



**EXPLICACIÓN DE VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO
D. JORGE FABRA UTRAY AL INFORME 19/2007 DE LA CNE SOBRE LA
PROPUESTA DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REVISLA LA TARIFA
ELÉCTRICA A PARTIR DEL 1 DE JULIO DE 2007**

El Consejero que suscribe el presente Voto Particular considera que el Informe 19/2007 de la CNE sobre la propuesta de Real Decreto por el que se revisa la tarifa eléctrica a partir del 1 de julio de 2007, hubiera merecido una mayor prudencia en relación con las críticas a la propuesta sujeta a informe, un mayor distanciamiento del modelo regulatorio vigente en el que asienta sus consideraciones y una mayor capacidad de formular propuestas constructivas conducentes a minorar problemas o a mejorar el marco regulatorio. Estas son las razones que por acumulación han llevado a este Consejero a la formulación de un Voto Particular cuya explicación aquí se recoge.

La CNE mantiene en este informe una posición innecesariamente complaciente con el diseño del mercado que determina la formación de los precios de la electricidad. Esto es así, hasta el extremo de que el informe identifica los costes de la generación con los precios del mercado lo cual implica que la CNE considera perfectamente competitivo el mercado de la electricidad que ahora existe.

Naturalmente, la CNE no puede descalificar los precios del mercado e invalidarlos como base del cálculo de la tarifa porque tal cuestión está

JFU



establecida por la Ley del Sector Eléctrico aprobada en 1997. Pero una cosa es la descalificación y otra muy diferente la complacencia con la que la Comisión contempla el mercado tal y como está diseñado.

Los precios del mercado no son competitivos. Es decir, no representan el coste marginal del sistema porque son el resultado de la competencia oligopolística que se resuelve en precios de equilibrio superiores a los que establecería un mercado con menor concentración corporativa. Por otra parte, la colusión para la alteración artificial de los precios ha sido detectada sólo de manera episódica, pero la carencia todavía de una metodología que permita detectar este tipo de problemas impide tener total seguridad de que tal práctica sea irrelevante. Como es obvio –con independencia de algún episodio aislado- los precios no pueden ser objetados sin fundamentos, pero la prudencia al respecto aconsejaría muestras de menos seguridad que la que en ocasiones se destila en el informe de la CNE cuando identifica costes y precios.

En el mercado no existe libertad de entrada en las tecnologías más relevantes (nuclear e hidroeléctrica) y las barreras de entrada en el resto no son despreciables. El resultado de esta inevitable circunstancia (y de otras sobre las que ahora no cabe extenderse) es que la estructura del parque no es óptima ni puede serlo si se deja a la sola acción de las fuerzas del mercado. Esto está fuera de discusión porque para que el mercado opere con eficiencia es necesario que no tropiece con restricciones ni administrativas ni naturales o técnicas como las existentes. Sin embargo, la CNE celebra en su informe la desaparición (prematura) de la tarifa general de alta tensión y se lamenta de que a esa desaparición no se haya sumado la desaparición de otras tarifas. Se trata en mi opinión de una interpretación extrema, radical e innecesaria de las Directivas europeas al respecto, a la que la CNE parece adherirse sin cuestionamiento alguno, y de una excesiva confianza en las aportaciones que la figura del comercializador (que no en las posibilidades de los mercados



Comisión

Nacional

de Energía

organizados) pueda hacer al desarrollo de la competencia. Así, los consumidores acogidos a las tarifas generales de alta tensión, que dentro de un año perderán toda referencia tarifaria, dependerán de manera casi completa de los comercializadores (dadas las dificultades que tendrán de acceso directo a los mercados no intermediados) no obstante la falta de acreditación de la que goza por el momento el valor de sus aportaciones a la eficiencia del suministro.

En cualquier caso, la discrepancia de este Consejero se centra más en la aparente falta de dudas del informe de la CNE sobre la bondad del modelo de liberalización eléctrica, inaugurado con la Ley del sector Eléctrico de 1997, que en sus conclusiones sustantivas, una vez que estas hubieran sido despojadas de sus aspectos menos técnicos.

Esto no quiere decir que este Consejero considere que el proceso de liberalización deba ser abandonado –aunque esta posición sea plenamente respetable y pueda ser defendida desde posiciones científicas- sino, muy al contrario, quiere decir que el proceso de liberalización debe profundizarse hasta que sea encontrado un modelo cuyo diseño permita al mercado operar con eficiencia y con capacidad de transmitir seguridad de que los precios que en él se forman revelan los costes de la electricidad. Mientras tanto, la norma legal debe respetarse y aplicarse sin ignorar que el proceso de liberalización no está todavía acabado.

Hoy persisten excesivos pagos administrados que acompañan a los precios de un mercado simple a un sólo precio que es poco respetuoso con las complejas singularidades económicas y técnicas de la electricidad. Por ello, no puede, de ninguna manera, sostenerse que un modelo de liberalización como este revele costes cuyo traslado a las tarifas sea indiscutible o unívoco. A ello hay que añadir la hiperregulación a la que está sometido el mercado y las



correspondientes reacciones de las empresas, algunas de ellas propias de juegos estratégicos, otras orientadas a presionar a las autoridades regulatorias con objeto de modificar normas de resultados perversos. El resultado de estos comportamientos concluye en pérdidas adicionales para la eficiencia de los precios.

Como resumen, la crítica que el informe realiza a una insuficiente subida de tarifas prescinde de dos cuestiones de naturaleza diferente y que en opinión de este Consejero debieran haber impregnado el documento, sus recomendaciones y sus conclusiones:

- 1- El reconocimiento (en la propuesta de RD) del déficit tarifario ex ante (imputado conceptualmente a la retribución de las infraestructuras) junto con la revisión de la tarifa media de referencia, implica, en sus órdenes de magnitud, un reconocimiento completo de los costes. Con frecuencia se olvida, o se ignora, que el déficit es parte del precio del suministro de la electricidad e incluye el coste del descuento de su titulización en el sistema financiero. Por consiguiente, el esquema tarifario propuesto no produce insuficiencia retributiva relevante a los sujetos que prestan los servicios y venden la energía en el sector eléctrico. El déficit no es otra cosa que la parte del precio de la electricidad que se paga aplazada y no por ser pagada a plazos deja de ser parte del precio percibido por quienes venden la electricidad o prestan el servicio de su suministro. Es, en definitiva, una medida a la que el Gobierno puede recurrir con toda legitimidad y que no tiene otro objeto que suavizar el impacto que, sobre las economías domésticas y empresariales, tienen los movimientos bruscos de los costes de la electricidad cuyo origen no sólo está en el coste de las materias primas sino también en el rescate de bolsas de



insuficiencia tarifaria resultado de una política tarifaria que ignoró, en el pasado, la evolución de los costes soportados.

- 2- El monto de la revisión (el correspondiente al conjunto de la tarifa y del déficit) puede ser discutido, pero con suficiente prudencia para que no pueda ser interpretado que la CNE sustenta una confianza plena en la capacidad del actual diseño de mercado para revelar los costes de la generación. Si esa prudencia en el análisis cuantitativo de la propuesta hubiera sido explícita, las consideraciones realizadas en el informe podrían ser comprendidas en su autentica dimensión relativa evitando así su magnificación.

Como no podría ser de otra manera, sin embargo, el informe de la CNE tampoco puede ser descalificado. Contiene consideraciones solventes e información de alto valor añadido. Este Consejero así lo reconoce y su voto particular -que lamenta- sólo se debe a la negativa de la mayoría del Consejo a relativizar sus críticas a la propuesta -desde una perspectiva cuantitativa-, a clarificar los conceptos de la revisión tarifaria y a, finalmente, realizar propuestas constructivas de naturaleza regulatoria en el sentido de la propuesta realizada por este Consejero, en su calidad de Consejero Ponente, transcrita a continuación, y que fue rechazada por la mayoría del Consejo.



Comisión

Nacional

de Energía

“El punto Primero de la Disposición Adicional Cuarta de la propuesta de RD establece, escuetamente, lo siguiente:

“A partir de 1 de julio de 2008 se suprimen las tarifas generales de alta tensión”.

Se inauguraría, así, el comienzo de la desaparición de las tarifas de la electricidad. Al respecto las siguientes consideraciones:

- 1) La vigencia del conjunto de tarifas de suministro en alta tensión hasta el 1 de enero de 2010 quedó establecida por la Ley 24/2005 artículo 2º, que modificaba la redacción del apartado 4º del artículo 19 del Real Decreto Ley 6/2000 dónde se establecía la supresión el 1 de enero de 2007.*
- 2) No puede argumentarse que se trata de una simple reestructuración de un grupo tarifario, pues la supresión propuesta excluye del derecho a una tarifa fijada por la Administración, establecido en el artículo 9.2 de la ley del sector eléctrico 54/1997, a un colectivo de aproximadamente 50.000 clientes (un 25% del consumo nacional), que carecerán a partir de ese momento de cualquier referencia tarifaria.*
- 3) Esta situación es de naturaleza diferente a la de otras reestructuraciones tarifarias (efectuadas por Real Decreto) que dieron lugar a la desaparición de tarifas con fines específicos, como fue la supresión de las tarifas de tracción o la anunciada supresión de la tarifa de riegos, o a la supresión de grupos tarifarios singulares (como la tarifa THP), pues en todos estos casos los usuarios afectados han tenido como opción pasar a las tarifas generales de alta tensión cuya supresión ahora se propone.*
- 4) Parecería, por tanto, que la supresión de las tarifas generales de alta tensión requeriría una disposición específica de rango suficiente para modificar el Real Decreto Ley 6/2000. Y efectivamente, la Ley XXXX que traspone la DIRECTIVA 2003/54/CE, cuya publicación y entrada en vigor se*



producirá antes del 1 de Julio 2007, habilita al Gobierno para adelantar los plazos de supresión de las tarifas eléctricas. Se trata de una deslegalización a la que el Gobierno recurriría (en caso de ser aprobada la propuesta de RD que se informa) para suprimir las tarifas generales de AT. Sin embargo, desde la perspectiva que el actual desarrollo del mercado de la electricidad y de la actividad de comercialización suministran a la acción reguladora, es aconsejable, en opinión de esta Comisión, mayor prudencia que la que se destila de la mera y simple supresión contenida en la propuesta de RD.

*Atendiendo a las anteriores consideraciones, la Comisión Nacional de Energía concluye que la eliminación del actual esquema tarifario para los consumidores de alta tensión debería dar paso al establecimiento de un servicio básico de contratación y suministro de electricidad prestado por los comercializadores al **precio medio de los precios horarios del mercado**. Este precio discriminaría los periodos horarios del consumo (por ejemplo: cinco precios que correspondan a los precios medios del mercado en cinco diferentes tramos de la curva diaria de carga: **superpunta; punta; llano; valle y supervalle**). Se trataría, por consiguiente, de un servicio cuyo precio, calculado por la CNE con una periodicidad mensual y una metodología explícita, instrumentaría el traspaso (**passthrough**) de los precios del mercado a los consumidores de alta tensión.*

*Este servicio básico de contratación y suministro de electricidad figuraría entre las ofertas de contratación bilateral de los comercializadores (a los consumidores de alta tensión) como **una opción más** que se añadiría a sus ofertas estándares o a medida.*

*El servicio básico de contratación y suministro de electricidad se constituiría así, en un **servicio de acceso directo al mercado** para los consumidores de alta tensión, contribuyendo a la eliminación de las barreras de conocimiento,*

AS



especialización y gestión que dificultan el acceso de los consumidores a los mercados de la electricidad no intermediados.

*Los comercializadores actuarían, respecto a este servicio, como ofertantes, agregadores y recaudadores para la liquidación de los ingresos correspondientes a través del sistema de liquidaciones y **no como contraparte.***

Para los contratos acogidos a este modo de contratación quedaría reconocido un coste de “comercialización” por MWh igual al reconocido a los distribuidores para los consumidores a tarifa.

*Nótese que el precio (aditivo) del servicio de acceso directo al mercado (que aquí se propone) nada tiene que ver con una tarifa regulada: en concreto nada tiene que ver con la tarifa de último recurso regulada en el Artículo 3.3 de la Directiva Comunitaria del que queda fuera del ámbito de su aplicación. Por el contrario, su objeto es la **creación de un marco competitivo para la comercialización** que obligue a los comercializadores a competir contra los mercados organizados y no sólo entre sí. Su naturaleza y diseño regulatorio es plenamente compatible, pues, con el derecho comunitario.*

Este servicio de acceso al mercado debería restringirse al mercado diario de producción, dejando fuera específicamente los mercados a plazo, debido a la compleja liquidación que se deriva de las diferentes cotizaciones para un mismo producto físico en el tiempo.

El servicio de acceso al mercado, que figuraría como una opción disponible para los consumidores en AT, debería en cualquier caso, organizarse de manera que resulte neutro, transparente y sin riesgo para los comercializadores. Al mismo tiempo, este servicio, al constituirse en una opción

SA



más de la cesta de ofertas y servicios de los comercializadores a los consumidores, serviría de claro estímulo para que desarrollaran una oferta comercial de alto valor añadido sobre una referencia básica de mercado. Así por ejemplo un comercializador podría ofertar, como alternativa al servicio de acceso directo al mercado, otras ofertas que incluyeran servicios de aseguramiento financiero del coste de la electricidad, servicios de atención comercial u otros servicios añadidos o complementarios al suministro (ofertas gas y electricidad o cualquier otra oferta multiproducto etc.).

Para asegurar la gestión neutra, transparente y libre de riesgos de este servicio, única forma de poner en situación de igualdad a todos los comercializadores con independencia de su tamaño de cartera o de su pertenencia a un grupo verticalmente integrado, habría que definir algunos aspectos del servicio, como los que se mencionan a continuación:

- 1. La gestión del acceso al distribuidor debería facilitarse dentro del servicio básico, de forma que el cliente no tuviera que hacer frente a su contratación por separado.*
- 2. El consumidor AT, con independencia de lo establecido en el reglamento para sus puntos de medida, debería estar equipado con equipos de registradores horarios y tele medida.*
- 3. Los consumidores acogidos a este servicio de acceso directo al mercado realizarían una programación horaria de sus consumos con, al menos, 24 horas de anticipación.*
- 4. Los desvíos del programa se deberían llevar en una partición separada del resto de la cartera del comercializador, de manera que no se produjeran ventajas competitivas de unos comercializadores respecto de*



otros y para el consumidor representara un coste semejante al que tendría si acudiera por sí mismo al mercado.

- 5. Los consumidores aportarían las garantías financieras proporcionales a la energía demandada y a los plazos y obligaciones de pago establecidos por el operador del sistema y del mercado, y por el distribuidor.*
- 6. La facturación debería establecerse sobre base mensual, pese al carácter semanal de OMEL o quincenal de REE. La retribución del servicio debe compensar el coste del capital circulante.*
- 7. La opción del servicio de acceso al mercado, debería ser compatible con la prestación de servicios de gestión de demanda al Operador del Sistema.*

Todas estas cuestiones y las que se susciten en el diseño de este servicio de acceso al mercado, debieran ser objeto de desarrollo por OM para su entrada en vigor antes del 1 de Julio de 2008, fecha de desaparición de la actual Tarifa AT."

Podría considerarse contradictorio que este Consejero haya formulado esta propuesta después de manifestarse escéptico sobre la eficiencia de los precios del mercado. Pero no hay contradicción. El mercado diario es un mercado organizado, gestionado por el Operador del Mercado, con reglas de comportamiento objetivas, comprensibles y transparentes. Sin embargo, los mercados de contratación bilateral son opacos y están constituidos por relaciones comerciales confidenciales en las que pueden prosperar las subvenciones cruzadas y las relaciones verticales (intereses económico-



Comisión

Nacional

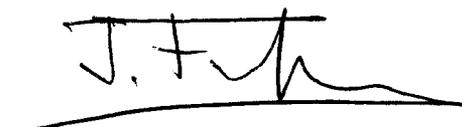
de Energía

financieros comunes) y, sobre ellas, el ejercicio de poder de mercado de muy difícil supervisión.

Desde esta perspectiva, la propuesta realizada permitiría proyectar sobre el mercado de contratos bilaterales la mayor eficiencia obtenida en el funcionamiento del mercado diario como resultado de la supervisión por la CNE de los comportamientos de los agentes. Adicionalmente, futuras reformas en el diseño de los mercados (cuestión en la que ya trabaja la CNE) se extendería también a la contratación bilateral al verse obligados los comercializadores a competir con los mercados organizados y no sólo entre sí.

En cualquier caso, como se señala en la propuesta de este Consejero rechazada por el Consejo, el servicio de acceso directo al mercado, al constituirse en una opción más de la cesta de ofertas y servicios de los comercializadores a los consumidores, serviría de estímulo para que se desarrollara una oferta comercial con valor añadido sobre una referencia básica de mercado. En definitiva, el objeto no es otro que profundizar en la liberalización eliminando barreras a la competencia para que los precios de los mercados de la electricidad tiendan a converger con los precios que resultarían de equilibrios competitivos. Sólo en esa convergencia los mercados de electricidad revelarían los costes de la energía eléctrica suministrando, así, al regulador, mayor seguridad para su traslado a las tarifas.

Madrid, 28 de junio de 2007



Jorge Fabra Utray