



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA PRESIDENTA, D^a MARÍA TERESA COSTA, AL ACUERDO DEL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN DEL DÍA 21 DE DICIEMBRE DE 2006 SOBRE EL “INFORME A LA PROPUESTA DE ORDEN POR LA QUE SE REGULA LA MINORACIÓN DE LA RETRIBUCIÓN DE LA PRODUCCIÓN DE ENERGÍA ELÉCTRICA POR EL VALOR DE LOS DERECHOS DE EMISIÓN DE GASES DE EFECTO INVERNADERO ASIGNADOS GRATUITAMENTE POR EL PLAN NACIONAL DE ASIGNACIÓN 2005-2007”

La Presidenta que suscribe este voto particular discrepa del acuerdo adoptado por el Consejo de Administración de la CNE en relación a el “Informe a al propuesta de orden por la que se regula la minoración de la retribución de la producción de energía eléctrica por el valor de los derechos de emisión asignados gratuitamente por el Plan Nacional de Asignación 2005-2007” sobre la base de las consideraciones que se reproducen a continuación.

1 CONSIDERACIONES

1.1 Sobre la base normativa que desarrolla la propuesta de Orden

La Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo, fue transpuesta al derecho español por el Real Decreto Ley 5/2004 (convalidado mediante la Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero) y concretado en el Plan Nacional de Asignación (PNA) aprobado por el RD 1866/2004 y en la asignación individual de derechos para el período 2005-2007, acordada en Consejo de Ministros de 21 de enero de 2005.

En dicho Plan se asignan unos topes de emisión de CO₂, en forma de derechos de emisión, a las instalaciones de generación de electricidad, refino, producción y transformación de metales férreos, cemento, cal, vidrio, cerámica, pasta de papel y papel y cartón, siempre que su potencia térmica nominal sea superior a 20 MW. De acuerdo con la Ley 1/2005, *“la asignación de derechos para el período de tres años que se inicia el 1*

28 de diciembre de 2006

de enero de 2005 será gratuita”, no estando éstos ligados necesariamente al funcionamiento de las instalaciones.

Esta situación hace que los derechos de emisión asignados gratuitamente a las instalaciones de producción deban ser considerados económica y legalmente como un ingreso “fijo” para los generadores, al poder enajenar los derechos asignados en el mercado de derechos, sin relación alguna con la producción de electricidad y las emisiones de CO₂. Dicha enajenación podrá ejecutarse de diversas formas, según la estrategia comercial de cada empresa, vendiéndolos bien en el momento de la aprobación del PNA, o bien, en el momento en que, según su percepción, puedan maximizar dicho ingreso en el mercado de derechos.

Posteriormente, cuando las instalaciones producen electricidad y emiten CO₂, los generadores deben adquirir en el mercado los derechos necesarios que cubran sus emisiones reales. En estas circunstancias los componentes variables de los costes de producción de los generadores termoeléctricos se elevan directamente en el valor de la cantidad de derechos de emisión que han de adquirir para producir, lo que internalizan en sus ofertas, y finalmente repercuten en los precios de la electricidad.

En términos prácticos, el impacto del mercado de derechos de emisión de CO₂ sobre el precio del mercado de la electricidad dependerá de dos factores: el precio del derecho en el mercado secundario y el nivel de emisión de la tecnología marginal.

Las empresas de generación de electricidad han recibido con carácter gratuito, derechos equivalentes a un porcentaje muy elevado de su producción basada en combustibles fósiles (un 85,6% de sus emisiones reales en 2005, o un 93,5% de las solicitudes según el propio PNA).

En el caso de sectores abiertos a la competencia internacional (no comunitaria), en los que el coste de los derechos no se traslada directamente al precio, se debe entender la gratuidad de la asignación como un modo de no afectar a la competitividad de las empresas a nivel internacional. Con la asignación gratuita, se afecta fuertemente a los costes marginales, lo cual es necesario para fomentar la inversión en tecnologías menos contaminantes, pero manteniendo casi inalterados los costes medios de producción.

Sin embargo, en el caso del sector eléctrico, debido a las limitadas interconexiones internacionales apenas existe competencia de países no comunitarios y menos aún en el caso de España, donde ni siquiera existe competencia significativa proveniente de otros países de la Unión Europea.

En estas circunstancias, el aumento de costes variables derivado de los derechos de emisión, en ausencia de otras medidas, se traduce en una internalización de costes ambientales que lleva a un aumento directo de los precios de la electricidad¹. El margen operativo de las instalaciones termoeléctricas va a depender de su emisión específica relativa frente a la de la central marginal. Si por otra parte, se han otorgado los derechos de emisión de forma gratuita, los generadores reciben, adicionalmente a un precio del mercado más elevado, el ingreso "fijo" mencionado con anterioridad. Este ingreso es el que pretende recuperar el Real Decreto Ley 3/2006 para el consumidor.

La CNE considera que la propuesta de Orden que se informa desarrolla de forma instrumental la regulación vigente, donde por una parte existen normas para tratar de reducir las emisiones de CO₂ (la Ley 1/2005 y el Plan Nacional de Asignación 2005-2007 aprobado por el RD 1866/2004 y la asignación individual aprobada en Consejo de Ministros de 21 de enero de 2005), y por otra, una regulación eléctrica que determina que los ingresos de los generadores han de proceder del mercado (la Ley 54/1997), a la que se añade lo incorporado en el Real Decreto Ley 3/2006, que establece un mecanismo para que los consumidores puedan recuperar el coste de los derechos asignados gratuitamente, que por otra parte ya pagan en los precios de la electricidad. Este aspecto, contenido en el *"Informe de valoración del Real Decreto Ley 3/2006, de 24 de febrero, por el que se modifica el mecanismo de casación de las ofertas de venta y adquisición de energía presentadas simultáneamente al mercado diario e intradiario de producción por sujetos del sector eléctrico pertenecientes al mismo grupo empresarial"*, fue analizado por el Consejo de Administración de la CNE con fecha 30 de marzo de 2006. Sin perjuicio de

¹ Este incremento sucede en la práctica en casi todas las horas del año, que es cuando marcan precio las centrales termoeléctricas que consumen combustibles fósiles, o incluso las hidráulicas y de bombeo, ya que ofertan el coste marginal de la termoeléctrica correspondiente (de carbón, fuel o gas, y ciclo combinado). El resto de las horas del año, el precio lo fija el contrato de suministro REE-EDF, los agentes externos y el régimen especial, o incluso, determinadas ventas de comercializadores.

lo anterior, y si se mantiene el mismo esquema de asignación gratuita en el PNA 2008-2012, se deberían mantener por coherencia las deducciones durante el mismo periodo.

Por último, conforme se argumenta en el punto 5.7 de este informe, se debería analizar la posibilidad de establecer un mecanismo regulatorio que permitiese a las instalaciones nucleares e hidráulicas la internalización de los costes sociales que les son inherentes.

1.2 Sobre el ámbito de aplicación de la propuesta de Orden

En el Plan Nacional de Asignación 2005-2007 se asigna derechos gratuitos a las instalaciones de generación de electricidad, el refino, la producción y transformación de metales féreos, cemento, cal, vidrio, cerámica, pasta de papel y papel y cartón, siempre que su potencia térmica nominal sea superior a 20 MW.

En el Real Decreto Ley 3/2006 se establece un mecanismo para que los consumidores puedan recuperar el coste de los derechos asignados gratuitamente, que por otra parte ya pagan en los precios del mercado. Su artículo segundo establece que *“la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica a la que hace referencia el artículo 16.1.a) de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del sector eléctrico, se minorará en importe equivalente al valor de los derechos de emisión de gases efecto invernadero asignados gratuitamente a los productores de energía eléctrica”*. También, en la exposición de motivos del Real Decreto Ley se señala que *“la internalización del valor de los derechos de emisión ...en la formación de precios en el mercado mayorista de electricidad, requiere”* la minoración de la retribución de la actividad de producción. Resulta necesario, pues, analizar la aplicabilidad del Real Decreto-Ley a las instalaciones de generación en los territorios insulares y extrapeninsulares, y a las instalaciones del régimen especial.

En la medida en que la actividad de producción en los territorios insulares y extrapeninsulares no está sometida al mercado, sino que corresponde a un sistema de costes estándares reconocidos, se considera acertada la propuesta de Orden en la medida en que deja fuera de su ámbito de aplicación a las instalaciones de producción ubicadas en dichos territorios. En todo caso, en la regulación específica de este tipo de generación para la determinación de los costes estándares, se entiende que, por una parte, se ha de considerar como ingreso el valor de los derechos gratuitos asignados, y en

su caso, el de los derechos vendidos en el mercado, y por otra, como coste, el valor de los derechos aplicados a la producción real.

Por otra parte, el *Real Decreto Ley 7/2006, de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el sector energético*, modifica la definición de los sujetos del sector eléctrico, suprimiendo el concepto de autoproducer de energía eléctrica. Con ello, toda la cogeneración, o en su caso, toda instalación de producción en régimen especial consumidora de combustibles fósiles, cuando sus potencias térmicas superen los 20 MW, podrían estar implícitamente incluidas en el ámbito del Real Decreto-Ley 3/2006.

A estos efectos, se realizan a continuación las siguientes consideraciones:

1.- Las instalaciones de régimen especial tienen dos alternativas de retribución, bien a tarifa regulada, cuando venden su energía directamente al distribuidor, o bien al precio del mercado más un incentivo económico, y en su caso una prima, cuando participan en el mercado. Evidentemente, en el primer caso la instalación no recibe un mayor ingreso como consecuencia de la internalización de los derechos en el mercado de electricidad, cosa que puede ocurrir en el segundo. De la misma forma que en las instalaciones de generación extrapeninsulares, se considera que en la regulación específica que determina la tarifa regulada de las instalaciones del régimen especial se han de incluir los ingresos y los costes derivados del mecanismo de comercio de derechos de emisión.

2.- Como ya se ha señalado, la propia exposición de motivos del Real Decreto- Ley parece orientar la aplicación de la minoración hacia las instalaciones que participan en el mercado: *“la internalización del valor de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la formación de precios en el mercado mayorista de electricidad, requiere reflejar esta situación, minorando la remuneración de las unidades de generación afectadas en los importes equivalentes”*.

3.- En el caso de la cogeneración y de otras instalaciones de régimen especial que venden la energía en el mercado (o incluso, otras instalaciones de régimen ordinario que perciben prima –artículo 41 del RD 436/2004-), también ven sus ingresos incrementados como consecuencia, del incremento del margen operativo que se produce por la internalización del coste del derecho en la central marginal y la menor necesidad de adquirir derechos para su funcionamiento derivado de su menor emisión específica. A

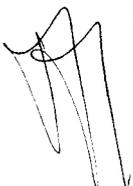
parte de la venta de los derechos recibidos gratuitamente. No obstante lo anterior, en la práctica resulta difícil la inclusión de todas éstas instalaciones en el ámbito de aplicación de la propuesta de Orden, ya que el PNA suele asignar los derechos a las instalaciones industriales con cogeneración, sin separar la parte que corresponde a la producción de electricidad en régimen especial (cogeneración) de la parte que corresponde a otras emisiones de la planta industrial (calderas). Además, se deberían separar los derechos de la parte que se asigna a la electricidad de la que corresponde al calor útil. Por todas estas dificultades prácticas, y dada la característica común de estas instalaciones, que es la percepción de una prima que complementa el precio del mercado, se propone en este caso, la exclusión de las mismas del ámbito de aplicación de la propuesta de Orden, y que se recupere la minoración de los ingresos del mercado mediante el recalcu de las primas, con ocasión de la prevista revisión del RD 436/2004 y de la transposición de la Directiva de fomento de la cogeneración.

Por lo tanto, la CNE propone que con carácter general se exceptúe del ámbito de la propuesta de Orden a las instalaciones de producción en régimen especial (u otras que reciben primas) incluidas en el Plan Nacional de Asignación 2005-2007, y adicionalmente, se revisen las primas que estas instalaciones perciben cuando participan en el mercado.

Por último, dada la definición que hace la Ley 1/2005 de las instalaciones que deben estar incluidas en los planes nacionales de asignación, se propone que con carácter general se excluya del ámbito de aplicación de la propuesta de Orden a todas las instalaciones termoeléctricas de producción de electricidad que puedan participar en el mercado de producción y cuenten con una potencia térmica que no supere los 20 MW.

1.3 Sobre la exoneración de la minoración de ingresos a los contratos bilaterales físicos y a las energías asimiladas a éstos

Por otra parte, si bien en el ámbito de aplicación de la propuesta de Orden se incluye a todo el equipo termoeléctrico que consume combustibles fósiles, en el artículo 4 de la propuesta de Orden (y en su Disposición transitoria 1) se incluye una fórmula de cálculo para la determinación de la minoración de ingresos en la que se exonera a gran parte de este equipo termoeléctrico. La fórmula plantea que no se incluya en la minoración las cantidades correspondientes a la energía producida en centrales termoeléctricas asociada



a contratos bilaterales físicos y las energías que en las liquidaciones del mercado queden asimiladas a un contrato bilateral según la definición del artículo 1 del Real Decreto Ley 3/2006.

Esta formulación realmente constituye una exoneración que no se ajusta a la literalidad de lo establecido en el citado Real Decreto Ley 3/2006, dónde no se exime a ningún tipo de producción que participa en el mercado en función del mecanismo comercial que utilice para la venta de su energía. Esto es, en el Real Decreto-Ley no se discrimina a las instalaciones que participan en el mercado organizado diario e intradiario respecto a la que realizan contratos bilaterales físicos.

El propio Real Decreto-Ley señala que toda la actividad de producción de energía eléctrica que participa en el mercado debe devolver el valor de los derechos de emisión recibidos con carácter gratuito (según su exposición de motivos, *"la internalización del valor de los derechos de emisión ...en la formación de precios en el mercado mayorista de electricidad, requiere"* la minoración de la retribución *"a que hace referencia el artículo 16.1.a) de la Ley 54/1997"*, según establece su artículo segundo). La norma no distingue la forma en que la energía es enajenada por el productor, ya que dicho artículo 16.1 a) se refiere a la retribución de la actividad de producción en cualquier tipo de mercado: diario, intradiario, a plazo o contrato bilateral físico. Y todo ello, a efectos de que los consumidores puedan recuperar el coste de los derechos asignados gratuitamente, lo que es aplicable tanto a los consumidores a tarifa (ya que los consumidores a tarifa futuros tendrán que financiar la parte correspondiente del déficit que, en su caso, se produzca en 2006) como a los cualificados que adquieren su energía en el mercado, organizado o libre. Si en el mercado organizado se produce la internalización del coste de los derechos, en el libre (de contratos bilaterales físicos) también, ya que la referencia tomada para la fijación de sus precios no puede ser otra que la del mercado.

Por lo que respecta a la energía asimilada a contratos bilaterales el razonamiento es el mismo que el de los contratos bilaterales, máxime cuando el precio de liquidación establecido es provisional, y que cuando se produzca la liquidación definitiva se han de tomar como referencia los precios del mercado.

Por otra parte, la propuesta de Orden establece en su artículo 5 que el Secretario General de Energía establecerá el método de cálculo y los procedimientos de liquidación del pago

de ajuste anual, una vez que se determine el precio definitivo de liquidación de las energías asimiladas por parte del Gobierno. Esta regulación origina incertidumbre en los agentes, por lo que se propone su supresión, y la aplicación de la minoración mensual a las energías bilateralizadas. Parece mucho más transparente que se determine de forma urgente dicho precio de liquidación, y no exonere de la minoración de ingresos a las energías bilateralizadas.

Por todo lo anterior, la Comisión Nacional de Energía, y al igual que varias aportaciones realizadas por los miembros de su Consejo Consultivo de Electricidad, considera que deben desaparecer los dos últimos factores de la fórmula de cálculo contenida en el artículo 4 de la propuesta de Orden para la determinación de la minoración de ingresos correspondiente a los derechos de asignados gratuitamente, ya que se debe evitar exonerar de esta minoración a los contratos bilaterales físicos y a las energías bilateralizadas.

1.4 Sobre el precio elegido para la valoración del derecho

A continuación se muestra un ejemplo del nivel de precios y volumen de negocio de los distintos mercados de derechos de CO2 que operan en la UE y Chicago. Adicionalmente, se ha de señalar la existencia de otros mercados de opciones, derivados de proyectos incluidos en el Mecanismo de Desarrollo Limpio, que según la Memoria del borrador del PNA 2008-2012 tienen un precio entre 5-7 €/t.

Mercado de CO2

	Ultimo	Dif	Max	Min	Volumen	Fecha
<u>OTC Europa 2006</u>	11,70	0,00	12,60	11,70	107.000	27/09/2006
<u>OTC Europa 2007</u>	12,50	0,00	12,45	12,25	3.050.000	27/09/2006
<u>OTC Europa 2008</u>	15,50	0,25	15,55	15,35	3.050.000	27/09/2006
<u>NordPool2006</u>	12,20	0,50	12,25	11,70	46.000	27/09/2006
<u>NordPool2007</u>	12,50	0,50	12,50	12,50	0	27/09/2006
<u>NordPool2008</u>	15,50	0,45	15,50	15,50	0	27/09/2006
<u>CCX 2006</u>	3,95	0,00	3,95	3,95	0	27/09/2006



<u>CCX 2007</u>	4,00	0,00	4,00	4,00	0	27/09/2006
<u>CCX 2008</u>	4,00	0,00	4,00	4,00	0	27/09/2006
<u>CCX 2009</u>	3,95	0,00	3,95	3,95	0	27/09/2006
<u>CCX 2010</u>	4,00	0,00	4,00	4,00	1.000	27/09/2006
<u>ECX</u>	13,44	0,30	10,61	12,95	1.845.000	27/09/2006
<u>EEX</u>	12,00	0,35	12,00	12,00	8.154	27/09/2006
<u>Powernext</u>	11,90	0,12	11,90	11,90	58.000	27/09/2006
<u>EXAA</u>	11,60	0,00	11,60	11,60	5.000	27/09/2006

En la UE aproximadamente el 70% de las transacciones se realizan con contratos OTC, mientras que el 30% restante lo hacen mediante el sistema de bolsa. De estos últimos, la mayor parte corresponde a contratos a largo plazo, mientras que el resto lo hace en el corto plazo. Powernext SA corresponde a estos últimos, siendo la bolsa más representativa, ya que en ella se transacciona aproximadamente el 50% de ellos.

El derecho gratuito supone para las empresas un ingreso "fijo", que pueden tratar de maximizar enajenando los derechos en las bolsas de corto plazo. Por ello, parece justificado que en la propuesta de Orden la valoración de la minoración se haga utilizando la referencia de Powernext SA.

1.5 Sobre la fórmula de cálculo del ahorro de costes en la adquisición de derechos

La propuesta de Orden determina unos pagos mensuales, a cuenta de un pago anual, para cada instalación, como producto de un reparto lineal de la cantidad anual de derechos asignados gratuitamente, por el precio medio aritmético mensual de los derechos en el mercado. La fórmula de cálculo de las minoraciones de ingresos se establece en el artículo cuarto. Por su parte, en la disposición transitoria única se determina la fórmula de minoración correspondiente al periodo que va desde el 1 de enero al 2 de marzo de 2006.

La CNE considera que la propuesta de Orden incorpora una formulación objetiva y sencilla que corresponde con *"el importe equivalente al valor de los derechos ..."*

asignados gratuitamente”, conforme a lo establecido en el Real Decreto Ley 3/2006. Con la fórmula planteada se determina un importe a partir de la cantidad de derechos asignados gratuitamente en el PNA y del precio del mercado de corto plazo de derechos.

Como se ha señalado anteriormente, esta Comisión considera necesario que se supriman los dos factores que contemplan la exoneración de las energías correspondientes a los contratos bilaterales y la asimilada a estos contratos entre los sujetos del mismo grupo empresarial. Con ello se desarrolla de una manera objetiva y transparente lo establecido en el artículo segundo del Real Decreto-Ley 3/2006, que no considera las citadas exoneraciones.

No obstante lo anterior, se formulan dos observaciones de carácter técnico por si finalmente se quisiera mantener en la propuesta de Orden la exoneración en la minoración de ingresos de las energías bilateralizadas y de los contratos bilaterales.

En primer lugar, se ha de advertir que la formulación propuesta, por su concepción, no consigue completamente las exenciones que pretende alcanzar. La fórmula calcula la minoración de ingresos como producto de tres factores:

$$\text{MINORACIÓN} = \text{IMPORTE DERECHOS} * (\% \text{ENERG. ASIMILADA}) * (\% \text{ENERG. BILATERAL})$$

Veámoslo con un ejemplo: de acuerdo con la propuesta de Orden, si la mitad de la energía de una empresa se asimilara a bilaterales y la otra mitad se contratara con contrato bilateral físico, la empresa no debería tener sus ingresos minorados, aunque de la aplicación de la fórmula resulta un importe a minorar que corresponde con un 25% del valor de los derechos gratuitos:

$$\text{MINORACIÓN} = \text{IMPORTE DERECHOS} * (0,50) * (0,50) = \text{IMPORTE DERECHOS} * 0,25$$

La fórmula contiene pues un error al haberse adoptado una estructura multiplicativa (en lugar de aditiva) para exonerar a energías asimiladas a bilaterales y a los contratos bilaterales. Mediante el formato multiplicativo el segundo factor se aplica no sobre el valor de los derechos gratuitos, sino sobre una base de cálculo más reducida (el valor de los derechos gratuitos afectados del primer factor).

En segundo lugar, la fórmula de la propuesta de Orden calcula las exoneraciones de energías según programas, en lugar de hacerlo según medidas reales, lo que en su caso,

podría originar arbitrajes con las energías desviadas. Por lo tanto, si finalmente se mantuvieran las citadas exoneraciones, las energías deberían contabilizarse conforme a las medidas reales,

No obstante, se vuelve a señalar que la simplificación de la fórmula que propone la CNE, al eliminarse los dos factores que exoneran de la minoración a las energías asimiladas a bilaterales y a los contratos bilaterales, es técnicamente válida ya que con ello se evitan los problemas enumerados.

1.6 Sobre la aplicación del importe minorado

De acuerdo con la propuesta de Orden, se señala que el importe deducido podrá dedicarse a *“reducir el déficit de ingresos del sistema de periodos anteriores o bien será considerado un ingreso liquidable aplicable a la retribución de actividades reguladas”*. Esta referencia no es suficiente para que la CNE pueda incorporar estos importes en las liquidaciones de las actividades reguladas del ejercicio corriente, o en su caso, aplicarlo para reducir el déficit de ingresos del sistema correspondiente a periodos anteriores. En este sentido, debe clarificarse el texto de la propuesta para señalar que las cantidades recaudadas sean consideradas como ingresos liquidables a efectos de liquidaciones de las actividades reguladas. Ello no es obstáculo para que, en su caso, los Reales Decretos de tarifas futuros, puedan establecer la aplicación parcial o total de lo recaudado a la reducción del déficit.

Asimismo, por razones de transparencia, se propone que en la propuesta de Orden se determine la necesidad de la apertura de una cuenta por parte la CNE para que el operador del mercado pueda transferir los importes de la minoración, que se considerarán en todo caso como un ingreso liquidable.

1.7 Sobre las posibles mejoras normativas para completar la internalización de los costes sociales

El mecanismo de comercio de derechos de emisión ha obligado a las empresas con instalaciones de combustión a internalizar los costes asociados a la adquisición de derechos que les permiten mantener su actividad, minimizando sus emisiones de CO₂.

Con el mecanismo de comercio de derechos de emisión de CO₂ se produce una internalización de costes en los productores termoeléctricos de electricidad que consumen

combustibles fósiles, que eleva el precio de la electricidad en el mercado que beneficia a otros productores que emplean otras tecnologías. Adicionalmente, existen aún otros costes sociales no internalizados por los productores de energía eléctrica que recaen en la sociedad en su conjunto. Hasta el momento, se han internalizado costes sociales derivados de las emisiones de contaminantes atmosféricos y del CO₂. Con la imposición de límites de emisión e inmisión se minimizan las emisiones de contaminantes atmosféricos como el SO₂ o los NO_x, precursores de las lluvias ácidas, internalizando las empresas los costes de los equipos de depuración de estos gases. En su caso, se introducen fiscalidades ambientales a las emisiones de carácter autonómico. Mediante el mecanismo de comercio de derechos de emisión de CO₂, los generadores tratan de minimizar sus emisiones de gases efecto invernadero. Pero existen otros impactos relevantes no internalizados totalmente, como puede ser el coste de los residuos radiactivos procedentes de las centrales nucleares, que tienen una vida de miles de años, y que las centrales únicamente financian parcialmente², y en todo caso, hasta un periodo inferior a los 100 años. Asimismo, es importante el uso privado que se realiza con un bien público como es el agua que se utiliza en las centrales hidroeléctricas para la generación de electricidad.

Es necesario analizar el grado de internalización de los costes sociales que tienen asociadas las distintas tecnologías de generación de electricidad. Asimismo, también es importante analizar los beneficios sociales que éstas pudieran conllevar. De este análisis podría surgir la necesidad de aplicar mecanismos de internalización de costes sociales, con el fin de equilibrar el terreno de juego para que todas las tecnologías puedan competir con todos sus costes (privados y sociales) en el mercado. Por otra parte, determinada energía del régimen especial que participa en el mercado de producción y no recibe (ni por lo tanto devuelve) derechos gratuitos, se beneficia de la elevación del precio del mercado como consecuencia de la internalización de costes sociales. Sin perjuicio de que este hecho pueda ser positivo, al hacerse más competitivo el régimen especial, parece conveniente la revisión de las primas que percibe esta energía cuando participa en el mercado.

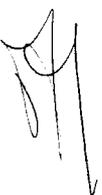
² Las centrales nucleares internalizan en sus ofertas parte de los fondos necesarios para la financiación del Plan General de Residuos Radiactivos.

Mientras que todo esto no ocurra, con el mecanismo de comercio de derechos de CO2 nos encontramos en una situación de asimetría con respecto a las exigencias ambientales de las distintas tecnologías de generación, produciéndose además una discriminación positiva a favor de las tecnologías no térmicas (nuclear, hidráulica y renovables), ya que ven elevada su retribución (el precio del mercado) sin haber internalizado las dos primeras sus costes ambientales, y las terceras sin haber corregido su prima (que fue determinada para una situación de ausencia de internalización).

Hasta la introducción del mecanismo de derechos de emisión las tarifas eléctricas internalizaban parte de los costes sociales (como los derivados de los sistemas de depuración de gases, los derivados de las tasas ambientales o los del almacenamiento temporal de los residuos radiactivos) e incluían los costes de promoción (primas) del régimen especial para promover tecnologías más eficientes desde el punto de vista ambiental (renovables y cogeneración), lo que supone una internalización de costes con el fin de modificar el mix tecnológico.

El mecanismo elegido para la consideración de estos costes en la tarifa es diverso. En varios casos, constituyen costes directos (como los costes en equipos de depuración o las tasas ambientales internalizados en las ofertas de los generadores) y en otros, adoptan la forma de costes indirectos, dentro de los costes de diversificación y seguridad de abastecimiento (como las primas o el recargo de la segunda parte del ciclo del combustible nuclear).

Con el Real Decreto-Ley 3/2006 y la Orden Ministerial que lo desarrolla, los costes de los derechos de emisión se internalizan en las ofertas de los agentes y los derechos gratuitos se recuperan a través del sistema de las liquidaciones de las actividades reguladas. Cabría pues incluir también en la tarifa eléctrica y con el rango normativo adecuado, la fijación de recargos o incluso, costes con destino específico, que estuvieran financiados por las instalaciones nucleares e hidráulicas, y cuyo destino fueran las liquidaciones de las actividades reguladas o la disminución del déficit tarifario (de la misma forma a como se hace con la minoración de la propuesta Orden que se informa), o incluso específicamente, que estuvieran destinados a la financiación de las primas a las energías renovables y a la cogeneración. Otro esquema parecido, aunque más complejo, podría ser que las centrales nucleares e hidráulicas fueran gravadas con unos impuestos



ambientales, que a continuación fueran destinados a financiar los sobrecostos de las energías renovables y la cogeneración.

2 CONCLUSIÓN

La Presidenta que suscribe el presente voto particular considera necesario que se realcen las siguientes mejoras, conforme a las consideraciones vertidas en el punto anterior.

- 1) Se excluya en su ámbito aplicación, a parte de las instalaciones insulares y extrapeninsulares, a las instalaciones de producción cuya potencia térmica no supere los 20 MW, y a las instalaciones de régimen especial, y adicionalmente, se revisen las primas que éstas perciben cuando participan en el mercado. Con ocasión de la próxima revisión del Real Decreto 436/2004 cabe la modificación de las primas que perciben todas las instalaciones de régimen especial que participan en el mercado, para incluir el efecto sobre su retribución total de la elevación de los precios del mercado.
- 2) Desaparezcan los dos últimos factores de la fórmula de cálculo contenida en el artículo 4 de la propuesta de Orden para la determinación de la minoración de ingresos correspondiente a los derechos de asignados gratuitamente, así como el último factor de la fórmula de la disposición transitoria 1ª, ya que se debe evitar exonerar de esta minoración a los contratos bilaterales físicos y a las energías bilateralizadas, dado que el Real Decreto-Ley 372006 no lo contempla así. En el Real Decreto-Ley no se discrimina a las instalaciones que participan en el mercado organizado diario e intradiario respecto a la que realizan contratos bilaterales físicos.
- 3) Se debería establecer en la propuesta que los importes resultantes de la minoración tendrá la consideración de ingresos liquidables. Además, será necesaria la apertura de una cuenta por parte la CNE para que el operador del mercado pueda transferir los importes de la minoración.
- 4) Adicionalmente, se debería analizar la posibilidad de incluir en las tarifas eléctricas, y con el rango normativo adecuado, unos recargos o costes con destino específico

que estuvieran financiados por las instalaciones nucleares³ e hidráulicas, para que estas tecnologías simétricamente a las termoeléctricas que utilizan combustibles fósiles, puedan internalizar sus costes sociales. Estos importes también serían considerados costes liquidables y estarían destinados a financiar las liquidaciones las actividades reguladas, el déficit, o incluso, específicamente las primas a las renovables y la cogeneración.

Madrid, a 28 de diciembre de 2006

María Teresa Costa Campi

³ Las centrales nucleares internalizan en sus ofertas parte de los fondos necesarios para la financiación del Plan General de Residuos Radiactivos.