acumulada del pasado, etc.). De los 11.000 M€, aproximadamente el 75% provienen de los peajes (y el resto de aportaciones de los PGE). Es decir, los peajes cubrirían unos 8.400 M€ de los cargos, de los cuales el 30% se paga como variable es decir unos 2.500 M€. Si el 2% dejara de recaudarse supondría 50 M€ menos de peajes, que supondrían a su vez menos impuestos recaudados de unos 14 M€.

Por todo ello, **el impacto económico en impuestos que se dejarían de recaudar** anualmente sería de **162 M€** (asociados a impuestos en pool y peajes).

Adicionalmente, como se ha indicado se tendría una pérdida de peajes de 50 M€ anuales por no hacer frente a los cargos variables del sistema. Si para corregir ese desajuste, se aplicara la misma proporción de ingresos del sistema que existe actualmente (75% peajes y 25% aportaciones de PGE), ésta disminución de ingresos por peajes **implicaría adicionalmente un incremento de más de 10M€ de la aportación de los PGE que se realizan al sistema eléctrico** (aplicación presupuestaria 20.18.000X.738)

No cabe entender que esta objeción fundada en el citado impacto presupuestario de la propuesta resulte inoponible por el mero hecho de que la Disposición Final Segunda de la proposición de Ley establezca que *“esta Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, excepto las medidas que impliquen un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos en relación con el presupuesto vigente, que no entrarán en vigor, en la parte que comporte afectación presupuestaria, hasta el ejercicio presupuestario siguiente al de la entrada en vigor”*.

Dejando al margen las serias dudas que dicha redacción plantea en lo que atañe a la necesaria observancia del principio de seguridad jurídica garantizado por el artículo 9.3 de la Constitución (toda vez que no podría saberse con certeza cuales son las disposiciones que adquirirían vigencia inmediata y cuáles la verían demorada), es evidente que a la misma subyace la evidente intención de sustraer la tramitación de la proposición de Ley a la exigencia de conformidad del Gobierno resultante del artículo 134.6 de la Constitución y ello bajo la implícita consideración de que dicha previsión constitucional es únicamente aplicable a las proposiciones o enmiendas que supongan



“aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios” en el mismo ejercicio presupuestario en el que se presenten o aprueben.

Sin embargo, tal presupuesto es erróneo, como se desprende de la valoración sobre la aplicación temporal del art. 134.6 CE, que se acompaña como anejo al presente informe. En ella se concluye que la aplicación del artículo 134.6 de la Constitución debe, cuando menos, entenderse referida a un escenario presupuestario plurianual, con vigencia para tres ejercicios, al que debe sujetarse la acción de gobierno, y éste a su vez en el objetivo de estabilidad presupuestaria que, con idéntica vigencia, fija el Gobierno y somete a la aprobación de las Cortes Generales. Siendo, por tanto, necesaria en este caso la expresa conformidad del Gobierno para la tramitación de la proposición, al amparo del artículo 134.6 CE.

2. La propuesta de eliminar el registro de autoconsumo tendría **impacto en la seguridad del sistema eléctrico, por lo siguiente:**

- Las instalaciones aisladas de la red eléctrica no tienen que registrarse, ni solicitar ningún punto de conexión, ni obviamente sufragar ningún peaje o cargo.
- Sin embargo, **la seguridad de la red exige conocer la ubicación de los autogeneradores**. Por lo tanto, es imprescindible contar con un registro administrativo de instalaciones, **tanto por la seguridad del sistema y los usuarios** así como por la contabilidad y control necesarios para hacer un seguimiento de la aportación de estas energías al objetivo de renovables 2020.
- Sobre el punto de conexión, la actual normativa prevé que para los consumidores acogidos a una modalidad de autoconsumo tipo 1 que tengan contratada una potencia inferior o igual a 10 kW, y que acrediten que cuentan con un dispositivo que impida el vertido instantáneo de energía a la red de distribución, estarán exentos del pago de los estudios de acceso y conexión.
- Hay que tener en cuenta que las instalaciones de este tipo implican fuertes inversiones en la red de distribución para modificar su gestión, su operación y su mantenimiento.

Además del impacto presupuestario en las cuentas públicas y del impacto en la seguridad, hay que señalar que:

➤ **La medida tendría también impacto económico en el Sistema Eléctrico (y por tanto en el consumidor de electricidad) y en la generación de nuevos déficits de tarifa.**

- Siempre y cuando no sea una instalación totalmente aislada de la red, ésta debe pagar los costes regulados del sistema y sus impuestos correspondientes, de la misma manera que el resto de consumidores.



En el supuesto de que los autoconsumidores no contribuyeran a los costes regulados del sistema (redes, renovables, compensación extrapeninsular, deuda...), es decir, que tengan una exención de peajes y cargos, como propone la proposición de ley, tendría como consecuencia inmediata una disminución de los ingresos del sistema eléctrico lo que provocaría una situación de inestabilidad.

Esta situación implicaría, necesariamente, una mayor aportación de las partidas presupuestarias establecidas en la Ley 15/2012; una subida de peajes que afectaría a todos los consumidores, principalmente a aquellos que no autogeneran y a los consumidores vulnerables.

Esta situación es injusta y regresiva, ya que favorece a aquellos consumidores con mayor poder adquisitivo que pueden hacer frente al coste de instalación que supone autogenerar su energía.

- Otros países ya han revisado su regulación sobre el autoconsumo para conseguir un reparto equilibrado de los costes del sistema entre todos los consumidores y, en todo ellos, se han establecido cargos asociados al autoconsumo para contribuir a los costes del sistema.
- Por último, el Consejo de Reguladores Europeos de la Energía (CEER) ha publicado recientemente (sept-2016) un informe recomendando, precisamente, un reparto equitativo de costes entre autoconsumidores y consumidores ordinarios, así como la existencia de un registro de instalaciones

➤ **Valoración sobre determinados beneficios que la proposición de ley atribuye equivocadamente al autoconsumo.**

- El autoconsumo no es una medida ni de ahorro ni de eficiencia energética, por lo que no es correcto equiparlo con ambos conceptos. Es evidente que el consumo del autoconsumidor, es el mismo tanto si la energía proviene de la red, como si la genera él mismo.
- Es cierto que en determinadas circunstancias, que la generación esté distribuida podría reducir ligeramente las pérdidas en distribución pero, en otros casos, sin embargo, esas pérdidas podrían llegar a aumentar si se vertiera a la red cantidades significativas desde puntos dispersos y alejados de los centros de consumo. En cualquier caso, el impacto en las pérdidas sería muy reducido en comparación con los elevados costes de inversión que serían necesarios para adaptar la red eléctrica y para poder hacer frente a una mayor complejidad en su operatividad.
- Además, no es cierto que el autoconsumo sea competitivo por sí mismo como demuestra el hecho de que la propia proposición, plantea una subvención para los autoconsumidores derivada de la exención de cargos.



➤ **Valoración sobre las consideraciones de la propuesta de ausencia de un marco regulatorio estable y sobre la existencia de barreras al autoconsumo.**

- Antes de la aprobación del RD 900/2015, el autoconsumo eléctrico no estaba regulado, existía un vacío regulatorio que generaba incertidumbre.
- Actualmente, se cuenta con un marco estable (RD 900/2015), que no supone ninguna barrera al autoconsumo, ni desde el punto de vista técnico, administrativo o económico, puesto que los requerimientos del Real Decreto son los mínimos imprescindibles para garantizar la equidad entre todos los consumidores, la seguridad de las instalaciones y su control de cara a contabilizar el aporte de estas instalaciones al objetivo de renovables para 2020.

Frente a la proposición de ley, cabe indicar que **la regulación actual del autoconsumo se basa en los siguientes principios:**

De acuerdo con el Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo, un consumidor que decida autogenerar su propia energía (autoconsumo) no pagará por ésta, pero sí deberá hacerlo por los costes del sistema, de la misma manera que el resto de consumidores.

Cuando se habla de autoconsumo, nos referimos al consumidor que autogenera su propia energía para satisfacer una parte de su propio consumo.

De forma general, un consumidor eléctrico paga los siguientes conceptos en su factura:

1. El coste de producir la electricidad.
2. Los costes regulados del sistema eléctrico.
 - Coste de las redes eléctricas de transporte y de distribución.
 - Coste de políticas energéticas: incentivos a las renovables, compensación extrapeninsular y deuda generada en el pasado.
 - Costes por garantía del suministro. Lo que permite a cualquier consumidor conectado a la red disfrutar en todo momento del respaldo del sistema. Esto permite, por ejemplo, que en el caso de que no haya sol, otra central eléctrica esté siempre disponible para producir la electricidad que se necesita.
3. Los impuestos.

Un consumidor que autogenera su propia energía no paga ni el coste de producir la energía, al no tener que comprarla de la red, ni los impuestos asociados. Sin embargo, siempre y cuando no sea una instalación totalmente aislada de la red, **sí debe pagar los costes regulados del sistema** y sus impuestos correspondientes, de la misma manera que el resto de consumidores.



En el supuesto de que los autoconsumidores no contribuyeran a los costes regulados del sistema (redes, renovables, compensación extrapeninsular, deuda...), estos costes deberían repartirse entonces entre el resto de consumidores que no autoconsumen, elevando así su factura.

Esta situación no está justificada, puesto que los **costes regulados del sistema nada tienen que ver con el hecho de que se esté autoconsumiendo**, ni tampoco es justa puesto que serían los consumidores más vulnerables los que se verían penalizados al no poder costearse una instalación de autoconsumo.

Este principio por el que todos los consumidores deben contribuir de igual manera a los costes generales del sistema, ha sido modulado con objeto de garantizar la equidad del sistema en su conjunto estableciéndose algunas excepciones en relación a los costes que pagan los autoconsumidores:

- Los consumidores en las islas, ya que el autoconsumo permite reducir el coste de generación en estos territorios suponiendo un ahorro para el conjunto de los consumidores. La pérdida de ingresos se ve por tanto más que compensada por la reducción de costes que supone el autoconsumo en estos territorios.
- Los consumidores conectados en baja tensión cuya potencia contratada sea inferior o igual a 10 kW estarán exentos del pago del cargo transitorio por energía autoconsumida.
- Las instalaciones de producción de energía eléctrica con cogeneración existentes, quedan exentas por la energía autoconsumida del pago de los cargos asociados a los costes del sistema eléctrico y del cargo por otros servicios del sistema hasta el 31 de diciembre de 2019.

El real decreto crea un registro del autoconsumo por **razones de seguridad técnica**, control del suministro y **gestión eficaz** de las redes eléctricas. Es necesario saber qué instalaciones receptoras son a la vez autoproductoras, de otra manera, la compañía distribuidora no tiene garantía de que al cortar el suministro deje de existir tensión en ciertas zonas, derivada precisamente de la autoproducción, lo que origina graves riesgos de seguridad.

Por todo lo anterior, esta Secretaría de Estado emite **informe desfavorable** de cara a que el Gobierno preste su conformidad respecto de la toma en consideración de la citada proposición de ley, conforme a lo establecido en el artículo 134.6 de la Constitución Española.

Madrid, 9 de marzo de 2017.



Anejo. Valoración sobre la aplicación temporal del art. 134.6 CE

La potestad presupuestaria es una potestad estatal regulada en el artículo 134 de la Constitución Española cuyo ejercicio está constreñido por los principios y restricciones impuestos por dicho precepto. Tal y como ha señalado de antiguo el Tribunal Constitucional, el legislador presupuestario está sujeto a limitaciones constitucionales y restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria tanto por los apartados 1, 6 y 7 de la Constitución Española, como por los Reglamentos de las Cortes (STC 274/2000, de 15 de noviembre y las que en ella se citan) Estas restricciones son consecuencia del reparto de competencias que en la tramitación legislativa presupuestaria establece la Constitución Española entre el Gobierno y las Cortes Generales. Así, en el proceso legislativo presupuestario el Gobierno ostenta la competencia exclusiva para la iniciativa legislativa, correspondiendo a las Cortes su aprobación. Es decir, sólo el Gobierno puede iniciar el procedimiento legislativo presupuestario, presentando ante las Cortes Generales el correspondiente proyecto de Ley en la forma establecida en el artículo 134.3 CE, que deberá cumplir además con los principios de anualidad, unidad e integridad establecidos en el artículo 134.2 CE.

Como consecuencia de este especial reparto competencia y para evitar que por vía indirecta mediante la tramitación de proposiciones de Ley de contenido presupuestario puedan las Cortes Generales invadir la competencia que para la iniciativa legislativa presupuestaria ostenta el Gobierno, el apartado 134.6 de la Constitución Española señala:

“6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.”

En el mismo sentido, el artículo 126.2 del Reglamento del Congreso establece: *“Ejercitada la iniciativa, la mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”*. Asimismo, el artículo 151 del Reglamento del Senado señala: *“1. Toda proposición de ley presentada en el Senado será remitida de inmediato al Gobierno para que, al amparo del artículo 134. 6 de la Constitución, pueda manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación, si en su opinión supusiese aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”*

Como se ha dicho, esta limitación tiene por objeto evitar que las Cortes Generales invadan la competencia exclusiva del Gobierno para la iniciativa legislativa presupuestaria. Además, se garantizan así también los principios de unidad, integridad y anualidad, que se verían claramente perjudicados si pudieran tramitarse de forma aislada proposiciones de Ley que de forma indirecta obligaran a modificar los créditos presupuestarios autorizados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado, bien por suponer un aumento de los gastos o una disminución de ingresos. Se trata, en definitiva, de que los gastos e ingresos públicos sean objeto de una valoración conjunta, no siendo admisible que se aprueben medidas que aisladamente supongan un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos, sin tener en cuenta el resto de necesidades de financiación de los gastos públicos

Además la limitación contenida en el artículo 134.6 CE tiene también por objeto garantizar el principio de estabilidad presupuestaria contenido en el artículo 135 CE. Efectivamente, el artículo



11 de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria somete al principio de estabilidad presupuestaria la elaboración, aprobación y ejecución tanto de los Presupuestos, como de cualquier actuación que afecte a los gastos o ingresos de las Administraciones Públicas, incluidas, por tanto, las proposiciones de Ley que puedan tramitarse en el Parlamento. Este principio de estabilidad presupuestaria se concreta para cada año en el establecimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, que serán fijados por el Consejo de Ministros, referidos a los tres ejercicios siguientes, para el conjunto de las Administraciones Públicas, y de cada uno de sus subsectores. El Acuerdo de Consejo de Ministros incluirá el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado, al que se refiere el artículo 30 de la Ley Orgánica de Estabilidad. Este Acuerdo con los objetivos de estabilidad se somete a votación sucesiva al Pleno del Congreso y del Senado, que deben pronunciarse aprobando o rechazando los objetivos aprobados por el Gobierno. Aprobados los objetivos, según el artículo 15 de la Ley Orgánica de Estabilidad, la elaboración de los proyectos de Presupuesto de las Administraciones Públicas habrá de acomodarse a dichos objetivos.

En resumen, la conformidad previa del Gobierno a la tramitación de proposiciones de Ley prevista en el artículo 134.6 CE y en los artículos 124 y 151 del Reglamento del Congreso y del Senado respectivamente tiene por objeto garantizar los siguientes principios constitucionales:

- a) Garantizar la competencia exclusiva del Estado para la iniciativa legislativa presupuestaria contenida en el artículo 134.3 CE
- b) Garantizar los principios de anualidad, unidad e integridad contenidos en el artículo 134.2 CE
- c) Garantizar el principio de estabilidad presupuestaria contenido en el artículo 135 CE.

Pues bien, todos estos principios son aplicables tanto al ejercicio presupuestario en curso como, en virtud del principio de estabilidad presupuestaria y de la aprobación de unos objetivos de estabilidad presupuestaria, también a los ejercicios presupuestarios futuros y por tanto la limitación contenida en el artículo 134.6 CE ha de entenderse aplicable también a los supuestos en que la proposición de Ley vaya a tener efectos en los ejercicios presupuestarios posteriores. De otro modo, si las Cortes Generales pudieran tramitar proposiciones legislativas que supongan un aumento de los gastos o una disminución de los ingresos estarían condicionando la iniciativa legislativa que corresponde al Gobierno en la elaboración del proyecto de Ley para el siguiente ejercicio presupuestario, de conformidad con el artículo 134.3 de la Constitución Española, rompiendo además los principios de unidad e integridad presupuestaria, consagrados en el artículo 134.2 CE, al autorizar anticipadamente esas medidas, sin conocer ni valorar el resto de necesidades de financiación de los gastos públicos, lo que puede suponer además el incumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, vulnerando así lo dispuesto en el artículo 135 CE y el artículo 11 LOEPSF.

En definitiva, una iniciativa como la propuesta, en que se demora al siguiente ejercicio presupuestario la entrada en vigor de preceptos que suponen aumento de los gastos o disminución de los ingresos presupuestarios, condiciona al Gobierno la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y por tanto la tramitación de la propuesta sin contar con su conformidad supone la invasión de la competencia exclusiva que le corresponde de conformidad con el artículo 134.3 CE y supone por tanto una vulneración de lo dispuesto en el artículo 134.6 CE, además de la vulneración de los principios de unidad e integridad presupuestaria establecidos en el apartado 2 del mismo precepto.



De este modo, la limitación establecida en el artículo 134.6 CE no se refiere únicamente a aquellas proposiciones de ley que supongan un aumento de gastos o una disminución de ingresos presupuestarios en el mismo ejercicio presupuestario, sino también cuando dicho efecto se demore a ejercicios presupuestarios futuros.

Abunda en esta conclusión la propia literalidad del artículo 134.6 CE, pues si lo dispuesto en el mismo se hubiera querido limitar exclusivamente a las proposiciones de ley cuyos efectos se producen “en el mismo ejercicio presupuestario”, así lo habría hecho expresamente, como ocurre en el apartado 5 del mismo artículo, referido a los proyectos de Ley del Gobierno que implican aumento del gasto o disminución de los ingresos, donde sí se especifica que vienen referidos a los gastos o ingresos “*correspondiente al mismo ejercicio presupuestario*”.

Principios todos ellos que no están limitados al ejercicio presupuestario corriente, sino que tienen también su reflejo en los siguientes ejercicios