

Voto particular que formula la consejera Doña María Jesús Martín Martínez al proyecto de Circular, por la que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica, que ha sido remitido al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa para la petición de dictamen al Consejo de Estado por trámite de urgencia

M^a Jesús Martín Martínez, consejera de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, suscribe este voto particular mediante el cual expresa su disenso respecto a la opinión mayoritaria del Pleno de la CNMC, que aprueba con fecha 29 de octubre, el proyecto de Circular, por la que se establece la metodología para el cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica, que ha sido remitido al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa para la petición de dictamen al Consejo de Estado por trámite de urgencia (en adelante, la propuesta de Circular).

Esta consejera considera que la metodología que establece la propuesta de Circular supone un cambio esencial respecto al modelo retributivo de la distribución de electricidad vigente, basado en una retribución por CAPEX y OPEX.

En la propuesta de Circular se introduce, por una parte, una metodología TOTEX (*Total Expenditure*) en el segundo semiperíodo (desde 2029 a 2031), después de aplicar, durante el primer semiperíodo (2026- 2028), un modelo retributivo continuista del modelo retributivo vigente, con determinadas adaptaciones¹. Por otra parte, el modelo TOTEX de la propuesta de Circular vincula la retribución de las distribuidoras de electricidad con el incremento de potencia, a partir de un determinado nivel de inversiones, denominado nivel de inversiones sostenible (IS). Por ello, en el segundo semiperíodo, la demanda será un *driver* o un factor determinante de la retribución de las distribuidoras de energía eléctrica.

Estos dos elementos – modelo TOTEX y demanda como *driver* en la retribución de las inversiones sostenibles – responden al objetivo de la electrificación de la economía y sobre el que la CNMC destacó en su consulta específica, en el inicio de la tramitación de esta propuesta de Circular².

¹ Las inversiones se retribuyen a coste auditado, independientemente de la tipología de inversión a la que pertenezcan. Al final del semiperíodo, se sustituye el ajuste por valores unitarios empleado en la metodología de la Circular 6/2019, de 5 de diciembre, que se aplicaba a las llamadas inversiones tipo 0, por un ajuste en función de las inversiones admisibles calculadas en base a los incrementos de potencia registradas en la red de la distribuidora. Con respecto a los costes de operación y mantenimiento, se establece una retribución conjunta de los costes relacionados con la gestión y operación de las redes de distribución (OPEX), que en la metodología existente se agrupaban en los conceptos COMGES y ROTD.

² Entre el 9 de mayo de 2024 hasta 24 de julio de 2024 se realizó por parte de la CNMC una consulta pública específica para la revisión de la metodología de cálculo de la retribución de la actividad de distribución de energía eléctrica para el periodo regulatorio 2026-2031.

Por una parte, en opinión de la CNMC, es importante que el modelo retributivo de la distribución eléctrica incentive la eficiencia en las inversiones y los gastos de OPEX de las empresas distribuidoras, evitando el denominado sesgo al CAPEX.

CEER³ muestra distintos modelos regulatorios de TOTEX, tanto para la retribución del transporte como de la distribución de electricidad, aplicados en los países europeos de nuestro entorno. Tanto ACER como CEER señalan las ventajas de usar el modelo TOTEX para incentivar la flexibilidad. Por ejemplo, CEER⁴ señala que una de las barreras detectadas para que el distribuidor de electricidad utilice flexibilidad es, precisamente, el sesgo regulatorio CAPEX/OPEX de los modelos retributivos tradicionales, que favorece la inversión en infraestructura frente a soluciones operativas. Sin embargo, el modelo TOTEX favorece el uso de flexibilidad, las *Smart grids* y la innovación porque alinea los incentivos regulatorios con la eficiencia total del sistema, no con el tipo de gasto que realice el operador.

El modelo TOTEX, como el de la propuesta de Circular, combina los costes de inversión (CAPEX) y los gastos operativos (OPEX) en una única base de costes reconocidos. Esto elimina el sesgo que existe en los modelos tradicionales que sólo incentivan inversiones de capital (CAPEX), como construir más red o reforzar líneas, en lugar de usar soluciones operativas más eficientes, como servicios de flexibilidad.

El otro reto regulatorio para lograr el objetivo de electrificar la economía que subyace en la nueva metodología retributiva de la distribución de electricidad de la propuesta de Circular, es que el aumento esperado de inversiones por encima de un umbral de sostenibilidad esté estrechamente acompañado al crecimiento de la demanda, en el contexto actual donde existen unos elevados objetivos de electrificación de la economía de acuerdo con el PNIEC. Esto es necesario para evitar que el consumidor, que es quien paga la retribución de las redes eléctricas a través de sus peajes de acceso, no se vea penalizado por un incremento de inversiones y un desarrollo de las redes desproporcionado e innecesario. Si en el modelo retributivo no hubiera una vinculación estrecha entre la retribución por nuevas inversiones y la demanda, regulatoriamente se estaría poniendo en riesgo la electrificación de la economía, en tanto el coste de las redes eléctricas se elevaría a un nivel no sostenible para el consumidor, que evitaría demandar electricidad respecto a otras opciones energéticas más asequibles. Sin embargo, si la retribución de las redes responde a la evolución esperada de incremento de la demanda, su financiación será asequible para el consumidor de electricidad.

Por ello, en opinión de esta consejera, el modelo retributivo recogido en la propuesta de Circular, con los ajustes realizados después de los dos trámites de audiencia consigue introducir unos incentivos claros para asegurar un desarrollo sostenible y adecuado de las redes.

³ <https://www.ceer.eu/publication/report-on-regulatory-frameworks-for-european-energy-networks-2024/>

⁴ <https://www.ceer.eu/wp-content/uploads/2025/05/CEER-Paper-on-incentives-in-regulatory-frameworks-with-a-focus-on-OPEX-CAPEX-neutrality.pdf>.

No obstante, el ajuste de las ganancias de OPEX que se ha adoptado en la propuesta de Circular, no sería consistente con la introducción de un nuevo modelo retributivo, ni proporcionado. En opinión de esta consejera no hay que olvidar que la propuesta Circular introduce un cambio de modelo retributivo en el segundo semiperiodo y que los ajustes de eficiencias en OPEX se introducen, tanto al principio, como durante el primer y segundo semiperiodo.

La explicación del voto en contra de esta consejera se debe en la forma elegida en la propuesta de Circular para realizar los ajustes de eficiencias de los OPEX.

La propuesta de Circular establece diversos ajustes de eficiencias en los márgenes obtenidos por las empresas y el consumidor.

En primer lugar, se realiza un ajuste del margen de OPEX del 50% en el inicio del periodo regulatorio (descrito en la disposición adicional segunda de la propuesta de Circular) al que se añade un ajuste adicional si dichos márgenes superan en 10 puntos a los calculados para su grupo, una vez se haya determinado la retribución de 2025⁵. Es relevante destacar que en la actualidad está aprobada por la CNMC hasta la retribución de 2022, y están pendientes de determinar las retribuciones de los años 2023 a 2025. Por lo que las empresas distribuidoras tendrán incertidumbre de cuál será el ajuste adicional al inicio del periodo, teniendo en cuenta que la decisión de eficiencias en OPEX ya se habría producido, y perjudicando a aquellas que hayan aportado mayores eficiencias al sistema eléctrico. A pesar de las alegaciones al respecto, en la propuesta no se ha elevado el umbral que determina la aplicación de dicho ajuste adicional en la propuesta de Circular.

En segundo lugar, durante el periodo 2026 a 2028 se aplica el factor de ajuste (FA) de 0,97% (descrito en la disposición adicional cuarta de la propuesta de Circular).

Finalmente, a partir de 2029 y hasta 2031, se aplica el coeficiente de reparto (IRM) del 50% cada año, como reparto de ganancias de eficiencias en el CAPEX y en el OPEX, entre las empresas y el consumidor (descrito en la disposición adicional cuarta de la propuesta de Circular).

En la Memoria que acompaña a la propuesta de Circular, en sus páginas 114 a 116 se responde a las alegaciones relativas al impacto de los factores de eficiencia superpuestos sobre el OPEX que hacen que, en opinión de los alegantes, el modelo de la propuesta de Circular elimine los incentivos a la eficiencia en OPEX.

La Memoria presenta el gráfico 5 “*Evolución del OPEX de referencia en función del factor de ajuste*”. En él se comparan dos sendas de OPEX de referencia durante el periodo regulatorio 2026-2031. Se parte de un ajuste inicial del OPEX del 50%, con dos evoluciones de sendas de OPEX de referencia: uno con un ajuste de FA de 0,97% hasta

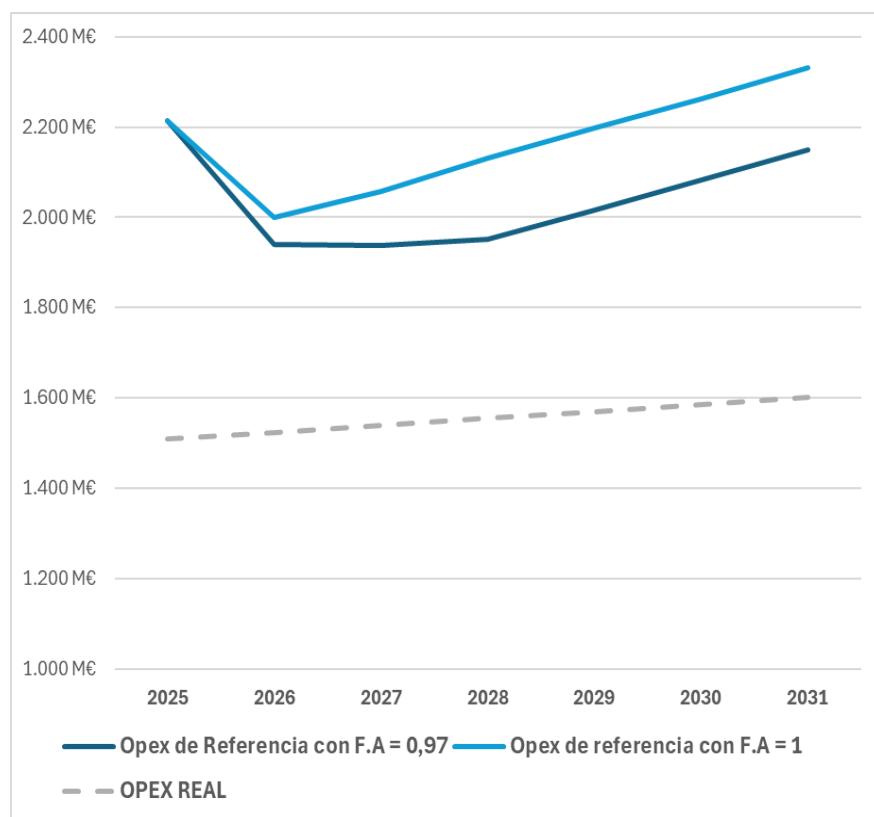
⁵Disposición adicional segunda de la propuesta de Circular: “*Asimismo, en el supuesto de que, una vez determinada la retribución correspondiente al ejercicio 2025, se constate que alguna empresa presenta márgenes en el promedio de las retribuciones de los años 2023-2025 superiores en más de 10 puntos a los calculados para su grupo, se procederá a efectuar un ajuste adicional del 50% de dicha diferencia. Este ajuste adicional no se aplicará a las empresas del grupo 1.*

2028 y de un FA igual a 1 a partir de entonces (que es lo que se determina en la propuesta de Circular) y otra senda de OPEX de referencia con un FA igual a 1 durante todo el periodo retributivo hasta 2031. A estas dos sendas de OPEX se añade la evolución de los costes de OPEX reales, que se sitúa, en este gráfico, por debajo de las dos sendas de OPEX de referencia.

En la Memoria que acompaña a la propuesta de Circular, se concluye lo siguiente:

“Respecto a los ajustes aplicados a la eficiencia del OPEX, debe destacarse que la aplicación de dicho factor de eficiencia, que toma un valor FA de 0,97, es necesaria para dar una señal dinámica de incentivo a las empresas a mejorar la eficiencia operativa. A partir del segundo semiperiodo, como consecuencia del paso al modelo TOTEX, dicho Factor de Ajuste tomará un valor de 1, dado que la señal dinámica de eficiencia operativa viene dada por el reparto de márgenes del modelo TOTEX. En ningún caso puede interpretarse que los ajustes realizados en la retribución del OPEX llevan a una precarización del servicio, ya que la retribución continúa siendo superior a los costes reales, tal y como se desprende de la gráfica siguiente:

Gráfico 1. Gráfico 5 de la memoria de la propuesta de Circular. Evolución del OPEX de referencia en función del factor de ajuste



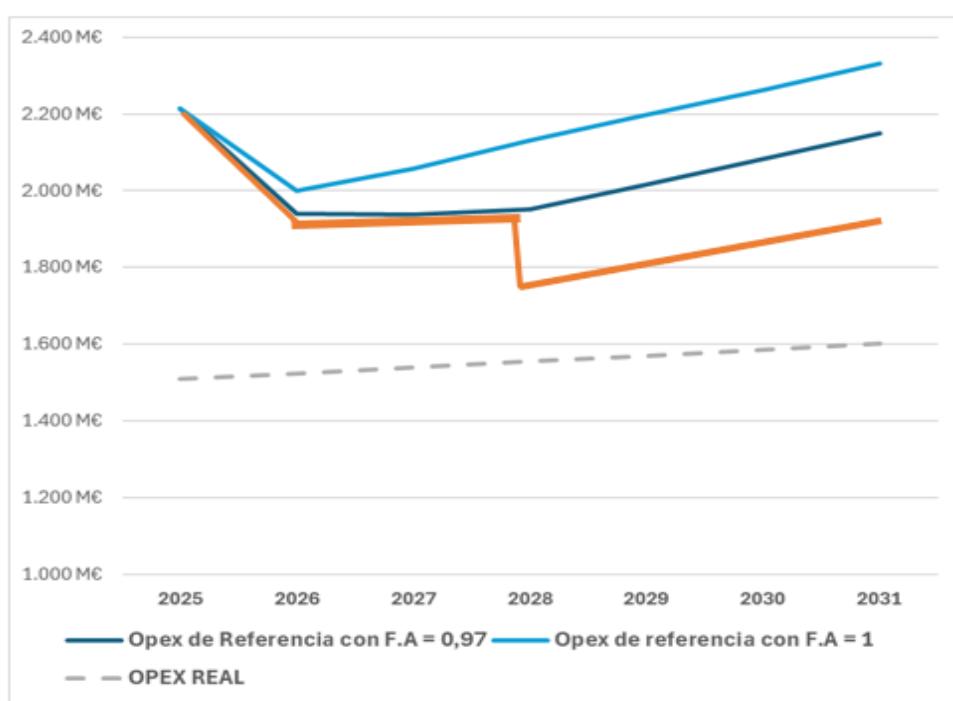
considerando un escenario de incremento de costes de OPEX anual del 1%

Fuente: Memoria que acompaña la propuesta de Circular.

Sin embargo, en opinión de esta consejera, el análisis anterior debería completarse incorporando el ajuste que se efectúa a partir del segundo semiperíodo, con la aplicación del factor IRM, y que según la propuesta de Circular es del 50%. Siendo el OPEX retribuible la semisuma del OPEX real y el de referencia a partir de 2029.

De forma gráfica el resultado de la aplicación de este tercer ajuste en la retribución del OPEX (línea naranja), respecto al OPEX de referencia determinado en la propuesta de Circular, y tras el ajuste del factor denominado IRM que aplica desde 2029 a 2031, sería el siguiente en el ejemplo planteado.

Gráfico 2. Evolución de la retribución de OPEX (línea naranja) con los ajustes al inicio del periodo, FA 097 hasta 2028 y IRM del 50% desde 2029 a 2031 según la propuesta de Circular



considerando un escenario de incremento de costes de OPEX anual del 1%

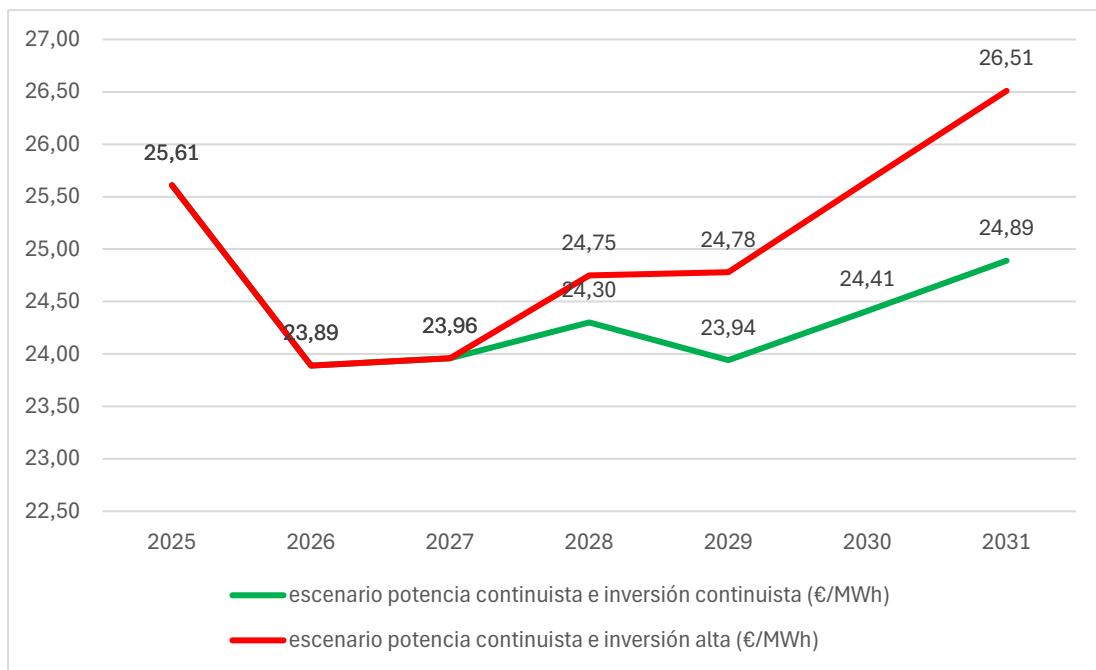
Fuente: elaboración propia a partir de la información de la memoria que acompaña a la propuesta de Circular, aplicando el 50% del IRM desde 2029 hasta 2031.

En opinión de esta consejera, la sucesión de unos ajustes tan exigentes sobre las ganancias de eficiencia en los OPEX, en un modelo retributivo nuevo a partir del segundo semiperíodo, que busca que la empresa distribuidora busque maximizar la conexión de nueva demanda en redes optimizando costes de inversiones y OPEX, puede desincentivar al distribuidor a la búsqueda de eficiencias en OPEX, o de adoptar soluciones de flexibilidad.

En cuanto a la proporcionalidad de estos ajustes sucesivos en las ganancias de eficiencia en OPEX en el modelo, cabe señalar que si se analiza la evolución del nivel medio del

peaje de distribución desde 2025, a pesar del aumento de la Tasa de retribución financiera en este periodo regulatorio respecto al vigente, se aprecia una reducción en el periodo 2025-2031 en el escenario más probable de los 2 planteados. Ello se ha realizado sin incluir el efecto de la aplicación de desvíos en los peajes de 2025, debido a que la aplicación de este desvío distorsiona la evolución del nivel retributivo medio de la retribución de distribución del modelo de la propuesta de Circular: Según los escenarios mostrados en el Anexo 2 de la Memoria de la propuesta de Circular, se observa que según el escenario de potencia continuista e inversión continuista, el nivel medio retributivo de la distribución disminuiría un 3% en términos nominales en 2031 respecto a 2025 y que en el peor escenario posible (escenario potencia continuista e inversión alta) el nivel medio aumentaría un 4% en 2031 respecto al nivel de 2025 en términos nominales. Cabe destacar que este último escenario será poco probable por ser irracional que la empresa invierta sin que dichas inversiones vayan acompañadas de incrementos de demanda dado que la rentabilidad de sus inversiones se verá reducida.

Gráfico 3. Evolución del nivel medio de la retribución de la distribución de electricidad (2025 -2031) según el modelo de la propuesta de Circular (en euros/MWh).



Fuente: Elaboración propia a partir del escenario del Anexo 2 de la Memoria que acompaña a la propuesta de Circular. En 2025 no se incluye el desvío aplicado en los peajes.

Por todo ello, esta consejera considera que el nivel de ajuste conjunto de las ganancias de eficiencia en OPEX planteado en la propuesta de Circular captura de manera continuada, durante el propio periodo regulatorio, una parte relevante de las eficiencias conseguidas por el distribuidor. Este enfoque supone un fuerte desincentivo a que el distribuidor trabaje por conseguir esas eficiencias en su actividad, lo cual no puede considerarse una señal adecuada para un modelo retributivo. Es esencial dar un

incentivo a que el distribuidor genere eficiencias en su actividad, que en última instancia revertirán en el consumidor, no únicamente en la empresa distribuidora. En opinión de esta consejera debería haberse modulado dicho ajuste para que no se eliminan en la práctica los incentivos del modelo TOTEX planteado en la propuesta de Circular. Máxime cuando se está introduciendo por primera vez un modelo TOTEX. Y ello, con el objetivo de equilibrar los incentivos de eficiencia, con una adecuada protección al consumidor, sin generar ni un exceso de riesgo ni una rentabilidad injustificada para el distribuidor.

Madrid, 3 de noviembre de 2025