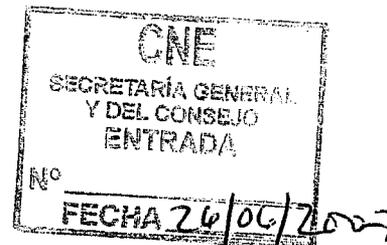




Comisión
Nacional
de Energía



VOTO PARTICULAR DEL CONSEJERO D. JAVIER PEON TORRE AL INFORME APROBADO CON FECHA 25 DE JUNIO DE 2007 SOBRE LA PROPUESTA DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REVISLA LA TARIFA ELECTRICA A PARTIR DE 1 DE JULIO DE 2007.

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

CONSIDERACIONES

CONSIDERACION PRIMERA.-

El Informe aprobado por el Voto Mayoritario, aunque aborda y comenta gran número de las insuficiencias y contraindicaciones de la Propuesta de RD analizada, **omite el juicio principal o conclusión que debe de seguirse de tal análisis: el juicio desfavorable sobre dicha Propuesta de RD y la necesidad de que se articule una nueva Propuesta de RD que corrija las deficiencias señaladas.**

El Informe **no identifica selectivamente las cuestiones principales**, que afectan al núcleo esencial de la Propuesta de Real Decreto, y que merecen un juicio claramente desfavorable incluso para los Consejeros que integran el Voto Mayoritario. En su lugar, junto a las cuestiones esenciales, -que en ocasiones sólo se comentan muy superficialmente-, se extiende en cuestiones anecdóticas o de menor relieve o en ejercicios de cálculos teóricos sobre cual



Comisión
Nacional
de Energía

debería ser el incremento de tarifas en un escenario de plena suficiencia y aditividad, con arreglo a unos costes "reconocidos" ex ante, que no se justifican en la Propuesta de RD ni pueden valorarse como acertados o no a priori, tal y como se reconoce por el propio Voto mayoritario.

Sin embargo, la crítica del Consejero que suscribe no debe entenderse realizada al propio Informe de los Servicios, -que han realizado y realizan un meritorio esfuerzo para realizar su trabajo en circunstancias claramente adversas y de saturación de tareas y perentoriedad de plazos-, sino al **permanente abuso del procedimiento de urgencia** al que se recurre por parte del Gobierno para que esta CNE emita su Informe sobre las cuestiones tarifarias, que acaba convirtiendo el preceptivo trámite de informe previo de esta CNE en una cuestión formal, casi retórica, sin mas trascendencia practica que tener por cumplido el trámite legal. En este sentido, las quejas expresadas por gran número de integrantes del Consejo Consultivo en la sesión del pasado día 21 de Junio, resultan plenamente justificadas.

También resulta **improcedente que la denominada "Memoria Económica" se envíe a esta CNE una vez celebrado dicho Consejo Consultivo,** después de que muchos de sus miembros resaltaran dicha ausencia concluyendo que se pedía un "acto de fe" sobre la Propuesta del Gobierno en la medida en que resultaba imposible determinar cual era la justificación económica de las subidas tarifarias. En cualquier caso, dicha "Memoria Económica" remitida a escasas horas de la deliberación y decisión de ésta CNE, **sigue sin realizar la más mínima justificación de las principales magnitudes económicas que se contienen en la Propuesta que se informa** y deberían haber llevado a esta CNE a una conclusión de rechazo de la Propuesta de RD para que sea presentada una nueva Propuesta que pueda ser analizada, en su integridad y previo nuevo trámite del Consejo Consultivo, con arreglo a los trámites legalmente previstos.



Comisión

Nacional

de Energía

Por otro lado, el esfuerzo realizado por los Servicios para, -en dichas circunstancias-, realizar un Informe exhaustivo que abordara todas las cuestiones planteadas, desde las más esenciales hasta las menos importantes, con profusión de simulaciones teóricas de gran utilidad, merecía una continuidad en la propia decisión final de esta CNE, que pudo haber mejorado el referido trabajo, identificando las cuestiones principales que exigen una rectificación de la Propuesta de R.D., profundizando en el análisis de las consecuencias negativas que se producirán si dicha rectificación no se produce, o acogiendo algunas de las fundadas argumentaciones realizadas en el trámite de audiencia del Consejo Consultivo. Los escenarios de sensibilidad y proyecciones teóricas, y los cálculos sobre la suficiencia tarifaria, en la medida en que se fundan en costes "reconocidos" que no pueden analizarse ni enjuiciarse con la información facilitada por el Ministerio, debían haber figurado en Anexos, pero no formar parte del cuerpo del Informe, a fin de evitar introducir confusión sobre la opinión de esta CNE respecto a la suficiencia o no de la subida de tarifas contenida en el RD. En definitiva nuestra crítica se predica respecto a la decisión del Voto Mayoritario de no realizar tal priorización selectiva de las cuestiones esenciales, rechazando completar y mejorar el Informe de los Servicios en el sentido que se expresará, en líneas generales, en el presente Voto particular.

CONSIDERACION SEGUNDA

Respecto a las cuestiones de fondo que debieron dar lugar a un Informe desfavorable a la Propuesta de RD, el Consejero que suscribe entiende que persisten las razones que ya quedaron expuestas en su Voto Particular al Informe de fecha 21 de Diciembre de 2006 sobre la tarifa eléctrica para el ejercicio del año 2007, por lo que se dan nuevamente por reproducidas en la formulación del presente Voto Particular. En lo sustancial, el pronóstico que



entonces realizábamos sobre los problemas que se iban a derivar del nuevo enfoque tarifario, desgraciadamente, se ha visto plenamente confirmado por la experiencia de este primer semestre de 2007.

En relación a las previsiones de nuevo reconocimiento de déficit "ex ante", por cuantía de 750 millones de euros para el próximo trimestre (**Artículo 1.2. de la Propuesta de Real Decreto**), adicionalmente al ya reconocido hasta ahora, incrementará la problemática inherente a tan singular mecanismo. El denominado "déficit ex ante", -que no existe en ningún otro lugar del mundo y que en realidad es una subida tarifaria encubierta-, se ha calculado sobre unos "costes reconocidos" que se ha comprobado, con arreglo a los datos reales del semestre ya vencido, que estaban sobrevalorados. Ello obligará a nuevos cálculos y correcciones, que se difieren a un momento futuro, sometiendo al singular mecanismo a una volatilidad que resulta extraña a la propia naturaleza de una tarifa regulada, que debería poner el acento en la estabilidad y previsibilidad a corto y medio plazo, como contraste a la menor aversión al riesgo y a la volatilidad de los consumidores que optan por el modelo liberalizado.

En opinión del Consejero que suscribe el reconocimiento legal de un déficit ex ante, con revisiones trimestrales, desnaturaliza la legitimidad y utilidad del reconocimiento del déficit ex post, -cuando no es coyuntural sino estructural y recurrente a lo largo de varios ejercicios-, y puede introducir distorsiones en materia de competencia respecto a los comercializadores.

CONSIDERACION TERCERA.-

Por otro lado, el horizonte de incertidumbres regulatorias al que nos referíamos en nuestro Voto Particular anterior, solo se ha despejado formalmente en algunos aspectos (**valoración de los intercambios en las bilateralizaciones**



asimiladas, estableciendo un precio definitivo en la **Disposición Adicional Primera**) pero persisten las dudas respecto al alcance real de tal previsión, dadas las contingencias a las que dicha valoración puede estar sometida (ausencia de justificación de su cálculo con arreglo a mecanismos de mercado, tal y como exige el propio RDL 3/2006; informe de REE sobre efecto sobre el déficit de determinadas actuaciones de IBERDROLA en relación con la aplicación de dicho RDL; distinto aprovechamiento económico del valor medio asignado, según la curva de carga de cada agente productor afectado, que puede presentar oscilaciones de +/- 5% sobre el valor real para cada agente considerado).

Por otro lado, el **mecanismo elegido para reintegrar al sistema la minoración de derechos de CO2 prevista en el RDL 3/2006 (Disposición Adicional Decimocuarta)** no respeta ni la finalidad ni el tenor literal de dicho RDL y va a introducir nuevas distorsiones en materia de competencia entre los distribuidores y los comercializadores, tal y como ya se advertía en la sesión del Consejo Consultivo por parte de su representante.

Asimismo, **sigue sin actualizarse el efecto sobre los costes reconocidos que va a derivarse de las modificaciones introducidas en la normativa que regula la retribución del Régimen Especial.**

Además de todo lo anterior, **persiste la más absoluta indefinición sobre la liquidación final de los CTC,s** con la problemática que de ello se deriva y que ya expuesta mediante Informe de esta CNE, por lo que las menciones en el actual Informe apoyado por el Voto Mayoritario respecto a esta cuestión pueden considerarse meramente anecdóticas, pero dejan sin abordar la auténtica problemática que sigue sin solución.



A todo ello hay que añadir los nuevos procedimientos de contratación (mercados a plazo de OMIP; subastas de compra de distribuidores; subastas de emisiones primarias de energía) cuyo efecto final en las señales de precio es aun imprevisible, pero que, dado su deficiente diseño regulatorio, en opinión del Consejero que suscribe, aunque pueda facilitar la aparición de nuevas fórmulas de intermediación comercial, será a costa de presionar al alza las tarifas durante los próximos años.

CONSIDERACION CUARTA.-

Además de todo lo anterior, la transposición de las Directivas Comunitarias a la normativa española, mediante la inminente entrada en vigor del Proyecto de Ley por el que se modifica la Ley 54/1997, para adaptarla a la Directiva 2003/54, ha supuesto una elección por parte del legislador de entre todas las posibles que, en opinión del Consejero que suscribe, va a suponer la aparición de mayores dosis de incertidumbre e imprevisibilidad en el sector, fundamentalmente en dos aspectos que se comentan a continuación.

Por un lado, la figura del “comercializador de último recurso” supone el abandono del modelo regulado diseñado en la Ley 54/97 del Sector Eléctrico. La nueva normativa legal desregula dicho suministro, -que estaba sometido a un estricto régimen de separación jurídica y de actividades- y convierte el “suministro de último recurso” en un mero producto, producto que se incorpora sin más en el portafolio de productos de los comercializadores y que podrá englobarse en paquetes de ofertas singulares y en estrategias competitivas de la propia comercializadora. De esa forma, según a qué comercializadora se asigne dicho “suministro de último recurso” y según cual sea el mecanismo de asignación, se corre el riesgo de volver a la situación anterior a la Ley 54/1997, ya que el incumbente no tendrá obligaciones de separación ni jurídica ni económica en relación con dicho suministro a precio regulado, por lo que la



ventaja competitiva que se le podría otorgar sería irreplicable por parte de otros comercializadores. Además, dada la creciente integración de los negocios de gas y electricidad, las ventajas competitivas así obtenidas no solo podrán afectar a la competencia en el seno de cada uno de los sectores eléctrico y gasista, sino también a la competencia entre productos de un sector y otro. En la Propuesta de RD que se informa nada se dice sobre a quien se asignará dicho suministro de último recurso en el sector eléctrico, y, por lo tanto, este escenario de incertidumbre permanece abierto. Sin embargo, sorprendentemente, si se aborda la cuestión en lo relativo al sector del gas, y se hace en la dirección más inconveniente, como comentaremos más adelante.

Por otro lado, en la Disposición Adicional Vigésimo Cuarta de dicho Proyecto de Ley (ya Ley en vigor de forma inminente), se deslegalizan los plazos, ritmos y circunstancias que puedan permitir seguir profundizando en la liberalización emprendida en el sector eléctrico, y se deja en manos del Gobierno su determinación casuística, sin establecer criterio objetivo alguno que permita un mínimo grado de previsibilidad sobre el escenario futuro más inmediato. Esta inestabilidad e incertidumbre sobre cuestiones claves para la actuación racional de agentes y consumidores, puede traducirse previsiblemente en mayor ineficiencia ya que las actuaciones se centrarán en el corto plazo o en la concentración de los esfuerzos y energías en obtener las definiciones regulatorias que despejen las incertidumbres en sentido favorable a los legítimos intereses particulares de cada uno de los afectados potencialmente afectados por dicha indefinición.

Lo anterior no se constata como posicionamiento contrario por parte de este regulador a una normativa que, aprobada por el Parlamento español como depositario de la soberanía popular, debe ser aplicada y cumplida cabalmente y que, probablemente, considera intereses generales que van más allá del específico interés general del sector eléctrico. Sin embargo, sus potenciales



efectos contraproducentes desde la estricta perspectiva sectorial, si deben ser advertidos para, precisamente, tratar de mitigar la intensidad de dichos potenciales efectos negativos. En definitiva, este escenario de incertidumbre regulatoria y de falta de previsibilidad, puede, por un lado, presionar al alza las tarifas, y por otro lado, puede debilitar la consolidación de la aparición de auténtica competencia en el sector y hacer muy vulnerable la actividad de comercialización a los agentes que no pertenezcan a un grupo empresarial verticalmente integrado.

Por todo ello, las decisiones regulatorias relativas a la desaparición de las tarifas (como la se contiene en la **Disposición Adicional Cuarta de la Propuesta de Real Decreto**) en la deberían adoptarse con arreglo a criterios de máxima prudencia a fin de evitar situaciones en las que se produzcan desequilibrio de posicionamiento entre agentes oferentes y consumidores sin derecho a tarifa. En este sentido, debe articularse algún tipo de "mecanismo" de "último recurso" que prevea soluciones para garantizar el suministro a precios razonables a dichos consumidores si llegaran a apreciarse fallos de mercado. El sistema propuesto por el Consejero Ponente Sr. Fabra puede ser uno de ellos, pero deben analizarse con profundidad las distintas alternativas para evitar el riesgo señalado.

CONSIDERACION QUINTA.-

Finalmente, es especialmente rechazable la incorporación en la Propuesta de RD de la tarifa eléctrica, de disposiciones normativas que nada tienen que ver con el sector eléctrico, salvo su potencialidad competidora. Nos referimos a la asignación del suministro de último recurso en el sector del gas contenida en la **Disposición Adicional Duodécima**. La opción elegida es, en opinión del Consejero que suscribe, la peor de las posibles, ya que otorgará unas ventajas al incumbente difícilmente replicables por sus competidores, no sólo en la



comercialización en el sector del gas, sino también en la comercialización en el sector eléctrico. Este efecto distorsionador de la competencia se intensifica al mantener en situación de incertidumbre la asignación del suministrador de último recurso en el sector eléctrico.

Traducido simplemente en términos puramente económicos de cálculo del coste necesario para captar un nuevo suministro en comercialización (200 euros por nuevo suministro), y dado que el número de consumidores afectados en gas asciende a más de 4.000.000 de consumidores, puede concluirse que el ahorro de costes en captación de nuevos suministros para la comercializadora que resulte asignataria de los mismos, si resulte ser la incumbente, puede llegar a los 624 millones de euros (un 80% del mercado doméstico).

Por lo tanto, dada la envergadura económica de la cuestión y sus potenciales efectos distorsionadores de la competencia, el debate sobre cuales sean los remedios o correcciones que deban introducirse en esta asunto para evitar sus efectos perjudiciales para la competencia en la comercialización en el sector energético, **no debería haber sido ser objeto de este Informe**, ya que se está legitimando la irregular tramitación de un aspecto esencial para el sector gasista, sin previa audiencia del Consejo Consultivo de Hidrocarburos. **Debió resaltarse en el Informe la necesidad de cumplimiento de dicho trámite legal de audiencia del Consejo Consultivo de Hidrocarburos, para rechazar su inclusión en la actual Propuesta de RD, y trasladar el debate de fondo al momento procesal oportuno.**

CONSIDERACION SEXTA.-

Finalmente, se observan en la Propuesta de RD otras previsiones que pueden tener efectos contraproducentes, aunque de menor calado que los expuestos



con anterioridad, pero que, sin embargo, no han merecido un comentario suficientemente crítico por parte del Voto Mayoritario.

Es el caso, por ejemplo, del recorte de retribución a los consumidores sujetos a interrumpibilidad (**Disposición Adicional Quinta. “Modificación de los coeficientes de interrumpibilidad”**), ya que debió desaconsejarse por inoportuno y poco significativo para el sistema, en un momento en que se vislumbra un mecanismo alternativo que entrará en vigor en breve plazo. Aún con más razón cuando se esta otorgando un mandato a REE (**Disposición Adicional Tercera**) para que elabore una propuesta de revisión de los periodos horarios de la tarifas, que puede acabar afectando a la retribución del servicio de interrumpibilidad. Sería deseable que dicho mandato se ejecute con participación y audiencia de los agentes, las CC.AA. y el Operador del Mercado, y previo informe de esta CNE, una vez se haya elaborado.

Tampoco se resalta suficientemente la quiebra para la seguridad jurídica y la confiabilidad que se deriva del cambio (ya iniciado en la tarifa aprobada en Diciembre de 2006, pero ahora claramente intensificado) **que afecta a los consumidores acogidos a la denominada tarifa nocturna (Disposición Transitoria Primera)**. La inversión en equipos en instalaciones de los consumidores que optaron por acogerse a dicha tarifa, -muchos de ellos aconsejados por el propio distribuidor-, resulta ahora injustificada y errónea, por la alteración del marco regulatorio. Así, en el Consejo Consultivo se señalaba la situación de algún pequeño distribuidor que de sus 15.000 clientes, más de 1.700 se había acogido a la tarifa nocturna y ahora recriminaban al consejo del propio distribuidor la mala elección realizada. No parece legítimo dicho cambio, máxime cuando las razones medioambientales y de eficiencia energética que justificaron dicha tarifa para aplanar el apuntamiento de determinadas franjas horarias de consumo, no parece que hayan desaparecido. Debería articularse



algún mecanismo de transición al nuevo marco para los consumidores que realizaron su elección confiando en la estabilidad y perdurabilidad del mismo.

Tampoco se comparte la opinión contenida en el Informe apoyado por el Voto Mayoritario sobre la conveniencia de la supresión de las **tarifas establecidas para un uso específico como es el de riegos agrícolas (Disposición Transitoria Segunda)**. Como se puso de relieve en la exposición realizada en este sentido en el Consejo Consultivo, muchas explotaciones de riego han incrementado su consumo eléctrico como consecuencia de la modernización de sus instalaciones a fin de racionalizar el consumo de agua. Resulta evidente que el consumo de agua se constituye cada día más como un factor de eficiencia y aprovechamiento de recursos naturales que acaba teniendo incidencia en el propio ahorro y eficiencia energética global de cada País.

En recientes informes de esta CNE, como el relativo a la retribución del régimen especial en instalaciones de producción que aprovechen cultivos agrícolas energéticos, se apelaba a la necesidad de justificar adecuadamente las retribuciones fijadas y distribuir parte del coste de dichos cultivos a programas sectoriales de otros Ministerios, sin hacer recaer todo el importe del mismo sobre los consumidores eléctricos. Entiende el Consejero que suscribe, que hubiera bastado una recomendación similar en el caso que nos ocupa relativo a la tarifa de riego, o una profundización en las posibilidades que ofrecen los programas de ahorro y eficiencia energética, recomendando el análisis desde la posible ampliación de dichos programas a las circunstancias singulares de este tipo de explotaciones, en lugar de valorar como favorable una subida tarifaria que desincentiva dichas modernizaciones o como deseable una supresión de la tarifa para dar cumplimiento a las disposiciones comunitarias sobre la materia.



Un último comentario sobre el capítulo de la Propuesta del RD sobre el **supuesto “reforzamiento” de la independencia de esta CNE (Disposición Adicional Séptima)**, y que ya merece una opinión muy desfavorable en el Informe aprobado por el Voto Mayoritario. El uso y abuso del trámite de urgencia para el análisis de propuestas de modificación de normativa esencial del sector, la ausencia de una comunicación clara a esta CNE de un planteamiento claro y definido sobre el modelo final al que van dirigidas dichas reformas, la acumulación de mandatos y tareas en momentos muy concretos y plazos muy breves, y, por último, la reforma del marco normativo que preservaba la independencia y autonomía del Consejo de Administración de esta CNE para definir el funcionamiento interno y el régimen interior de este Organismo Regulador, llevada a efecto mediante el Real Decreto 1204/2006, de 20 de Octubre, solo permite concluir que no sólo no se refuerza la independencia de este Organismo Regulador, sino que, sarcásticamente, se sigue haciendo cada día más difícil su trabajo y función, al tiempo que se aparenta y predica desde el ámbito gubernamental exactamente lo contrario.

En este sentido no es ocioso recordar que el referido Real Decreto 1204/2006, que introduce un perfil claramente presidencialista en la organización del régimen interior de esta Institución, en perjuicio de la naturaleza colegiada de su Consejo de Administración, fue recurrido judicialmente por tan sólo tres Consejeros de esta CNE ante la promesa del Ministro de Industria realizada entonces al parecer a otros Consejeros en el sentido de que iban a ser atendidas las quejas expresadas y modificada dicha normativa, según consta en Acta de las sesiones en que fue debatida la cuestión. Bastaría con dar cumplimiento a aquella promesa ministerial de modificación o dejar sin efecto dicho Real Decreto 1204/2006 para hacer realidad el “reforzamiento” de la independencia de esta CNE respecto a la situación actual, y así debió recordarse en el Informe aprobado por el Voto Mayoritario.



Comisión
Nacional
de Energía

Sin embargo, la vocación restrictiva de la naturaleza colegiada de las decisiones del Consejo de la CNE, se sigue observando nítidamente en el mecanismo que se establece en la actual propuesta de Real Decreto que ahora se informa, en concreto en el **epígrafe 4. de la Disposición Adicional Séptima.** que obliga a esta CNE a nombrar dos personas **con poderes** para representarla en el grupo de trabajo con su homólogo francés para examinar, en cooperación con los actores del mercado y los gestores de las redes afectadas, las soluciones que permitan el desarrollo de los intercambios transfronterizos entre ambos países.

De esta forma se continúa vaciando de competencias al Consejo de esta CNE, que se ve obligada legalmente a otorgar poderes y delegaciones de sus funciones en órganos o personas distintas del propio ámbito de decisión que viene constituido por su Consejo de Administración en pleno. En definitiva, el mismo esquema que ya se viene observando en el desarrollo de las previsiones regulatorias que guardan relación con el MIBEL, y en el que el papel de esta CNE, como tal órgano colegiado, viene siendo reducido día tras día a la mera ratificación de las decisiones regulatorias ya adoptadas en ámbitos distintos.

Finalmente, el Consejero que suscribe se adhiere y comparte las opiniones contenidas en el Voto Particular del Vicepresidente.

En Madrid a veintiséis de junio de dos mil siete.

Fdo. Francisco Javier Peón Torre
Consejero