

## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO LUÍS ALBENTOSA PUCHE EN RELACIÓN A LA PROPUESTA DE REVISIÓN DE LA TARIFA ELÉCTRICA A PARTIR DEL 1 DE JULIO DE 2008

## Introducción

Como es sabido, en el sector eléctrico español pueden distinguirse dos grandes grupos de actividades eléctricas --las liberalizadas y las reguladas--diferenciadas entre si fundamentalmente por el modo en que se determina su retribución: mientras que la retribución de las actividades liberalizadas (producción o generación y comercialización) queda determinada por mecanismos de mercado, la retribución de las actividades reguladas (transporte o redes de alta tensión y distribución o redes de media y baja tensión) queda fijada administrativamente.

El nivel de retribución de las empresas generadoras queda determinado en el OMEL, que es un mercado organizado mayorista (mercado *spot*) en el que los distribuidores y comercializadores compran la energía eléctrica demandada por los consumidores finales —domésticos y empresariales—, pagándola al precio que en cada una de las 24 horas diarias se forma en dicho mercado. La retribución de las actividades reguladas se determina por las autoridades administrativas mediante métodos más o menos eficientes. Los ingresos que como retribución reciben las empresas poseedoras de las redes (de transportes y de distribución) provienen de los pagos que, en concepto de *tarifas de acceso* (también conocidos como *peajes*), realizan los comercializadores.

Los usuarios eléctricos (domésticos y empresariales, y entre éstos los industriales especialmente) que acceden a un *suministro regulado* tienen que acogerse a alguna de las *tarifas* denominadas *integrales* (tanto de alta como de baja tensión); los desembolsos derivados de la aplicación de estas tarifas



deben ser suficientes para pagar la energía eléctrica, que su *compañía* distribuidora (propietaria de las redes de media y baja tensión) adquiere en el mercado mayorista, para pagar los peajes de transporte y distribución así como para atender otras partidas menores.

Los consumidores eléctricos cualificados (así se llaman aquéllos que pueden optar por un suministro liberalizado) contratan con un comercializador (el que quieran) para que éste compre la energía eléctrica en el mercado mayorista y pague las tarifas de acceso.

El proceso de liberalización del sector eléctrico español, iniciado hace poco más de una década con la Ley 54/1997, consiste fundamentalmente en el abandono progresivo de las tarifas integrales, de modo que, a partir de un momento determinado, todos los consumidores podrían ser cualificados y además, a partir de otros momentos posteriores desaparecerían las tarifas integrales. En concreto, desde el primero de enero de 2003 todos los consumidores españoles son cualificados, en el sentido de que pueden contratar con un comercializador el suministro eléctrico. Además, desde el primero de julio de 2008 dejarán de existir las tarifas integrales de alta tensión y desde el primero de enero de 2009 dejarán de existir las tarifas integrales de baja tensión. Debe señalarse, sin embargo, que éstas últimas serán sustituidas por las tarifas de último recurso, que los comercializadores de último recurso (un tipo de agente nuevo) aplicarán a aquellos consumidores domésticos que no quieran elegir a un comercializador.

La desaparición de las tarifas integrales (en julio de 2008, las de alta tensión y, en enero de 2009, las de baja tensión) hace que ganen relevancia las tarifas de acceso, ya que a partir de 2009 la retribución de las actividades reguladas (que debe cubrir todos los costes de estas actividades, a veces denominados



impropiamente costes regulados) se obtendrá en una grandísima parte de la recaudación de las tarifas de acceso.

En España tanto las tarifas integrales como las de acceso siempre han tenido vigencia anual, siendo fijadas los últimos días de diciembre de cada año por el Ministerio de Industria tras obtener de la Comisión Nacional de Energía (CNE) un informe preceptivo que era elaborado teniendo en cuenta la opinión de los agentes eléctricos representados en su Consejo Consultivo. El Real Decreto 871/2007 establece, en primer lugar, que las tarifas integrales de baja tensión y las tarifas de último recurso, que existirán a partir del primero de enero de 2009, se modificarán trimestralmente; en segundo lugar, las tarifas de acceso lo harán anualmente; en tercer lugar, el procedimiento seguido para establecer todas estas tarifas también sufre modificaciones, ya que serán propuestas por la CNE al Ministerio de Industria, que seguirá fijándolas.

La dificultad de las tarifas integrales para el tercer trimestre de 2008

La dificultad que encuentra la CNE para elaborar su primera propuesta de tarifas integrales (como la que encontrará para elaborar tanto la propuesta de tarifas integrales del último trimestre de 2008 como, sobre todo, la propuesta de tarifas de acceso para 2009) no estriba en la asignación de los costes de las actividades reguladas (costes regulados) entre las distintas tarifas (sean éstas integrales o de acceso), ya que ésta es una tarea de carácter técnico --más o menos prolija, más o menos compleja-- para cuya ejecución el personal de la CNE y el del Ministerio de Industria posee cualificación profesional suficiente.



A la hora de elaborar en los próximos dos o tres años las propuestas de tarifas eléctricas, y especialmente las de acceso, la dificultad que encuentra, y va a encontrar, la CNE va a ser minimizar el impacto del espectacular montante que ha adquirido el déficit tarifario acumulado durante los últimos años: si 2008 finaliza con un déficit tarifario como el previsto (déficit ex-ante de 2008), 2009 empezará con un déficit tarifario acumulado de 12.551millones de euros.

Como es sabido, este déficit tarifario se ha producido año tras año porque las autoridades energéticas no han considerado oportuno que los consumidores (familias y empresas) paguen por la electricidad consumida unos precios que sean suficientes para adquirir la electricidad y para llevarla desde donde se produce hasta el punto en el que se consume. La Ley 54/1997 exige que esta decisión gubernamental haya sido acompañada de la decisión de no dejar de pagar a las empresas que intervienen en el suministro eléctrico ninguno de los servicios que lo componen; por ambas razones ha sido (está siendo) necesario acudir al sistema bancario para obtener la correspondiente financiación. Cabe señalar que la cuota a pagar en 2008 (en concepto de amortización de principal e intereses) como consecuencia de los empréstitos contraídos antes de que finalizara 2007 son casi 900 millones de euros, cuantía que prácticamente coincide con el coste de subsidiar la energía eólica en 2007.

La gravedad de esta situación es aún mayor cuando se tiene en cuenta que la causa de los déficits tarifarios (elevado precio de la electricidad) ni ha desaparecido ni está desapareciendo ni parece que previsiblemente vaya a desaparecer.

Si el precio de la electricidad volviera a situarse en los niveles de hace algunos años, el problema se resolvería en el transcurso de los próximos quince años, incrementando tal precio en una cantidad, no muy grande, suficiente para ir



pagando los intereses y amortizar el principal (déficit tarifario acumulado) de la deuda que ha sido necesario contraer.

Si el precio de la electricidad no desciende (o no desciende por debajo de un precio determinado, del que está muy lejos el precio implícito en las tarifas integrales), en los próximos trimestres el crecimiento de las tarifas integrales y de las tarifas de último recurso deberá ser muy alto, ya que tal crecimiento deberá atender a dos factores: crecimiento para que dejen de registrarse adicionales déficits tarifarios (pues éstos empeorarían aún más el problema) y crecimiento para atender las cuotas (principal más intereses) de la deuda que los españoles han ido contrayendo (sin haberlo solicitado) a cambio de no pagar la factura eléctrica cuando el consumo eléctrico se produce.

Una conclusión puede obtenerse: cuanto antes el precio de la electricidad incluido en las tarifas integrales (y en las tarifas de último recurso) se iguale al precio determinado en el mercado mayorista antes dejarán de producirse déficits tarifarios adicionales. Por eso, a la hora de proponer tarifas eléctricas (de carácter integral o de acceso), el objetivo prioritario debe ser evitar que cuanto antes dejen de producirse más déficits tarifarios; en segundo lugar, hay que optimizar el periodo de tiempo necesario para devolver la deuda contraída (déficit tarifario acumulado).

Llegados a este punto es importante señalar que los elevados incrementos del precio de la electricidad que se vienen registrando en los últimos años son consecuencia de dos grupos de factores. Por un lado, se ha apostado decididamente por las energías renovables, considerablemente subsidiadas, como en el resto de los países occidentales, se ha producido un intenso encarecimiento de las energías primarias (combustibles utilizados por las distintas tecnologías) y, específicamente en España, se viene padeciendo una bajísima hidraulicidad; por otro lado, en España se ha registrado un intensísimo



crecimiento del consumo eléctrico (demanda), en parte explicado por los muy altos ritmos de crecimiento económico de los últimos catorce años (1994-2007) y en parte también porque los precios de la electricidad pagados por los consumidores finales (familias y empresas) han sido artificialmente bajos, generándose un efecto de retroalimentación, *feed-back*, negativa.

Las propuestas de modificación de las tarifas eléctricas de la CNE

De acuerdo con las funciones de la CNE, tal como han quedado modificadas por el Real Decreto 871/2007, en los poco más de siete meses que quedan de 2008 este órgano regulador debe proponer un incremento de las tarifas integrales para el tercer trimestre del año en curso (a cuya propuesta este consejero formula este voto particular), un incremento de las tarifas integrales para el cuarto trimestre, unas tarifas de último recurso para el primer trimestre de 2009 y un incremento de las tarifas de acceso para 2009.

En opinión del consejero que emite este voto particular, para que los desequilibrios que soporta el sector eléctrico español no aumenten aún más, abordar estas tareas exige de esta CNE que proponga al Ministerio de Industria unas actuaciones mediante las que sea factible conseguir, en un periodo de tiempo relativamente corto (entre dos y tres años), que todas las tarifas de carácter integral (incluidas las de último recurso) incorporen un precio de la electricidad que sea el que se determine en el mercado mayorista. Esta es la primera exigencia, difícil y escasamente aplazable, para proceder al cumplimiento de la total liberalización del sector.



Como quiera que este objetivo va a suponer irremediablemente un encarecimiento considerable del suministro eléctrico, es opinión de este consejero, coincidente en alguna medida con lo mantenido en el informe aprobado por la mayoría del Consejo de Administración, que para realizar estas tareas la CNE debe abordar el análisis de todos y cada uno de los costes regulados y de los denominados costes permanentes.

Este análisis debería concluir señalando hasta que punto el nivel de tales costes es el idóneo, indicando que costes deben ser satisfechos con los precios del suministro eléctrico y cuales otros deben desaparecer de la tarifa, bien porque otros agentes los asumen bien porque no deban incurrirse en ellos. Este análisis debe remitirse en los próximos meses al Gobierno para que conozca, y en su caso acepte, los cambios –normativos y de cualquier otra naturaleza— que deben acometerse. Conocidos tales cambios (entre los que no será uno menor la indicación del periodo de tiempo en el que, al menos tentativamente, deba realizarse el ajuste tarifario), la CNE podrá elaborar las tarifas de acceso para 2009 y las tarifas de último recurso y las siguientes actualizaciones.

La propuesta de la CNE de revisión de la tarifa eléctrica a partir del primero de julio de 2008

A la hora de proponer una revisión de las tarifas integrales de baja tensión para el tercer trimestre de 2008, la CNE ha establecido dos hipótesis sobre cual va a ser el precio medio ponderado de la electricidad durante el tercer trimestre de 2008: 66,14 euros/MWh y 61,10 euros/MWh.



Si el precio medio ponderado que se registra en el mercado mayorista es 66,14 y se pretende que el déficit tarifario de 2008 no sea superior al déficit tarifario ex-ante, las tarifas integrales de baja tensión deben crecer un 11,3 por ciento.

Si el precio medio ponderado que se registra en el mercado mayorista es 61,10 y se pretende que el déficit tarifario de 2008 no sea superior al déficit tarifario ex-ante, las tarifas integrales de baja tensión deben crecer un 5,5 por ciento.

La mayoría del Consejo de Administración de la CNE propone un incremento de las tarifas del 11,3 por ciento, ya que considera que el precio medio ponderado de la electricidad más probable estará más cerca de la primera de las hipótesis.

Queda claro que con un incremento de las tarifas como el que la mayoría del Consejo de Administración propone no se reduce el déficit previsto a principios de 2008; sólo se evita que el desequilibrio que padece el sector eléctrico español se agrave.

Razones por las que este consejero votó en contra de la propuesta de la mayoría del Consejo de Administración

El consejero que suscribe este voto particular considera que la gravedad de los desequilibrios que padece el sector eléctrico exige modificar al alza las tarifas integrales de baja tensión *al menos* el 11,3 por ciento propuesto por la mayoría del Consejo de Administración.



Que la tasa de crecimiento de las tarifas integrales de baja tensión propuesta por la mayoría del Consejo de Administración haya sido del 11,3 por ciento no ha sido la causa de que este consejero haya votado en contra de la resolución.

Este consejero ha votado en contra de la propuesta de la mayoría del Consejo de Administración por dos tipos de razones.

Razones de carácter formal

En primer lugar, este consejero considera que la elaboración del informe que finalmente ha aprobado la mayoría, y el debate exigido a un informe de estas características, adolecen de defectos formales y procedimentales no insignificantes, ya que tal informe no ha contado con un consejero ponente que haya dirigido su elaboración. El consejero que finalmente aparece como ponente de este expediente fue designado como tal, y consecuentemente tuvo conocimiento de que él era el ponente, sólo 48 horas antes de que el informe fuera repartido entre los restantes consejeros, cuando estaba prácticamente finalizado y cuando las restantes Direcciones habían formulado sus observaciones. Puede afirmarse, por lo tanto, que el ponente de este informe-propuesta ha sido *de facto* el Director de Regulación y Competencia.

En segundo lugar, este consejero considera que el contenido del informepropuesta aprobado por la mayoría del Consejo de Administración se excede en sus pretensiones, ya que su objetivo exclusivo era (es) hacer una propuesta sobre la modificación de las tarifas integrales de baja tensión, sin entrar en otras consideraciones sobre las tareas que en los próximos meses debe abordar la CNE. Esta consideración, no obstante, no debería haber impedido que en la introducción del informe se hubiera anunciado al Ministerio de Industria las tareas que esta CNE va a realizar.



En tercer lugar, este consejero considera que una propuesta de modificación de las tarifas integrales debe partir del gran desequilibrio que padece el sector eléctrico español y de las implicaciones que tiene. A este respecto, resulta sorprendente que no haya a lo largo del informe una mención expresa al déficit tarifario ni mucho menos a la magnitud del déficit tarifario acumulado ni a las consecuencias que tal déficit tiene especialmente a la hora de proponer las tarifas, tarea que tiene encomendada esta CNE.

En cuarto lugar, mezclar desordenadamente a lo largo de todo el informe aspectos referidos a la justificación del crecimiento tarifario del 11,3 por ciento con aspectos propios de los análisis que en los próximos meses debe abordar la CNE genera una alta confusión sobre las causas del encarecimiento de la electricidad, sobre sus consecuencias y sobre la insuficiencia de tal incremento de las tarifas eléctricas. Esta confusión se ve acrecentada con la falta de precisión y rigor en la utilización de los términos financieros. Ser confuso en estos aspectos es especialmente grave, sobre todo cuando es la primera vez que esta CNE hace una propuesta de modificación tarifaria, cuando es la primera vez que las tarifas eléctricas van a encarecerse en un porcentaje tan elevado, por más que, como este consejero ha intentado explicar más arriba, este crecimiento va a resultar insuficiente para reducir al menos el desequilibrio que padece el sector eléctrico.

Teniendo en cuenta todos estos aspectos, que este consejero considera de gran importancia, por más que puedan ser calificados de formales, este consejero considera que el informe-propuesta debió haber sido objeto de un mayor debate y de una reelaboración.



Razones de fondo

Con ser importantes las razones que acaban de exponerse, calificadas de formales, la razón fundamental para que este consejero haya votado en contra de este informe-propuesta es la inclusión de dos párrafos (el segundo, aunque aparentemente similar, aún más grave, está incluido en el epígrafe de conclusiones), en los que se cuestiona el modelo del sector eléctrico, establecido en la Ley 54/1997. Tales párrafos son:

Último párrafo de la página 30 del informe-propuesta:

Otra cosa distinta es que el modelo de mercado actual pueda ser mejorado a la vista de los cambios que se han producido desde su puesta en funcionamiento, teniendo en cuenta la experiencia acumulada. Hay aspectos importantes que han evolucionado y que pueden condicionar la sostenibilidad del sistema a medio plazo. Ejemplos de elementos críticos del marco que han cambiado y que podrían llevar a un replanteamiento de algún aspecto del modelo serían, por ejemplo, el ensanchamiento de la brecha entre costes de tecnologías marginales e inframarginales (lo que aumenta la retribución de estas últimas, fundamentalmente de la hidráulica y la nuclear), la variación del esquema de pagos por capacidad, el papel de los derechos de emisión de CO2, etc. También deberían revisarse si todas las externalidades (tanto económicas como sociales) de las tecnologías están adecuadamente introducidas en los costes de cada una de ellas. Esta Comisión considera importante señalar que procesos de actualización y revisión más o menos profundos se han producido en otros países.

Último párrafo de la página 73 del informe-propuesta, correspondiente al epígrafe **9.Conclusiones**:



Tercera.- Esta Comisión considera que podría ser necesaria una revisión del marco regulatorio actual de los mercados mayoristas eléctricos que los actualice y tenga en consideración la experiencia acumulada y cambios importantes que se han producido, que han afectado a partes fundamentales de su diseño, y que han podido afectar a su eficiencia (modificación del mecanismo de garantía de potencia y sustitución por el sistema de pagos por capacidad, introducción de los derechos de emisión de CO2, etc.), Esta revisión podría afectar no tanto al nivel marginal de precio que los consumidores verán (en este sentido no afectaría a lo descrito en los dos párrafos anteriores), sino a la brecha cada vez mayor que el nuevo escenario ha abierto entre los márgenes de las tecnologías marginales e inframarginales (fundamentalmente hidráulica y nuclear). En esta línea, esta Comisión, en la próxima reunión de su Consejo, tomará en consideración una aproximación a una cuantificación de la brecha existente entre los precios del mercado y el coste del mix energético que completará la presente propuesta con objeto de que pueda ser adecuadamente ponderada por el Ministerio.

Tales párrafos, mantenidos en el informe-propuesta por la Dirección de Regulación y Competencia, a pesar de que la Dirección de Energía Eléctrica desaconsejó su inclusión, vienen a señalar que el precio determinado en el mercado eléctrico dista de modo creciente de los costes medios de algunas tecnologías, lo que aumenta la retribución de éstas.

Este consejero quiere señalar la sorpresa que le produce ver escrito en un documento externo de la CNE (dirigido al Ministerio de Industria y publicado en la página web de este órgano regulador), posiblemente por primera vez, ya que quizá nunca hasta ahora se había sugerido --siquiera sugerido-- cambiar el modelo de funcionamiento del sector eléctrico, establecido en la Ley 54/1997.



La sorpresa es aún mayor porque la decisión de la mayoría de mantener este párrafo se adopta sin apenas debate.

En principio, este consejero no encuentra obstáculo alguno para que alguien proponga que la retribución de las tecnologías de generación se realice de acuerdo con sus costes medios (sean éstos determinados por cualquier mecanismo) a los que se les puede añadir un margen de beneficio, o que alguien considere conveniente excluir del actual mercado mayorista a dos o más tecnologías que pasarían a ser retribuidas por el mecanismo de coste medio más margen de beneficio, o –finalmente, para no hacer interminable la lista de posibilidades-- que se pueda pretender la existencia de varios mercados, en cada uno de los cuales pudieran competir centrales de generación de una misma tecnología. Por supuesto este consejero no comparte esta posición; me temo, por otro lado, que las Directivas europeas tampoco las comparte.

En definitiva, aunque –ignoradas las Directivas europeas-- todo ello es posible, ni parece conveniente desandar el camino con tantas dificultades andado ni parece que las funciones de un órgano regulador como la CNE sea el de modificar en aspectos sustanciales el modo de funcionar del sector eléctrico. En cualquier caso, una pretensión como ésta –más o menos encubierta; en esta ocasión ciertamente poco encubierta— debería ser debatida en el seno del Consejo de Administración a partir de una propuesta concreta y suficientemente rigurosa, con un documento de base específico y con una finalidad explicita. Sin embargo, aprovechar una propuesta de modificación tarifaria para cuestionar el modelo no parece muy conveniente.

Este consejero considera, en primer lugar, que el sector eléctrico español tiene ante sí una situación delicada, derivada de no haber querido trasladar a los precios que tienen que pagar los consumidores los mayores precios de la



energía eléctrica (aunque no ha ocurrido lo mismo con el sector de los carburantes), y que la paulatina (aunque no debiera suponer más de dos o tres años) solución de este problema exige, como este consejero ha señalado más arriba, la revisión de todos y cada uno de los costes regulados en los que hay que incurrir para realizar el suministro eléctrico, así como el análisis detenido y pormenorizado del comportamiento de todos y cada uno de los agentes que participan en el mercado mayorista por si se aprecian comportamientos colusorios (función supervisora que, por cierto, puede realizar esta CNE); esto último, sin embargo, no tiene nada que ver con propuestas de modificación estructural del modelo eléctrico.

Este consejero considera, en segundo lugar, que el párrafo incluido en el epígrafe de conclusiones es aún más grave, ya que pondría de manifiesto que a la Dirección de Regulación y Competencia (que ha redactado el párrafo), y a la mayoría del Consejo que lo ha aprobado, no le preocupa tanto el nivel del precio de la energía eléctrica, determinado en el mercado mayorista, cuanto los beneficios que pudieran estar generando a los propietarios de ciertas centrales de generación. De este modo, posiblemente sin quererlo, esta CNE podría estar considerando la posibilidad de incorporar a sus funciones la mejora de la distribución de la renta, aunque sea en el ámbito sectorial. Cuando este consejero redacta este voto particular desde la mayor de las preocupaciones, comprueba que es posible leer en un diario declaraciones del presidente del órgano regulador de las telecomunicaciones (CMT) en las que afirma...

El regulador de las telecomunicaciones existe para procurar unas condiciones de mercado que simulen en la mayor medida posible un escenario en competencia, y al mismo tiempo no desincentivan la actividad inversora y de innovación tecnológica de sus participantes. Por esta razón, una vez tomadas las decisiones y con el respaldo de un marco normativo fiable, su



papel se limita a quedar en **un segundo plano** y permitir que el mercado tome el relevo.

Este consejero considera, en tercer lugar, que el objeto principal del análisis de un regulador son las empresas objeto de regulación. Las empresas son un conjunto de activos (materiales y humanos) organizados de una forma determinada. Las empresas toman sus decisiones en base a su específico conjunto de activos (portfolio) que utilizan un numero de horas más o menos grande. La rentabilidad de cada uno de los activos estará probablemente condicionada por, entre otros factores, los costes variables (en este caso combustibles) asociados a cada uno de los activos, de modo que una alteración de determinados precios relativos aumenta la rentabilidad de unos y hace descender la de otros. Lo mismo se puede predicar de los activos humanos; por este camino a lo mejor (¿a lo peor?) los órganos reguladores sectoriales pueden terminar opinando sobre la retribución de los directivos, adquiriendo funciones propias de otros órganos reguladores (aunque éstos las ejerzan sugiriendo como deben estar caracterizados los Consejos de Administración).

Este consejero considera, en cuarto lugar, aunque sólo a titulo aproximativo que, cuando los productos son homogéneos (y no hay producto más homogéneo que la energía eléctrica) el precio sólo puede ser uno, aunque los costes sean diferentes. Imaginemos dos unidades de un producto alimenticio-agrícola indiferenciado (de características nutritivas y apariencias idénticas), uno obtenido en regadío y otro en secano (y consecuentemente con costes medios dispares); es difícil imaginar dos precios diferentes para dos productos idénticos mostrados uno al lado del otro en un expositor porque el vendedor asegura que uno ha sido cultivado en regadío y otro en secano. En el mismo sentido, ¿es el órgano regulador el que va decidir que precio se le asigna a



ciertas cantidades de gas en función de cual ha sido el precio al que lo compró?

Este consejero considera, por último, que la economía española debe resolver algunos problemas de los denominados estructurales para poder seguir creciendo a elevados ritmos; algunos de estos problemas están localizados en el sector energético. Tales problemas no se resuelven yendo hacia atrás. No es con menos mercado, sino con más como se resuelven tales problemas.

Madrid, a 16 de mayo de 2008

Luis Albentosa Puche