

EXPLICACIÓN DE VOTO QUE FORMULA EL CONSEJERO D. JORGE FABRA UTRAY AL INFORME, SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE MODIFICA LA LEY 54/1997, DE 27 DE NOVIEMBRE, DEL SECTOR ELÉCTRICO, APROBADO POR EL CONSEJO EN SU SESIÓN CELEBRADA EL DÍA 3 DE JUNIO DE 2011.

El Consejero que formula la presente explicación de voto optó por la abstención en la votación del acuerdo de informe presentado por el Consejero ponente sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la LEY 54/1997, DE 27 DE NOVIEMBRE, DEL SECTOR ELÉCTRICO (en adelante “Anteproyecto LSE”), para adaptarla a lo dispuesto en la Directiva 2009/72/CE, por tres razones principales.

Primera razón: la ausencia completa de debate previo a la reunión en la elaboración del informe y ausencia también de debate entre los servicios y los consejeros y entre los propios consejeros. Sin lugar a dudas, la tramitación por vía urgente del Gobierno para la obtención de los informes preceptivos sobre dos importantes anteproyectos de Ley en relación con las vigentes LSE y LSH, ha impedido que al Consejo de la CNE llegara el informe con un mayor bagaje de reflexión, tanto por parte del ponente y de los servicios como del resto de los consejeros, cuestión agravada por el elevado número de alegaciones recibidas de los miembros del Comité Consultivo de la CNE. En cualquier caso, la falta de auténticos debates internos, en relación con los temas de mayor alcance regulatorio –como el asunto del que en este caso se trata- ha sido la tónica de funcionamiento de la CNE en los últimos seis años en los que el trabajo en equipo ha brillado de manera deslumbrante por su usencia.

Segunda razón: el planteamiento encorsetado del debate en la propia sesión del Consejo sobre el informe presentado por el ponente. Las normas acordadas en una reunión precedente del Consejo han impedido toda fluidez en el intercambio de opiniones y enfoques e impedido también la votación separada de propuestas parciales. Sólo fue posible, en relación con este Anteproyecto de modificación de la LSE, la votación en bloque de la propuesta del ponente a quien correspondió aceptar o no las modificaciones a su propuesta inicial planteadas *in voce* a lo largo de la sesión –no así en el caso del posterior debate sobre el anteproyecto de modificación de la LSH-.

Tercera razón: el informe aprobado por el Consejo contiene muchos aspectos en los que este Consejero está de acuerdo, pero contiene otros que han impedido que el voto emitido fuera favorable, si no negativo. Son los siguientes:

- 1- El Anteproyecto LSE, se reafirma en el traspaso a los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de los sobrecostes del suministro de electricidad en los territorios extra peninsulares e insulares (Artículo 12.3)¹. Este Consejero considera que tal sobrecoste no es de naturaleza diferente a otros costes que se presentan en la prestación del servicio universal en otras zonas de la península que por sus características implican también un mayor coste de suministro. Los sobrecostes del suministro fuera de la península son también costes del Sistema Eléctrico Español como los son cualquiera otro coste derivado del *Servicio Universal*. Su detracción de la tarifa eléctrica para su integración en los PGE, esconde parte de los costes del suministro eléctrico aunque corresponda su pago –bien que por otra vía y en proporciones aleatoriamente diferentes- a los propios consumidores de electricidad, no en balde son, en su totalidad, también contribuyentes. La apariencia que presentarán los costes reconocidos a los operadores eléctricos, a través de su visibilidad en las facturas eléctricas pagadas por los consumidores, será engañosa y disminuirá la presión sobre la necesaria e inaplazable revisión de otros costes reconocidos aunque no incurridos, poco razonables en su magnitud o carentes de fundamento alguno. Esta cuestión no es baladí ni para una cabal comprensión de los verdaderos costes de la electricidad y su evolución ni para los propios PGE. Basta con saber que los sobrecostes extrapeninsulares e insulares han alcanzado en el periodo 1998-2011, la cifra de 13.645 M € (1.552 M € previstos para 2011). El informe de la CNE nada dice al respecto. Es decir, calla luego, una vez más, otorga.

- 2- El punto 3.7 del Informe de la CNE “*De la retribución de las actividades reguladas y funciones del sistema*” propone financiar las primas de régimen especial con cargo a otros sectores energéticos o a otras fuentes de ingresos tales como los ingresos generados con las subastas de licencias de emisión de CO₂ a partir de 2013. Sobre este punto nada debatió el Consejo. Tal vez era relativamente poco importante para una intervención de diez minutos seguida de otra de cinco minutos por Consejero. Intervenciones que por lo demás tenían que referirse no sólo a la propuesta puesta sobre la mesa sino también a las intervenciones del resto de los miembros del Consejo y de los directores de los servicios presentes en la reunión. Pero es que además esta propuesta ya había sido orillada por el Consejo en otras sesiones anteriores que sí

¹ “Artículo 12. Actividades en territorios insulares y extrapeninsulares.

3. Los costes derivados de las actividades de suministro de energía eléctrica cuando se desarrollen en territorios insulares y extrapeninsulares y no puedan ser sufragados con cargo a los ingresos obtenidos en dichos ámbitos territoriales, se integrarán en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional primera y en la disposición transitoria séptima del Real Decreto-ley 6/2009, de 30 de abril, por el que se adoptan determinadas medidas en el sector energético y se aprueba el bono social.”

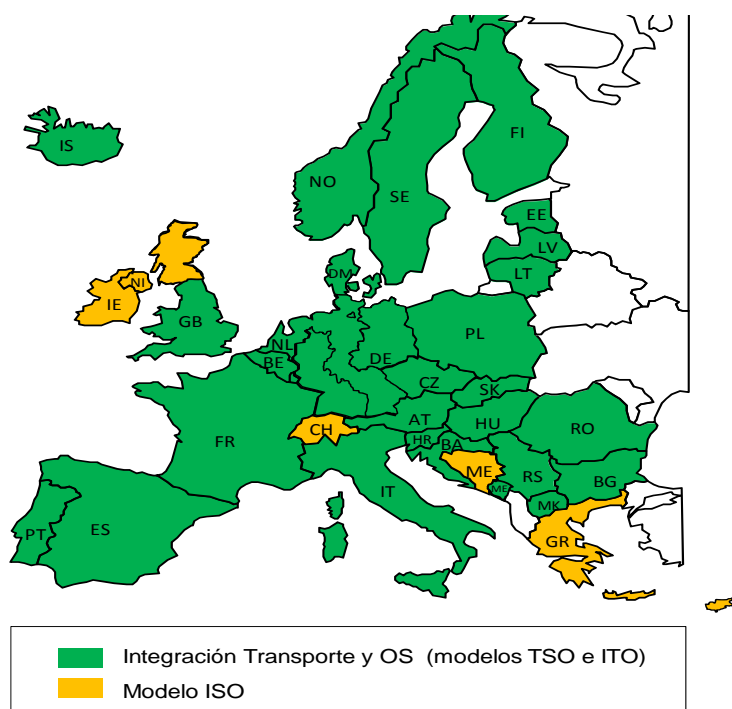
pretendieron debatir cuestiones regulatorias de alcance y que concluyeron en un acuerdo sobre la nada. Ahora de rondón, sin debate, escondida entre decenas de páginas, ha quedado aprobada. Una vez más se pretende disfrazar los costes reconocidos al suministro de electricidad con transferencias cruzadas provenientes de “otros sectores”. Es la aportación de la CNE para aliviar a la tarifa de toda pretensión reformista orientada a una revisión profunda de los costes realmente incurridos en el Sistema. Al final, entre los PGE y “otros sectores” lograremos que los costes del suministro eléctrico que pagan los consumidores campen con todo su esplendor –a mayor gloria de quien los reciben- sin que los consumidores lo noten. Digo los consumidores, no digo la economía del país.

- 3- El punto 3.11 del Informe de la CNE *“De la separación jurídica y de funciones entre el Operador del Sistema y el gestor de la Red de Transporte”* considera innecesaria la escisión de Red Eléctrica de España (REE) en dos, una empresa de transporte de electricidad (GRT) y otra para la Operación del Sistema. La CNE no considera ésta escisión necesaria. Considera que está bien así como está y que además la Directiva que el Anteproyecto de Ley traspone no exige tal reforma, “aunque tampoco la impida”. Al fin, las ventajas podrían no compensar las desventajas. ¡Qué diagnóstico y que conclusión tan floja!

La Operación del Sistema y la Gestión de la Red de Transporte es una actividad unitaria, inescindible. Estamos ante una cuestión técnica cuyo reconocimiento está más allá de cualquier devaneo regulatorio. Operar el Sistema es transportar. No es otra cosa. La Red Mallada de Transporte recibe este nombre por pura vulgarización de las palabras para hacerlas inteligibles a quienes nada entienden de estos temas. Se trata de una denominación traída a la electricidad desde otros sectores de características convencionales: del sector del transporte por carretera, del sector del transporte por ferrocarril, del mismo transporte por tubo del gas o del petróleo... La red de transporte de electricidad no es una red de transporte en la acepción vulgar o convencional del término. La Red de Transporte **es, en realidad, una red de equilibrio entre la generación y la distribución. Es, justamente, el instrumento del Operador del Sistema (OS) para que pueda cumplir con eficiencia el cometido que justifica su función y su existencia: el equilibrio del Sistema.**

El reconocimiento regulatorio de la unicidad del Transporte y de la Operación del Sistema ha sido la aportación estructural más relevante de España a la configuración moderna de los sistemas eléctricos en el mundo. No es necesario esforzarse mucho en justificar esta aseveración. Basta con echar una rápida ojeada al mapa europeo sobre la cuestión:

Integración en una sola empresa del Transporte y de la Operación del Sistema



Pues bien, el primer país que integró en una sola unidad empresarial (REE), el transporte y la Operación del Sistema fue España en 1.985. Después vinieron el resto de los países siguiendo el ejemplo de la iniciativa española. La UE, en su primera Directiva sobre el mercado interior de la energía determinó que los estados miembros deberían elegir entre las empresas de transporte –entonces todas integradas verticalmente- aquella más idónea para realizar las funciones de OS. No se le ocurrió decir –aunque entonces la integración vertical de todas las fases del suministro fuera la única realidad en Europa- que la Operación del Sistema fuera encomendada a una empresa de generación o de distribución. No cabía pensar, como tampoco cabe ahora, que la Operación del Sistema fuera una función que pudiera corresponder a algo que no fuera el transporte de electricidad. Posteriormente, vinieron las directivas que determinaron la desintegración vertical de las diferentes fases del suministro eléctrico. Es decir, la separación jurídica de las actividades en diferentes empresas. Así se determinó que la generación, el transporte y la distribución debieran ser actividades separadas jurídicamente si bien pudiera ser aceptable que todas pertenecieran a un

mismo grupo empresarial. Pero ahora bien, tal cosa no era aceptable para la Operación del Sistema cuya propiedad debería estar separada de las actividades con las que entraba en conflicto de intereses: la generación, la distribución y la comercialización. Así la Operación del Sistema, bajo la responsabilidad del transportista principal, se erigió en el modelo objetivo netamente comunitario. Y ese modelo objetivo fue y es Red Eléctrica de España: la independencia del OS, inexcusable para el mercado, arrastra con ella también la independencia del transporte, único modo de mantener la unicidad de dos funciones que en realidad son sólo una.

Para que la Operación del Sistema sea ejecutada con coherencia técnica y con eficiencia es no sólo imprescindible sino inevitable que cuente con el soporte de una red de transporte independiente que le permita tener conocimiento cabal y preciso, en cada instante, de la situación del Sistema Eléctrico. No en vano, las líneas de alta tensión que unen distribución y producción, garantizan, a través de su permanente disponibilidad y de su operación, los equilibrios básicos que necesita el Sistema Eléctrico.

Una empresa que disponga de una parte sustancial de la red de transporte de un sistema eléctrico, es la solución idónea y eficiente para realizar las actividades de Operación del Sistema por las siguientes razones:

- La Operación del Sistema requiere profundos conocimientos técnicos del conjunto del sistema y recursos humanos de los que dispone una empresa propietaria de una gran red mallada de transporte de energía eléctrica en Alta Tensión.
- Los elementos técnicos de control necesarios para la operación y para el transporte son idénticos en cuanto a equipamiento informático, despacho en tiempo real, comunicaciones y niveles de información. La utilización conjunta de estos elementos técnicos es imprescindible e introduce eficiencias. La total unidad de gestión de ambas actividades se revela esencial por su coherencia técnica.
- En caso de separación, la Operación del Sistema carecería de la visión y conocimiento del conjunto del Sistema que le suministran las instalaciones de transporte. A su vez, el transporte no tendría capacidad de gestión de su actividad (operación, mantenimiento y desarrollo), al carecer de los criterios necesarios de operación del sistema, no pudiendo hacerse responsable de la efectiva disponibilidad ni del adecuado funcionamiento eléctrico de sus instalaciones. La separación introduciría una ineficiencia intolerable para el transporte, para la Operación del Sistema y para el Sistema mismo.
- Uno de los mayores problemas que tiene que afrontar la Operación del Sistema reside en las restricciones provocadas, en su mayoría, por la red de transporte en

forma de limitaciones de capacidad, control de tensión o averías. Su adecuada gestión sólo se puede conseguir con la capacidad que suministra la red de transporte para solventarlas.

- En caso de situaciones de emergencia o ante incidentes que requieran la reposición del suministro eléctrico, la capacidad de actuación directa del Operador del Sistema sobre los elementos que constituyen la red de transporte (que son los únicos sobre los que se puede actuar de forma instantánea), resulta imprescindible para asegurar que las actuaciones se producen en un tiempo mínimo con la menor incidencia posible en el suministro, lo cual garantiza, además, una menor extensión del incidente.
- Tanto el transporte como la Operación del Sistema, al situarse en el centro del Sistema, afectan a las actividades de producción y distribución, con lo que se hace imprescindible su neutralidad para garantizar la concurrencia equitativa del resto de los agentes en el desempeño de sus actividades. Esta neutralidad sólo puede ser garantizada a través de una empresa sólida que garantice la máxima eficiencia que sólo puede alcanzarse integrando ambas actividades bajo una única gestión de criterios profesionales. De otra manera el modelo de funcionamiento horizontal estaría permanentemente sometido a la inestabilidad de las influencias empresariales y administrativas.
- La Operación del Sistema, por sí sola, se convertiría en una actividad administrativa, sin contenido empresarial, fácilmente controlable por los agentes del mercado en su propio beneficio o utilizada por la Administración para obviar la necesaria transparencia y publicidad de las normas que hayan de emitirse para el adecuado funcionamiento del Sistema Eléctrico.

La separación jurídica, con la consecuente separación de activos y recursos materiales e inmateriales, de estas actividades, conduciría, en definitiva, a esquemas ineficientes desde el punto de vista institucional, organizativo y, por todo ello, también económico, proyectando sobre el conjunto del Sistema Eléctrico una situación de ineficiencia estructural que alcanzaría a todas sus fases con perniciosas consecuencias sobre su competitividad y sobre los consumidores.

Pero la realidad en el proceso de construcción de la UE muestra de manera terca que los poderes económicos saben imponerse a la armonización de las normas. El modelo de separación patrimonial o de propiedad conocido como TSO es el modelo preferente de la UE. El modelo TSO en sentido estricto corresponde a transporte y Operación del Sistema bajo una sola responsabilidad empresarial y de gestión, independiente de cualquier empresa con intereses en la generación y el suministro eléctrico, tal como es ya vigente en España con REE. Pero la UE cede ante los países cuyas empresas quieren mantener –por su compleja estructura corporativa o por seculares culturas

corporativas en relación con el suministro de bienes o servicios de naturaleza esencial- la red de transporte verticalmente integrada con el resto de sus actividades. Así, algunos países con diferentes empresas eléctricas que actúan como monopolios en sus respectivas regiones eléctricas, optan –y la UE lo consiente- por unificar sus sistemas en un solo sistema, independizando la función del OS de todas las empresas verticalmente integradas, transporte incluido. Es el modelo ISO (“*Independent System Operator*”), que adoptan en la UE Irlanda, Grecia y Escocia. Pero otras empresas que no conciben la separación del transporte y de la Operación del Sistema, pero que no quieren desprenderse de su red de transporte, imponen un tercer modelo, el modelo ITO (“*Independent Transmission Operator*”) que no es otra cosa que un modelo TSO sin separación de propiedad accionarial de su correspondiente empresa incumbente. Es el caso de Francia, Austria, Hungría, Bulgaria, Países Bálticos y de tres estados federales de Alemania (Alemania está integrada por 16 estados federales). El resto de los estados miembros de la UE han optado por el modelo español o TSO.

Todo esto viene a cuento de que sin duda la UE considera los modelos ISO e ITO como modelos de transición hacia el modelo objetivo y óptimo que corresponde al modelo TSO (REE). ¿Cómo puede nadie decir que la UE aboga por separar todo lo que se le ponga por delante? Eso fue cosa del Rey Salomón, no de la UE. ¡Vaya confusión!

Aquí la cuestión fundamental es la unicidad del transporte y de la Operación del Sistema, porque por encima de cualquier otra consideración sobre los esquemas de propiedad, está la eficiencia técnica porque si bien no constituye la condición suficiente para el progreso de la competitividad, si es su condición necesaria. El modelo ISO cumple la condición suficiente pero carece de la necesaria. El modelo ITO cumple la condición necesaria pero carece de la condición suficiente. El modelo TSO (optado desde hace más de dos décadas en España con REE) cumple con ambas condiciones, la necesaria y la suficiente. La falta de armonización observable no es otra cosa que la falta de fuerza de la UE para imponer su modelo objetivo a sus Estados miembros, lamentablemente subsidiarios de los intereses de sus principales empresas eléctricas.

Pero en el asunto que nos ocupa, el Anteproyecto LSE no plantea la cuestión en la que se entretiene y divaga el informe de la CNE en torno a la condición suficiente: la separación de propiedad, que cumple REE tanto en su configuración actual como en la que propone el Anteproyecto de Ley.

El Anteproyecto LSE, y aquí el informe de la CNE yerra, separa el transporte de la Operación del Sistema, y no sólo sus activos sino también escinde sus funciones². Es decir crea una empresa de transporte (a la que encomienda parte de las funciones del OS) y una empresa que denomina OS mutilada de parte de sus funciones. El que ambas sean filiales de una misma empresa que a su vez deba mantener separada su propiedad de otras empresas eléctricas, en nada cambia la calificación de la reforma como un retroceso hacia el pasado anterior a 1985, tal como en esencia propone el Anteproyecto LSE: ASÉLECTRICA con un Delegado del Gobierno, vano intento de las empresas de UNESA para frenar la llegada de REE

¿O no tan vano?

La figura que propone el Anteproyecto LSE no es un TSO sólo porque Red Eléctrica Corporación mantenga las limitaciones accionariales de la LSE todavía hoy vigentes. La figura que propone, por mediocre que sea, es un ISO. Para justificar esta aseveración basta con formular una pregunta: ¿a qué empresa exigiría responsabilidades la CNE ante una hipotética decisión equivocada en la Operación del Sistema? ¿a la empresa que el Anteproyecto denomina OS o a su accionista? La respuesta es bien sencilla. Recurramos a un símil. A ningún órgano regulador se le ha pasado por la cabeza abrir expediente alguno a ACS por una presunta irregularidad de IBERDROLA. No hay duda, el OS del Anteproyecto de Ley es un ISO con sus activos y recursos materiales e inmateriales bajo su propiedad exclusiva segregados de la actual REE, es decir, del transporte.

Transporte y OS incumplen en el Anteproyecto la condición necesaria para que puedan ser considerados como un TSO. El Anteproyecto crea un nuevo modelo de separación de actividades con una empresa de características inexistentes en la UE y en sus Directivas: por una parte, el GRT y por otra, un ISO, el OS.

El informe aprobado por la CNE ha errado en esta cuestión fundamental: no estamos ante una propuesta que podamos considerar un TSO, sino algo raro que llama GRT más un ISO. El Anteproyecto LSE no ha ido más allá de lo exigido por la Directiva, como se

² "Disposición Adicional vigésima tercera. Sociedades filiales de "Red Eléctrica Corporación, S.A.

1. Red Eléctrica Corporación, S.A. constituirá una sociedad filial en la que ostente la totalidad del capital social y a la que corresponderán las funciones del operador del sistema recogidas en la presente ley, que se realizará con la aportación de todos los activos materiales y personales que se encuentren actualmente dedicados al ejercicio de las funciones de esta actividad.

Los recursos humanos, materiales y financieros deberán dedicarse con exclusividad a dicha actividad, a fin de garantizar su independencia."

limita a decir la CNE, sino más acá. Es un retroceso no admisible para la UE. Veamos que dice al respecto la Directiva y su intérprete genuino, la Comisión:

DIRECTIVA 2009/72/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de julio de 2009 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE (Texto pertinente a efectos del EEE)

Considerando 21:

Un Estado miembro tiene derecho a optar por la completa separación de propiedad (TSO) en su territorio. Si un Estado miembro ha optado por dicho derecho, la empresa no tiene derecho a crear un gestor de red independiente (ISO) o un gestor de transporte independiente (ITO). Además, las empresas que ejerzan cualquiera de las funciones de generación o de suministro no podrán ejercer ningún control ni derecho sobre un gestor de red de transporte de un Estado miembro que haya optado por la completa separación patrimonial.

Notas interpretativas de la Comisión sobre el régimen de separación de actividades, apartado 2.1, epígrafe (i) y (ii), página 5:

- (i) *Los modelos ISO e ITO solamente pueden ser elegidos (para un específico OS) si a la entrada en vigor de las Directivas (3 Septiembre 2009) el sistema de transporte pertenece a una empresa integrada verticalmente. No es posible migrar desde el TSO (ownership unbundling) hacia un modelo ISO o un modelo ITO si, a la fecha de entrada en vigor de las Directivas, el sistema de transporte no pertenecía a una empresa verticalmente integrada.*
- (ii) *Un Estado miembro no puede impedir que una empresa integrada verticalmente cumpla con los requisitos de separación de la propiedad (TSO). Al mismo tiempo, cuando un estado miembro haya optado por el TSO, la empresa integrada verticalmente no tiene derecho a establecer un ISO o un ITO. Un estado miembro que tenga varios OS es libre de optar por varios modelos (TSO, ITO, ISO) para los diferentes OS. Sin embargo, una vez que haya optado por un específico modelo de OS todos los elementos de este modelo tienen que ser respetados; elementos de los diferentes modelos no pueden ser mezclados con objeto de crear un nuevo modelo de separación para un OS que no haya sido establecido en las directivas de electricidad y gas.*



Notas interpretativas de la Comisión sobre el régimen de separación de actividades, apartado 2.2, pág. 8

El cumplimiento de separación de la propiedad significa que la empresa que es propietaria de la red de transporte también actúa como el OS.

Por consiguiente, ¿cuál es la razón por la que la CNE afirma en la introducción del Punto 3.11 del informe aprobado, que REE sigue siendo TSO (pág. 54), y aún más, afirma en el Punto 3.11.2 *Consideraciones generales sobre el anteproyecto* (pág. 58), que la Directiva “no impide” la configuración de REE propuesta por el Anteproyecto? Este consejero no pretendió en el debate imponer su comprensión de los temas. Solamente pretendió que la CNE no afirmara sin más, lo que en cualquier caso es discutible.

- 4- En el punto 3.11.3 del Informe de la CNE *“Atribución de cierta capacidad de supervisión al OS”* se critica la función de supervisión otorgada al OS en el Anteproyecto LSE. La CNE entiende que tal función debe recaer solamente en las autoridades reguladoras. Sin embargo, la CNE vuelve a equivocarse en este punto. La supervisión del OS es necesaria y fundamental sobre las instalaciones de transporte para el ejercicio de sus funciones y la prestación de sus servicios al sistema. La supervisión a la que se refiere el Anteproyecto es otra bien distinta a la que corresponde al regulador, se desenvuelven en planos diferentes, ambas son necesarias y complementarias.
- 5- El Informe de la CNE considera que *“en la retribución de la gestión de la red de transporte no debieran ser tenidos en cuenta indefinidamente aquellos activos ya amortizados”* (punto 3.11.5, pág. 60). Y aunque tal cuestión pudiera responder a planteamientos metodológicos de general aceptación, la CNE también debería haber considerado que instalaciones con cuarenta y sesenta años de antigüedad deben ser restauradas, especialmente mantenidas, modernizadas y re-equipadas. Sobre esto nada dice el Informe de la CNE y debiera haberlo dicho. Al fin, todas estas cosas implican costes que deben ser cubiertos.

Por todo lo anteriormente expuesto, este Consejero se aparta del Informe de la CNE sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la LEY 54/1997, DE 27 DE NOVIEMBRE, DEL SECTOR ELÉCTRICO. Desafortunadamente no hay tiempo para una discusión de fondo en aspectos fundamentales para alcanzar el consenso necesario y la toma de decisiones acertadas. Así, estas advertencias corren el riesgo de no ser más que papel mojado.

El modelo eléctrico español parece estar viajando al pasado sin afrontar las reformas necesarias que garanticen la sostenibilidad en el presente y en el futuro. Esperemos que el próximo paso propuesto no sea continuar con más pasos hacia atrás, aunque no cabe duda de que, al fin, *el toro ha sido puesto en suerte*.

En Madrid, a ocho de junio de 2011.

Jorge Fabra Utray