



Comisión
Nacional
de Energía

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO LUÍS ALBENTOSA PUCHE EN RELACIÓN A LA PROPUESTA DE REVISIÓN DE LAS TARIFAS DE ACCESO PARA 2009 Y REVISIÓN DE LAS TARIFAS INTEGRALES PARA EL PRIMER TRIMESTRE DE 2009

1. Este consejero considera imprescindible que desaparezcan las tarifas eléctricas, quedando relegadas las de último recurso a un reducido conjunto de consumidores domésticos, y que, de cualquier modo, la evolución de tales tarifas refleje los movimientos que experimentan el conjunto de las energías primarias. Esto es lo que viene aconteciendo con los precios de la mayoría de los hidrocarburos líquidos (carburantes y combustibles) y gaseosos, que reflejan los cambios que experimentan respectivamente los precios del crudo de petróleo y los del gas natural, como energías primarias que son de aquéllos productos derivados. Sin embargo, esto no es lo que ocurre con la electricidad, ya que sus precios regulados (tarifas) vienen evolucionando muy por detrás de los costes de oportunidad de las energías primarias, a partir de las cuales se obtiene aquélla. Como consecuencia de ello, el *déficit tarifario*, definido como el desfase entre ambos conjuntos de variables, que se produce porque las autoridades no incrementan anualmente las tarifas en cuantía suficiente para cubrir todos los costes del suministro eléctrico, registra cifras muy abultadas prácticamente todos los años desde 2000.

2. A los efectos de lo que sigue, en el ámbito de las tarifas eléctricas es necesario distinguir entre dos conceptos.

3. Por un lado, cualquier atento seguidor del sector eléctrico español conoce con relativa exactitud el *déficit tarifario acumulado* de cada momento, definido como la suma de los déficits tarifarios que se han registrado desde 2000 menos la parte de tal déficit que se ha ido amortizando anualmente a través de las propias tarifas.



Comisión
Nacional
de Energía

4. Por otro lado, en la medida en que durante los últimos siete u ocho años todos los costes, o algunos de ellos, siguen creciendo por encima del ritmo al que lo hacen las tarifas, la diferencia existente entre aquéllos y éstas se va ampliando. Resulta relativamente fácil estimar, en cada momento, el porcentaje en que deben crecer las tarifas para que los ingresos que se derivan de ellas coincidan con los costes en los que hay que incurrir para la provisión del suministro eléctrico sin generar déficit tarifario: las tarifas resultantes de estos crecimientos son las denominadas *tarifas aditivas*. Este tipo de cálculo es el que, en un espacio de tiempo relativamente corto, la CNE ha elaborado en varias ocasiones. Cualquiera de estas estimaciones sólo se ha diferenciado de la anterior en que ha incorporado los valores correspondientes a un trimestre adicional. Tales estimaciones, aunque muy prolijas, son conceptualmente fáciles de realizar. Desde un punto de vista práctico, tales estimaciones, aunque prolijas, son igualmente fáciles de llevar a cabo, pues utiliza para realizarlas información disponible o calculable sin excesiva dificultad. En cualquier caso, tanto la CNE como el MITyC disponen de personal con la cualificación profesional suficiente para calcular el porcentaje en que han de incrementarse las tarifas para que en los siguientes tres (o doce) meses no se registre déficit tarifario.

5. La propuesta de revisión de las tarifas (en adelante, *propuesta de revisión*) aprobada por la mayoría del consejo de administración de la CNE responde a este último proceder. Tal *propuesta de revisión* viene a señalar, por un lado, que un incremento de las tarifas de acceso del 92,8 por ciento evitará que durante 2009 tales tarifas generen déficit tarifario; por otro lado, la *propuesta de revisión* indica que un crecimiento de las tarifas integrales del 31 por ciento evitará que se genere déficit tarifario.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. J.', is located on the right side of the page.



Comisión
Nacional
de Energía

6. El consejero que suscribe este voto particular ha votado en contra de esta *propuesta de revisión* aprobada por la mayoría del consejo por dos razones: porque la *propuesta de revisión* no propone revisión de tarifa alguna y porque la *propuesta de revisión* hace propuestas normativas con las que este consejero está en total desacuerdo.

**La *propuesta de revisión*
no propone revisión de tarifa alguna**

7. En primer lugar, la *propuesta de revisión* aprobada por el consejo no es tal; no es una propuesta de revisión tarifaria. El documento aprobado por el consejo de la CNE es el cálculo de cuanto deberían incrementarse globalmente las dos grandes categorías de tarifas (integrales y de acceso) para obtener las tarifas aditivas.

8. Cuando la diferencia o distancia existente entre las tarifas eléctricas vigentes y las tarifas aditivas es tan grande como lo es en noviembre de 2008, no tiene sentido alguno plantearse la implantación, en enero de 2009, de las tarifas aditivas. El abultado déficit tarifario acumulado exige, ciertamente, abordar la tarea de reequilibrar tanto las tarifas integrales (que serán sustituidas por las de último recurso) como las de acceso. Sin embargo, cuando finalice 2008 el déficit tarifario acumulado será tan voluminoso que seguramente será difícil encontrar a alguien que proponga un crecimiento de los precios de la electricidad suficientemente elevado para que súbitamente y de una sola vez dejen de registrarse adicionales déficits tarifarios. Lo responsable, en una primera instancia, es determinar la fecha en la que debe producirse la convergencia entre las tarifas en vigor y las tarifas aditivas; dada la distancia que existe actualmente entre ambos tipos de tarifas, y dando por supuesto que los consumidores (los empresariales de modo especial) tendrán que ir aceptando importantes encarecimientos de la electricidad, la fecha de tal



Comisión
Nacional
de Energía

convergencia debe situarse dentro de tres o cuatro años. Lo responsable, en una segunda instancia, es determinar las tarifas de cada año (y de cada trimestre) que finalmente converjan en las tarifas aditivas. Todo ello no es óbice para que algunas de las partidas de coste incluidas en las tarifas aditivas puedan cuestionarse, total o parcialmente, tal como este consejero expresó en voto particular fechado el 16 de mayo de 2008.

9. A partir de las consideraciones anteriores, este consejero manifiesta que no tiene sentido alguno la *propuesta de revisión* aprobada por la mayoría del consejo, cuando además este ejercicio aritmético ha sido realizado en los últimos pocos meses en varias ocasiones por este mismo órgano regulador. Como ya ha sido dicho más arriba, la *propuesta de revisión* aprobada por el consejo no es tal; no es una propuesta de revisión tarifaria. En efecto, el documento aprobado por el consejo de la CNE es el cálculo de cuánto deberían incrementarse globalmente las dos grandes categorías de tarifas (integrales y de acceso) para obtener las tarifas aditivas.

10. Debe añadirse, además, que las autoridades energéticas han solicitado recientemente de esta CNE que...*en el futuro, las propuestas de revisión de las tarifas de gas y electricidad deben plantearse **concretando** los cálculos para el escenario que esa Comisión considere más adecuado o probable, determinando **para cada tramo tarifario una cuantía única y concreta** de las revisiones que propone* (a lo largo de este voto particular las negritas las incorpora el consejero firmante de este voto particular).

11. Frente a esta petición de las autoridades energéticas, en el segundo párrafo de la *propuesta de revisión*, de 77 páginas, aprobado por la mayoría del consejo, se afirma que... *la propuesta **no debe ser otra cosa** que el resultado de un ejercicio matemático alimentado por previsiones de ingresos y costes que se realizan de manera acorde con lo establecido en la propia normativa.*



Comisión
Nacional
de Energía

12. Sólo una línea después, la *propuesta de revisión* mantiene que, *según la normativa tarifaria vigente, la revisión tarifaria que se propone es resultado **cuasi unívoco** de los anteriormente mencionados ejercicios matemáticos*. En el cuarto párrafo de la página 3 (primera después del índice) de la *propuesta de revisión* se afirma que...*esta CNE **carece de grados de libertad** suficiente (...) para la formulación de otras posibles propuestas de contenido más moderado*.

13. Este consejero considera que difícilmente se puede afirmar que esta CNE carece de grados de libertad suficientes para la formulación de otras posibles propuestas de contenido más moderado. El Real Decreto 871/2007 establece que la CNE enviará a la Secretaría General de Energía una propuesta de revisión de las tarifas eléctricas, junto con la memoria explicativa en la que se detallen los supuestos, previsiones y cálculos utilizados.

14. La CNE es un agencia reguladora con un órgano de gobierno cuyos miembros han sido nombrados por el Gobierno de la Nación, que cuenta con una más que suficiente dotación de recursos materiales y humanos, cuyos directivos (directores y subdirectores) obtienen una remuneración equivalente o cercana a la de muchos de sus homólogos del sector privado. Un órgano regulador-supervisor como la CNE debe ser socialmente útil y, para ello, debe trabajar para resolver problemas, formulando propuestas regulatorias que tengan un grado de concreción suficiente para conseguir de los agentes comportamientos que impliquen la resolución de los problemas de los sectores energéticos.

15. ¿Por qué no se puede esperar de un órgano con estas características algo más que un ejercicio de *previsión* (?) automática, que es resultado de la aplicación, de modo cuasi unívoco, de unos cálculos aritméticos? ¿es mucho pedir un ejercicio de responsabilidad social consistente en elaborar una

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Jal', is located in the bottom right corner of the page.



Comisión
Nacional
de Energía

propuesta razonable y razonada de subida de tarifas que permita en un periodo de tiempo, también razonable, eliminar el desequilibrio tarifario existente actualmente? Resultados cuasi unívocos de cálculos matemáticos (?), que se asemejan poco menos que a prácticas *de corta y pega*, ¿acaso no resultan socialmente demasiado caros estos ejercicios?

16. Se esté de acuerdo o no, buena parte de las funciones que tiene encomendadas la CNE debe ejercerlas por la vía consultiva, más que por la vía ejecutiva. Sin embargo, como este consejero, firmante de este voto particular, ha mantenido recientemente... *todos los informes de carácter consultivo emitidos por la CNE han sido, y son, elaborados como si fueran ejecutivos: en su redacción se especifican las modificaciones que se proponen, se cuestionan las cifras de cualquier tipo que puedan aparecer en los proyectos y se proponen alternativas. Dicho de otro modo, el espíritu y el grado de concreción con el que la CNE siempre ha abordado cualquier informe de carácter consultivo son los mismos con los que se preparan los informes de carácter ejecutivo y los mismos con los que se prepara en la Administración española cualquier proyecto normativo destinado a ir inmediatamente a las páginas del Boletín Oficial del Estado. Por todo ello, el carácter consultivo, que de forma predominante define a la CNE, no tiene por qué dificultar el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas este órgano regulador.*

17. (Este consejero quiere señalar que el texto reproducido en letra cursiva en el párrafo anterior pertenece a un voto particular de este mismo consejero que excepcionalmente no ha sido publicado en la página web de la CNE porque el consejo de administración de este órgano regulador así lo decidió. La CNE no solo no ha hecho pública la resolución ni los votos particulares que ha emitido para la Comisión Nacional de Competencia con motivo de la operación de concentración entre Gas Natural y Unión Fenosa sino que no ha informado de tal decisión. En este caso, ni un atisbo de transparencia.)



Comisión
Nacional
de Energía

18. En conclusión, nada impide que la CNE proponga al Gobierno una modificación de las tarifas eléctricas orientada a conseguir que, transcurrido un periodo de tiempo determinado, tales tarifas coincidan con las tarifas aditivas. El Real Decreto 871/2007 no impide, sino más bien todo lo contrario, que la CNE remita al MITyC una propuesta de revisión tarifaria que proponga, tal como las autoridades energéticas lo han solicitado recientemente (17 de octubre de 2008), *una cuantía única y concreta de las revisiones que propone*. Por el contrario, en opinión de este consejero, el recordatorio, una vez más, de cuáles son las tarifas aditivas --que eso y no otra cosa es lo que contiene la *propuesta de revisión* aprobada por la mayoría del consejo— no va a reportar al Gobierno utilidad alguna.

19. Este consejero quiere añadir que la *propuesta de revisión* aprobada por la mayoría del consejo recuerda en varias ocasiones que las tarifas de acceso de 2008 generaban, *ab initio*, unos ingresos inferiores a los costes que deben sufragar las tarifas de acceso y que la diferencia entre aquéllos y éstos es precisamente igual al déficit ex-ante de 2008. El recordatorio de este hecho cierto va acompañado de una advertencia según la cual esta circunstancia explica que tanto las tarifas integrales como las de acceso de 2009 y 2008 no sean homogéneas y que, por lo tanto, no sean, según la *propuesta de revisión* aprobada por la mayoría, comparables. Este consejero no entiende que se persigue con esta afirmación, ya que, en modo alguno, el déficit ex-ante de 2008 imposibilita la comparación de las tarifas de 2008 con las tarifas aditivas de 2009. Nada impide establecer el supuesto de un déficit ex-ante para 2009 (de la misma cuantía, en términos absolutos o en términos porcentuales, que el de 2008) con lo que la comparación entre ambas tarifas sería correcta, además de posible. A lo peor es que tales comparaciones ciertamente posibilitarían proponer crecimientos inferiores.

A handwritten signature in black ink, located in the bottom right corner of the page.



Comisión
Nacional
de Energía

**La *propuesta de revisión*
propone sustanciales
modificaciones normativas**

20. La segunda razón por la que este consejero ha votado en contra de esta *propuesta de revisión* aprobada por la mayoría del consejo descansa en que no está de acuerdo en el cambio normativo al que se alude en el tercer párrafo del preámbulo (página tercera de las 77 de las que consta el documento de *propuesta de revisión*). En este párrafo se afirma que... *esta CNE quiere poner de manifiesto una vez más la necesidad de un cambio normativo que restituya el equilibrio retributivo de la generación de electricidad del régimen ordinario que estaba presente en la Ley 54/1997, del sector eléctrico, y sus primeras normas de desarrollo. Este equilibrio retributivo, que ha quedado alterado, entre otras razones, por la evolución de los precios de los combustibles fósiles, y por las modificaciones normativas relativas a los CTC, tenía por objeto una retribución suficiente, y no excesiva, de la generación de electricidad, manteniendo una adecuada distribución del excedente de la actividad entre las diferentes tecnologías que concurren en la cobertura de la demanda y entre las empresas y los consumidores.*

21. La lectura del texto en cursiva del párrafo anterior lleva a este consejero a reproducir los siguientes cuatro párrafos (22, 23, 24 y 25) que forman parte del voto particular de él mismo fechado el 16 de mayo de 2008, ya citado.

22. En principio, este consejero no cree que exista obstáculo insalvable 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



Comisión
Nacional
de Energía

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.

23. Este consejero considera, en segundo lugar, que esta CNE podría estar considerando, posiblemente sin quererlo, la posibilidad de incorporar a sus funciones la mejora de la distribución de la renta, aunque sea en el ámbito sectorial.

24. 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 número 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 los precios relativos aumenta la rentabilidad de unos y hace descender la de otros.

25. Este consejero considera, en cuarto lugar, 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 de las distintas técnicas de producción, con las que se puede obtener tal producto, sean diferentes. No es difícil imaginar los ímprobos esfuerzos que tiene que hacer un vendedor para convencer a un consumidor de que dos unidades de producto idénticas, mostradas una al lado de la otra, tienen dos precios diferentes, porque el

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. J.', is located on the right side of the page.



Comisión
Nacional
de Energía

vendedor dice –sin mentir, además– que cada una de ellas ha sido obtenida con técnicas de producción diferentes.

26. Volviendo al tercer párrafo del preámbulo de la *propuesta de revisión* aprobada por la mayoría del consejo (recogido en letras cursivas en el párrafo 20 de este voto particular), llama la atención que se pretenda restituir el equilibrio retributivo de la generación eléctrica porque se ha producido una evolución de los precios de los combustibles fósiles. El consejero que suscribe este voto particular quiere manifestar, todo lo solemnemente que permite un voto particular, que también se muestra contrariado por tal cambio de los precios de los combustibles fósiles.

27. Este consejero quiere recordar que el Real Decreto 1432/2002, de 27 de diciembre, que establece el método para la aprobación o modificación de la tarifa eléctrica media o de referencia, fijó un tope al crecimiento anual de las tarifas, con independencia de la evolución de los costes de oportunidad de las energías primarias. Dicho de otro modo, según esta disposición, el precio de la electricidad no podía crecer ningún año por encima de lo establecido en dicho Real Decreto, con independencia de la hidráulidad que exista en cada momento y de los precios de, por ejemplo, el gas natural y el carbón. Debe señalarse que los artículos del Real Decreto 1432/2002 que establecían este porcentaje máximo de encarecimiento de la electricidad fueron derogados por el Real Decreto 809/2006, de 30 de junio.

28. A la vista de las modificaciones normativas que propone la *propuesta de revisión* aprobada por la mayoría del consejo puede sugerirse la rehabilitación de los artículos mencionados que limitaban la evolución de los precios de la energía eléctrica. Por este camino, a lo peor, se resucita a la Junta Superior de Precios.



Comisión
Nacional
de Energía

29. Más que conveniente es imprescindible que ambos reguladores —el principal (MITyC) y el independiente (CNE)— reflexionen sobre lo que debe ser la actividad regulatoria de cada uno de ellos; además, es aconsejable que lo comuniquen (más allá incluso de la comunidad energética) a la sociedad española y, finalmente, sería de agradecer que lo llevarsen a cabo. De momento, la CNE debe hacer propuestas de modificación de las tarifas eléctricas; las modificaciones normativas de ámbito reglamentario y/o los proyectos de norma de mayor rango deben ser elaborados por el Gobierno.

Madrid, a 10 de noviembre de 2008

Luis Albentosa Puche