



Comisión

Nacional

de Energía

**VOTO PARTICULAR DEL CONSEJERO D. JAVIER PEON TORRE AL INFORME APROBADO CON FECHA 21 DE DICIEMBRE DE 2006 SOBRE LA PROPUESTA DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REVISA LA TARIFA ELECTRICA PARA EL AÑO 2007.**

El Consejero que suscribe formula VOTO PARTICULAR al informe que se cita en el encabezamiento con fundamento en las siguientes

**ALEGACIONES**

**Consideración Primera.- Respecto al procedimiento escogido para la revisión.**

En el Voto Particular que este Consejero formuló con ocasión del Informe 21/2006 de 29 de Junio relativo a la subida de la tarifa eléctrica decretada por el Gobierno a partir de 1 de julio de 2006 (en adelante "Voto Particular de Junio de 2006"), se señalaba:

"Con carácter preliminar, el Consejero que suscribe desea hacer constar su reconocimiento al esfuerzo que están realizando los servicios de esta CNE en la actual situación de sobrecarga de trabajo. En el Informe se contienen análisis y valoraciones de gran mérito, -dado el escasísimo tiempo transcurrido para su elaboración-, y que es de esperar sean atendidas por el Gobierno.



Comisión

Nacional

de Energía

Por ello, las insuficiencias y lagunas que en nuestra opinión se contienen en el Informe, -y que han dado lugar al voto negativo de este Consejero-, en modo alguno pueden considerarse imputables a dichos servicios, sino al contrario, encuentran su razón principal en el **uso y el abuso por parte del Gobierno del procedimiento de urgencia para la emisión de los informe preceptivos de esta CNE** en relación con la propuestas normativas que deben ser analizadas por este Organismo regulador, **así como de la técnica legislativa del R.D. Ley para llevar a cabo reformas normativas que afectan a aspectos y pilares esenciales del actual modelo** regulatorio, y que por ello mismo, **deberían ser fruto de un debate más profundo y participativo de todos los agentes, sujetos y administraciones involucradas.**”

Una vez más deben reiterarse ahora los argumentos expuestos, porque el abuso del trámite de urgencia, -cuando los datos para la elaboración de la Propuesta se encuentran disponibles para el Gobierno y permiten una elaboración definitiva como mínimo para finales de noviembre de 2006-, y la “coincidencia” en el tiempo con otras propuestas de envergadura que también se remiten desde el Gobierno a esta CNE para su informe preceptivo y también urgente, -después de largo tiempo a la espera de ellas-, llevan a pensar si realmente interesa al Gobierno el contenido del trámite de Informe que ahora se evacúa o se trata, simplemente, de dar cumplimiento formal a una previsión legal de obligado cumplimiento. Por ello, puede comprenderse que las argumentaciones que se contienen en el presente Voto Particular sean extremadamente sucintas y orientadas a explicitar las razones principales que sustentan la opinión del Consejero que suscribe, pero poco esperanzadas de que puedan invitar a la reflexión y rectificación del Gobierno sobre las cuestiones que aquí se plantean.



Comisión

Nacional

de Energía

**Consideración Segunda.- La inestabilidad del entorno normativo, que modifica de forma parcial e inconexa aspectos esenciales del anterior modelo regulatorio, sigue sin permitir una definición acabada de cual ha de ser el nuevo modelo aplicable.**

En nuestro Voto Particular de Junio de 2006 se señalaba en su consideración Segunda lo siguiente:

“La propuesta de R.D. que se informa y el R.D.Ley 7/2006 de 23 de Junio **supone una sustancial alteración del modelo tarifario actual, pero en su lugar no se articula un modelo alternativo definido y acabado,** sino que quedan sin resolver muchas cuestiones que debían haber sido objeto de este Real Decreto.

Además, las modificaciones introducidas respecto al modelo vigente hasta ahora no se refieren a las causas últimas que están produciendo las actuales distorsiones, sino que **se limitan a una casuística subida de tarifas que no aparece suficientemente justificada ni en sus cuantías ni en el reparto de las mismas entre los diferentes tipos de consumidores.**”

Como se argumentará esquemáticamente en el presente Voto Particular, las mismas razones caben ser opuestas ahora a la consideración favorable por parte de esta CNE de la propuesta de R.D. que se informa, pero aún cobran mayor relevancia e intensidad en la medida en que la subida de tarifas ahora proyectada es muy superior a la ejecutada en Julio de 2006.



Comisión

Nacional

de Energía

Así la Propuesta de R.D. afecta a cuestiones tales como el complemento por interrumpibilidad, los servicios de gestión de la demanda en el mercado liberalizado, la moratoria nuclear, los mecanismos de asignación y cobro de la garantía de potencia, el establecimiento de recargos y bonificaciones del complemento por energía reactiva, limitaciones zonales territoriales a la capacidad de conexión de instalaciones de generación, las llamadas “emisiones primarias de energía” o subastas obligatorias de producción de electricidad, el plan de instalación de equipos de teledemanda, el precio provisional del mecanismo de asimilación como bilaterales de las compras realizadas por los distribuidores según lo ordenado por el R.D. 3/2006, la prohibición permanente y definitiva de vuelta a tarifa de determinado tipo de consumidores, entre otras. Muchas de ellas son consideradas por el propio Informe de la Dirección de Asesoría Jurídica incompatibles con las previsiones de la Ley 54/1997 del Sector Eléctrico, y algunas de dichas razones han sido asumidas por el propio Voto Mayoritario.

Es de destacar la ilegalidad, inconveniencia y desajuste de la coherencia del modelo regulatorio que sobrevive a duras penas a los constantes cambios regulatorios de los últimos dos años, si se analizan minimamente algunas de las modificaciones que se introducen. Así, por ejemplo, la de prohibir de forma permanente la vuelta a tarifa a determinado tipo de consumidores en el caso de que opten por el mercado liberalizado. Dicha medida ya fue ensayada en Francia y produjo el efecto contrario al pretendido: la imposibilidad de vuelta a tarifa de dichos consumidores dió lugar a una subida de precios muy acusada en el mercado liberalizado respecto a dichos clientes “cautivos”. Es probable que los consumidores potencialmente afectados en España valoren dicho riesgo y la experiencia francesa y opten por permanecer en tarifa para no perder el derecho a ella. De ser así, se estaría produciendo con la medida un incentivo contrario al pretendido, ya que se estaría incentivando que los consumidores permanezcan en la tarifa.



Comisión

Nacional

de Energía

También es contraria a la Ley 54/1997, a juicio de este Consejero, la desaparición del pago por garantía de potencia de la producción eléctrica con determinados tipos de tecnología, y además inoportuna, dado que la propia Propuesta de R.D. realiza un mandato a esta CNE para que se realice un estudio sobre esa cuestión.

También se regula de forma totalmente inadecuada, tal y como se resaltaba en el Informe de la Dirección de Regulación y Competencia, las llamadas “emisiones de energía primaria”, que alcanzan unos volúmenes porcentuales muy elevados de subasta obligatoria de la producción eléctrica de determinados agentes, pero no garantiza que vaya a existir demanda para dicho producto en la medida en que su diseño regulatorio es inadecuado, tal y como se señalaba por los representantes de los comercializadores en el trámite del Consejo Consultivo. En otros países en los que se han ensayado mecanismos similares, -con volúmenes muy inferiores- se declararon desiertas muchas de ellas.

Otro tanto cabe decir de la facultad que se otorga al Operador del Sistema para establecer restricciones con carácter permanente a determinadas zonas geográficas para la evacuación de la generación eléctrica, que fue denunciada en el trámite de Consejo Consultivo, por la mayoría de los representantes de las Comunidades autónomas afectadas. En definitiva, son muchas las reformas de fondo que se pretenden en la propuesta de R.D., pero sin visión global ni de conjunto, y sin el procedimiento adecuado para su debate y análisis, lo que se traducirá en nuevos problemas para el adecuado funcionamiento del modelo energético español.



Comisión

Nacional

de Energía

Pero de todas las modificaciones estructurales que se contienen en la Propuesta de R.D. las más grave y desacertada, -por el efecto perverso que introduce en contra de un funcionamiento eficiente del sistema eléctrico español- es la que se refiere al reconocimiento del déficit “ex ante” para la tarifa de 2007. Por ello, a pesar de la brevedad de las explicaciones que se contienen en este Voto Particular, dedicaremos a esta cuestión un apartado específico.

**Consideración Tercera.- El reconocimiento “ex ante” del supuesto déficit de 750 Millones de Euros que va a generarse con las tarifas aplicables para el primer trimestre del ejercicio 2007.**

El reconocimiento del déficit “ex ante” introduce varios problemas de distinta naturaleza, que **acaban generando incentivos para un funcionamiento ineficiente del Sistema.**

Hasta ahora, la Ley 54/1997 establecía una previsión legal de suficiencia económica de las actividades reguladas. Sin embargo, como el ejercicio regulatorio de fijación de tarifas para escenarios futuros obliga a la consideración de previsiones de costes y volúmenes de demanda inciertos, se hacía preciso por parte del regulador un examen “ex post” de la realidad del funcionamiento del Sistema, para comprobar las desviaciones entre las previsiones y la realidad observada y comprobada con posterioridad.

En el caso de que de ese examen llegara a concluirse la insuficiencia de las tarifas que se habían aplicado en el ejercicio, procedía un análisis de las causas y razones de ese desvío. Si la causa podía considerarse coyuntural y fruto de las lógicas fluctuaciones de los costes de adquisición de la energía en mercados liberalizados, -como lo es el pool español-, el déficit podía ser



Comisión

Nacional

de Energía

corregido de forma natural con superavits en ejercicios siguientes, en una situación de precios inferiores de adquisición de la energía. Si la situación de déficit se prolongaba durante varios ejercicios sucesivos podía considerarse que nos encontrábamos ante un problema estructural y en ese caso era preciso permitir la recuperación de la insuficiencia de ingresos destinados a la actividad eléctrica regulada, mediante un mecanismo distinto a la propia evolución de los precios en el mercado: el reconocimiento del déficit generado y comprobado y su recuperación mediante un recargo sobre los consumidores que se habían “ahorrado” un coste cierto y no sufragado hasta entonces.

Este esquema, obliga a todos los agentes que intervienen en el proceso a extremar las actuaciones que redunden en una actuación lo más eficiente posible, ya que no existe una “garantía”, a priori, de recuperación de los costes en que se pueda incurrir. Pues bien, la introducción del mecanismo del reconocimiento del déficit “ex ante” produce el efecto contrario: incentiva los comportamientos poco eficientes, distorsiona el marco de competencia al discriminar a los comercializadores (que no perciben recuperación alguna y, por ello, no pueden competir en precio contra la tarifa), traslada al futuro problemas de recuperación de dicho déficit (cuya titularización se permite legalmente) en el caso de que el mismo no llegue finalmente a producirse, y no evita la subida de la tarifa al consumidor final, que acabará pagándolo igualmente, pero sin la garantía de que el déficit haya llegado a producirse en realidad.

Esta situación puede parecer poco probable en la medida en que quien hace las previsiones de déficit tratará de ajustar las mismas a la realidad esperada, pero lo cierto es que **no es posible hacer una previsión, ni siquiera mínima, de cual será el escenario final en el sistema eléctrico español dado el gran número de reformas pendientes y de resultado incierto.** Obsérvese las reformas pendientes que se citan en el propio Informe elaborado por la



Comisión  
Nacional  
de Energía

Dirección de Regulación y Competencia y por la Dirección de Energía Eléctrica se describe sucintamente esta situación tal y como vemos a continuación.

Durante el año 2006 se publicó la siguiente normativa que afecta a la tarifa eléctrica:

- RD 1556/2005, por el que se establece la tarifa eléctrica para 2006, que partía de un déficit inicial de 215 millones de € por la aplicación del límite del 1,4%.
- El Real Decreto-Ley 3/2006, que determina que las cantidades de energía presentadas por los sujetos pertenecientes al mismo grupo empresarial que acudan al mercado diario con ofertas de adquisición y venta de energía simultáneamente para un mismo periodo de programación, serán asimilados a contratos bilaterales y a un precio provisional que fija el Gobierno hasta que también el propio Gobierno fije el definitivo.
- El Real Decreto 470/2006, de 21 de abril, por el que se modifica el porcentaje sobre la tarifa eléctrica correspondiente a la moratoria nuclear como coste con destino específico, reduce dicha cuantía de un 1,724% establecida en el RD 1556/2005 a un 0,33%.
- El Real Decreto-Ley 7/2006, de 23 de junio, por el que se adoptan medidas urgentes en el sector energético establece los siguientes cambios que afectan a la tarifa eléctrica:



Comisión

Nacional

de Energía

1. El Gobierno, para el cálculo de la tarifa media que apruebe, podrá fijar los límites máximos anuales al incremento de dicha tarifa así como los costes a considerar. Por lo que se eliminan los límites impuestos en la metodología de tarifas para efectuar la revisión de la tarifa media o de referencia y las variaciones de tarifas integrales y de acceso.
  2. Se suprimen los Costes de Transición a la Competencia (CTC).
  3. Se establecen medidas relativas al consumo de carbón autóctono.
  4. Se desvinculan las primas y el precio de la energía de las instalaciones de generación de régimen especial de las revisiones de la tarifa media.
- Real Decreto 809/2006, incluye, a partir del 1 de julio de 2006, como un nuevo coste, la cuantía correspondiente a la anualidad que resulta para recuperar linealmente el valor actual neto durante un periodo de 14 años y medio del déficit de ingresos en la liquidación de las actividades reguladas generado entre el 1 de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2005.

A partir del 1 de enero de 2007 desaparecerán las tarifas específicas de tracción y riegos de alta tensión y las tarifas específicas de alumbrado público y riegos de baja tensión.

Por otra parte, los principales cambios normativos en fase de informe preceptivo por parte de esta Comisión y que afectan al marco tarifario actual son los siguientes:

- a. Los derechos de emisión de CO<sub>2</sub>.
- b. Contratación a plazo de energía eléctrica por los distribuidores durante 2007.



Comisión

Nacional

de Energía

- c. Los contratos bilaterales de las empresas distribuidoras para el suministro a tarifa en territorio peninsular.
- d. Revisión de primas del régimen especial. La Disposición adicional vigésima sexta de la presente propuesta de RD amplía el plazo de aplicación de la disposición transitoria segunda del Real Decreto 436/2006, hasta la entrada en vigor de la norma por la que se modifique el régimen jurídico y económico de la producción de energía eléctrica en régimen especial.

**Toda la normativa que ha quedado expuesta, tanto la ya vigente, como la que se encuentra en trámite de aprobación, afecta directa y esencialmente a la cuantificación de los costes considerados para el cálculo de la tarifa para el ejercicio 2007.** Si los costes considerados resultan finalmente ser inferiores, como es muy previsible que suceda en algunos casos como veremos a continuación, la subida prevista será muy superior a la que hubiera correspondido a esos concretos costes, y permitirá con la misma tarifa un mayor margen de contribución a los agentes que realizan actividades reguladas directamente relacionados con dichos costes. Baste señalar algunos ejemplos a continuación.

Cabe concluir, según lo debatido en la sesión del Consejo, que en la cuantificación de subida tarifaria que se propone, se está considerando como coste de adquisición de la energía la internalización en el precio del pool de los derechos de CO2 asignados gratuitamente por el Gobierno. Sin embargo, ese coste va a reducirse en 650 millones de euros según la propuesta de Orden Ministerial que establece la devolución de dichos derechos, y entre 750 y 900 millones de euros en el caso de que se atienda al criterio de esta CNE expresado en su Informe en relación con dicha Orden Ministerial.



Asimismo, en la cuantificación realizada por los Servicios de esta CNE durante el curso del debate del Consejo, sobre el grado de afectación de determinados costes al resultado final de fijación de la tarifa, se llegó a cuantificar en un 0,67% el importe correspondiente al déficit de 2006. Pero la cuantificación de dicho déficit es provisional y se ha calculado considerando como precio final de liquidación de los contratos asimilados regulados en el RDL 3/2006 el precio de casación en el pool, tal y como venía recomendando esta CNE. Sin embargo, el Gobierno puede fijar definitivamente un precio menor, por lo que también se produciría un decremento de dicho coste, con efectos sobre el supuesto déficit (en el sentido de reducirlo) que se está reconociendo con carácter previo y ex ante. Otro tanto cabe decir, de los efectos de la derogación del RD 436/2004, en trámite en esta CNE, que es sustituido por otro RD sobre retribución del Régimen Especial. El efecto que dicho cambio normativo pueda tener sobre el precio del pool (al establecer unos márgenes demasiado estrechos en el mecanismo que trata de incentivar la participación en el mercado y dar lugar con ello a la desincentivación para acudir a mercado de la energía eólica) también puede variar considerablemente los costes del sistema (en el sentido de reducirlos), lo que se traduciría igualmente en una reducción del supuesto déficit reconocido ex ante.

En definitiva, en el actual escenario de inestabilidad regulatoria el reconocimiento de un déficit ex ante, -aunque puede resultar compatible con el marco legal, tras la modificación de la Ley 54/1997, que se contenía en el RDL 7/2006, según su Disposición Adicional Vigésimo Primera, ya que deja en manos del Gobierno la determinación de los costes a considerar, y que ya fue criticada por este Consejero en su Voto Particular de Junio de 2006-, resulta ser un incentivo para el funcionamiento ineficiente del sistema y no refleja los costes reales que van a producirse, en algunos casos significativamente inferiores a los previstos en la propuesta de RD que ahora se informa. Esa ineficiencia, va a distorsionar la capacidad de competir de los



Comisión

Nacional

de Energía

comercializadores. Las medidas que pretenden paliar dicho circunstancia, forzando normativamente a los consumidores a participar en el mercado (prohibiendo su vuelta a tarifa) pueden llegar a producir el efecto contrario al pretendido, al escoger el consumidor permanecer en tarifa ante el riesgo de no poder volver a ella si los precios en el mercado resultan elevados. En una situación de estructura de mercado como la existente en España, - y con escasa capacidad de interconexión con otros mercados-, es conveniente una adecuación gradual de las tarifas, para evitar el incentivo a los agentes para ejercer abuso de la posición dominante de la que pueden llegar a disfrutar en situaciones concretas de funcionamiento del mercado (capacidad pivotal, mercado de restricciones, etc...).

#### **Consideración última.-**

El Consejero que suscribe comparte igualmente las razones esgrimidas por el Vicepresidente del Consejo de esta CNE para justificar su voto contrario y que se concretan en su Voto Particular.

En Madrid, a veintidós de Diciembre de dos mil seis.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. Peón', is written over a horizontal line.

Fdo. Javier Peón Torre.

Consejero.