



VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL CONSEJERO D. JORGE FABRA UTRAY A LOS INFORMES 2/2008 Y 3/2008 DE LA CNE SOBRE LA PROPUESTA DE REAL DECRETO Y RESOLUCIÓN DE LA SECRETARÍA GENERAL DE ENERGÍA QUE REGULAN LAS EMISIONES PRIMARIAS DE ENERGÍA

El Consejo de Administración en su sesión de 22 de enero de 2008, aprobó el "INFORME DE VALORACIÓN PRELIMINAR SOBRE LAS SUBASTAS DE EMISIONES PRIMARIAS DE ENERGÍA Y CESUR", (en adelante "VALORACIÓN DE LAS EPE'S Y CESUR") que aporta un análisis crítico del programa de subastas vigente, poniendo en discusión su eficacia como instrumento de promoción de la competencia.

De manera coherente con las principales conclusiones de este informe, se considera que habría sido conveniente que los informes de la CNE sobre la propuesta de Real Decreto y la propuesta de Resolución de la SGE reflejaran en mayor medida las preocupaciones y los riesgos puestos de manifiesto en su previa "VALORACIÓN DE LAS EPE'S Y CESUR". En particular, habría sido oportuno incluir las consideraciones que se exponen a continuación.

Como comentario general, se considera inadecuada e inoportuna la extensión del programa de subastas bajo su diseño actual, cuya naturaleza obligatoria para los operadores dominantes se justifica esencialmente en el objetivo de fomentar la competencia. A la vista de que las características actuales de diseño de las subastas limitan fuertemente su eficacia como instrumento para mejorar el funcionamiento competitivo del sector, no parece conveniente establecer en fecha actual la celebración de dos subastas sustancialmente

JF

similares con comienzo del periodo de entrega el 1 de octubre de 2008, fundamentalmente porque seguirán siendo obligatorias para IBERDROLA y ENDESA sin servir como medida para mitigar su poder de mercado o impulsar la entrada de nuevos agentes.

Alternativamente, podría haberse lanzado la propuesta de condicionar la realización de nuevas subastas y la definición de sus características a la realización de dos estudios: el que sugiere el informe sobre la propuesta de Real Decreto en la página 21 para valorar su impacto sobre el fomento de la contratación a plazo, y el que se sugiere en las observaciones finales de la "VALORACIÓN DE LAS EPE'S Y CESUR", de realizar un diagnóstico de los problemas de competencia (barreras a la entrada y comportamiento estratégico de los operadores dominantes) que se pretenden resolver. En todo caso tan sólo las subastas que fueran orientadas a promover la competencia deberían tener carácter obligatorio, mientras las que se destinaran exclusivamente al fomento de la contratación a plazo, diseñándose con características de instrumento de cobertura, fácilmente comparable con los productos negociados en los mercado a plazo, deberían ser voluntarias.

Con respecto a las cantidades objeto de las nuevas subastas, habría sido oportuno que el informe mencionara la necesidad de realizar una identificación adecuada de los problemas de competencia que deben ser resueltos o al menos atemperados (el informe sobre la propuesta de Real Decreto, en su página 27 se limita a observar que la nueva potencia en venta representa un porcentaje mayor de la potencia total de cada operador con respecto a las subastas anteriores). Como se discute en la "VALORACIÓN DE LAS EPE'S Y CESUR", con el fin de mitigar el poder de mercado de los operadores con posiciones de dominio, la potencia que se subaste debería establecerse en función de su capacidad de ejercer dicho poder, relacionada con su cuota de mercado, mix de generación, margen de reserva del sistema, etc. En otras

palabras, el monto de la potencia sometida a subasta debería relacionarse directamente con el nivel de demanda residual esperada de los operadores dominantes en los momentos en los que se considere que existe un riesgo significativo de ejercicio de poder de mercado mediante una retirada estratégica de capacidad. A este respecto cabe señalar que los problemas de competencia tienden a presentarse con mayor incidencia en las zonas de la curva de carga en las que se produce con mayor probabilidad un salto entre tecnologías, lo que favorecería la elección de un producto con las siguientes características: (1) concentración de la potencia que se subasta en los periodos de demanda en los cuales comportamientos estratégicos de oferta obtienen una mayor y menos identificable capacidad de elevar precios por encima de los costes marginales; y (2) un mecanismo de subasta que oriente a los adjudicatarios a elegir un periodo de ejercicio de la opción en el cual se detecta una mayor incidencia de los problemas de competencia que se pretende mitigar. El elemento que hace que el producto tenga estas características es, justamente, el precio de ejercicio de la opción, que debería tender a identificarse, en las circunstancias de precios y costes que enmarcan los actuales precios y costes de la generación en España, con el coste marginal de un CCGT que a su vez sea marginal dentro de su familia tecnológica, y/o con tecnologías no reproducibles con bajas horas de utilización (1000 o 2000 h) como es el caso de la gran hidráulica con embalses de regulación. Como se reitera a lo largo de esta explicación de voto, la elección del precio de ejercicio debería en cualquier caso responder a un análisis del mercado con este objetivo.

De forma adicional, para atraer nuevos generadores/comercializadores y/o ayudar al crecimiento de los recién establecidos, la potencia subastada debería de ser suficiente para estimular la nueva entrada (es decir, alcanzar la escala mínima eficiente) y el tipo de producto debería permitir una modulación, una anticipación, y una duración suficiente para que los potenciales compradores

desarrollasen sus planes comerciales en el mercado minorista. El informe debería haber incluido consideraciones más incisivas sobre la importancia de introducir un producto de largo plazo y con precio de ejercicio variable. En este sentido, desde una perspectiva de competencia sería aconsejable que las “emisiones primarias de energía” tomaran la forma de opciones con periodo de entrega de largo plazo, con precio de ejercicio variable determinado por una fórmula de indexación con la evolución de los costes más representativos de las tecnologías mencionadas (por ejemplo: un mix de costes de combustibles, fundamentalmente carbón y gas natural, el coste del derecho de emisión de CO2 y el tipo de cambio €/\$, y/o un precio de ejercicio inframarginal en todas las horas con un número limitado de horas para el ejercicio de la opción -1000 o 2000 horas por ejemplo-)

Finalmente, en lo que concierne a la definición del nominal del contrato, el informe sobre la propuesta de Resolución de la SGE, del que aquí se disiente, desaconseja el incremento del nominal del contrato desde 2 MW a 20 MW. A este respecto, habría sido conveniente que este informe explicitara en sus conclusiones que, aún cuando este incremento podría tener en principio un efecto negativo sobre la presión competitiva de la subasta (perspectiva que sólo interesa a los operadores dominantes para obtener un precio de la opción más alto), cabría también tener en cuenta que su impacto podría ser positivo desde la perspectiva de mejorar la competencia en el mercado mayorista al contado y en comercialización, puesto que con esta medida se impulsa la creación de competidores de tamaño más grande y por tanto más eficaces a la hora de competir con los incumbentes.

La CNE parece olvidar, en los informes que aquí se critican, que las EPE's no son más que un instrumento para mitigar el poder de mercado de las empresas dominantes o para modificar sus comportamientos estratégicos en el mercado, y no un fin en sí mismas. La presión competitiva que debe preocupar a la CNE

no es la de las subastas EPE's sino la del mercado principal que es subyacente de todos los demás. El "ratio de elegibilidad" en la subastas EPE's como argumento a favor del fraccionamiento de la potencia sacada a subasta proviene de la cultura financiera de los emisores de instrumentos financieros. Al respecto este Consejero sólo puede insistir en que la posición de la CNE no debe asumir esta perspectiva. Antes debiera preferir una subasta desierta que una subasta con resultados irrelevantes para los objetivos del regulador. La protección del emisor debería centrarse en las condiciones de la subasta, por ejemplo, en el establecimiento de un precio de reserva para la opción representativo del coste fijo de la central real que pudiera corresponder al coste variable representado por el precio establecido para el ejercicio de la opción.

En todo caso, este aspecto también debería ser objeto de la reflexión más amplia, en coherencia con las sugerencias de la "VALORACIÓN DE LAS EPE'S Y CESUR" (entre ellas se sugiere que la participación en la subasta debería estar condicionada al cumplimiento de requisitos de precalificación que limiten su entrada a generadores y comercializadores, distintos de los operadores dominantes, con planes de negocio a largo plazo, requisitos similares a los que se establecieron en el programa de cesión de gas de Argelia de 2001-2003).

En cualquier caso los efectos de este tipo de VPP's sobre la mejora de la competencia, aún modificados con el tipo de propuesta que en esta explicación de voto se propone, son ciertamente limitados. Para incidir sobre la estructura competitiva del Sector Eléctrico Español será necesario recurrir a instrumentos capaces de generar auténticos competidores virtuales. Para ello sería casi imprescindible que las subastas nominaran centrales reales cuya oferta y acoplamiento dependiera de la competitividad de la oferta realizada por el generador virtual en el mercado principal. Es decir, no por el propietario de la central sino por el propietario de la opción, de tal manera que las ofertas de

Comisión

Nacional

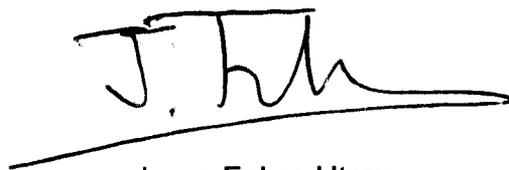
de Energía

energía en los mercados principales realizadas por los propietarios de la potencia virtual adquirida en las subastas EPE's, tuvieran como consecuencia el acoplamiento de la central nominada, si la oferta es competitiva, o el no acoplamiento si la oferta no lo es. En definitiva, el operador virtual competiría no sólo contra los operadores "no dominantes" sino también contra los propios "operadores dominantes" de los que ha adquirido las correspondientes opciones.

Estas son las razones de este voto negativo a los informes 2/2008 Y 3/2008 de la CNE sobre la Propuesta de R.D. y Resolución de la Secretaría General de Energía que regulan las "Emisiones Primarias de Energía".

Es necesario señalar, no obstante y para finalizar, que las subastas EPE's o VPP's, si bien contribuirán a disminuir los incentivos de los operadores dominantes para ejercer poder de mercado y con ello a minorar los precios de la electricidad porque la disminución de tales incentivos modificará las estrategias competitivas de los operadores en el mercado, nada aportarán al problema principal del modelo retributivo establecido: mercado (imperfecto) "sólo energía", que tiende a equilibrios de precios por encima de los costes marginales (equilibrio oligopolístico), a generar dificultades retributivas en las centrales marginales y beneficios extraordinarios en las centrales inframarginales, siendo inexistente, como así, irremediablemente, es, la libertad de establecimiento en el Sector Eléctrico.

En Madrid, a 24 de enero de 2008



Jorge Fabra Utray