

Voto Particular que emite el Consejero Ponente D. Jorge Fabra Utray al informe de la CNE sobre la propuesta de Real Decreto “por el que se regula la puesta en marcha del suministro de último recurso en el sector de la energía eléctrica”.

El Consejero que suscribe el presente voto particular propuso al Consejo de Administración de la CNE, en su calidad de ponente, incluir en el informe sobre la propuesta de Real Decreto un conjunto de “*consideraciones preliminares*” sobre el enfoque regulatorio subyacente en la propuesta que carecieron del respaldo suficiente para pasar a ser parte del acuerdo del Consejo.

Estas “*consideraciones preliminares*” constataban y celebraban el hecho de que la propuesta de Real Decreto implicaba la liberalización completa del suministro de electricidad al limitar la intervención del MITYC en la fijación de la Tarifa Eléctrica al 30% de la energía consumida a través de la denominada Tarifa de Último Recurso (TUR) que constituía, además, una tarifa aditiva de los precios del mercado, culminando así el proceso de liberalización de precios de la energía eléctrica impulsado por las directivas de la CE y por la propia Ley del Sector Eléctrico en su vigente redacción.

Pero al mismo tiempo que celebraban la culminación del proceso, las “*consideraciones preliminares*” propuestas se interrogaban sobre la calidad de una liberalización basada en la creación de figuras tales como las Comercializadoras de Último Recurso (CUR) que, desde la más respetuosa comprensión del Consejero que suscribe, son irrelevantes por su nula aportación de valor al suministro de electricidad siendo, al mismo tiempo, altamente burocráticas y perturbadoras de las relaciones de los consumidores con el resto de los agentes del sistema (generadores, distribuidores, comercializadores y operadores del mercado), cuestión que, además, resulta agravada por la regulación propuesta.

Naturalmente, las “*consideraciones preliminares*” propuestas por este Consejero no eran contrarias a la liberalización de los precios de la energía eléctrica sino, muy al contrario, lo eran a la escasa calidad, a su juicio, del enfoque regulatorio subyacente en el Real Decreto propuesto. Desde este juicio, en las “*consideraciones*” realizadas se planteaba un esbozo de modelo o enfoque alternativo que propugnaba la completa desaparición de las tarifas eléctricas y una mínima regulación de las ofertas de los comercializadores de tal manera que fueran los propios comercializadores y no el MITYC los que ofrecieran a todos los consumidores, entre sus diferentes ofertas libremente configuradas con las características, plazos y precios que consideraran convenientes, la opción de un contrato básico consistente en el suministro de electricidad al precio que resultara de la media ponderada de los precios horarios del mercado verificados en el plazo del correspondiente contrato.

De esta manera, todos los consumidores tendrían la opción de acogerse a cualquiera de las ofertas imaginativas y competitivas que los comercializadores les presentaran –que sin duda surgirían del juego de la competencia- entre ellas la suscripción de un contrato básico de suministro en el que los comercializadores prestarían a los consumidores un servicio básico con un pass through puro de los precios del mercado correspondiente al perfil de su consumo.

La transparencia y sencillez de este planteamiento de la comercialización aportaría a los consumidores la calidad y las garantías necesarias exigibles a todo entorno competitivo basado en el ejercicio de la libertad de elección por los consumidores de suministradores en competencia.

Como no podía ser de otra manera, las “*consideraciones preliminares*” propuestas por este Consejero, se cerraban con la constatación de que en el mercado de la electricidad subsisten, como es de sobra conocido, graves fallos de mercado, entre ellos uno determinante cual es la inexistencia de libertad de establecimiento en el segmento de la generación y que exige la correspondiente intervención regulatoria que resuelva de manera sostenible y equilibrada las distorsiones que todo ello provoca, tanto para las empresas como para los consumidores.

Esta cuestión, señalada por la CNE con motivo de su propuesta de revisión de la tarifa de energía eléctrica para el tercer trimestre de 2008 y posteriormente por diversos consejeros en sus explicaciones de voto a propósito de diferentes acuerdos, resultaba, en la hora de la liberalización completa pretendida, cuestión de todo punto insoslayable -y de ningún modo extemporánea y sí completamente oportuna- si se quiere que tal liberalización merezca tal nombre o que al menos transcurra por caminos positivos.

Adicionalmente, las “*consideraciones preliminares*” no obviaban la cuestión fundamental que subyace en todo planteamiento regulatorio actual del Sector Eléctrico: el denominado “déficit tarifario”. Así, señalaban la existencia de beneficios regulatorios (resultado del no tratamiento de los fallos de mercado antes apuntados) que, abonados a la tarifa de acceso, permitirían la absorción de la deuda reconocida a las empresas o “déficit tarifario” en un plazo razonable de no muchos años sin necesidad de revisar al alza la suma resultante del precio de la energía eléctrica y de la tarifa de acceso (coste para los consumidores). El fundamento de esta consideración radica en la calificación económica del “déficit” como la diferencia entre los precios del mercado y la tarifa eléctrica que periódicamente fija el Gobierno y no, como profusamente se repite con toda falta de precisión y rigor, en la diferencia entre los costes de la energía y la tarifa eléctrica. Y esto es así, simplemente, porque

JH

los graves fallos que presenta el mercado eléctrico impiden la convergencia de precios y costes como cabría esperar de cualquier mercado eficiente.

Con objeto de mitigar la farisaica crítica que este tipo de planteamientos ha suscitado en los sectores interesados en que nada cambie, consistente en señalar que la CNE pone los problemas encima de la mesa pero no las soluciones, las “*consideraciones preliminares*” propuestas ponían también encima de la mesa las soluciones –como referencia- contenidas en el “*Libro Blanco sobre la reforma del marco regulatorio de la generación eléctrica en España*” redactado bajo encargo del Gobierno en Junio de 2005 por un equipo del IIT de la Universidad Pontificia de Comillas coordinado por el Profesor y ex Consejero de esta CNE, J.I. Pérez Arriaga.

Las “*consideraciones preliminares,*” en su redacción literal, que este Consejero Ponente propuso, sin éxito, como primer punto del informe sobre el Real Decreto sometido a la consideración del Consejo fueron las siguientes:

1. *“La propuesta de RD deja fuera de la TUR el 70% de la energía consumida. Pero ese 70% es consumido por PYMES y grandes empresas que suministran bienes y servicios a los ciudadanos. Por consiguiente, los 26 millones de ciudadanos con derecho a TUR que **directamente** consumen el 30% de la energía, también pagan y consumen **indirectamente** el 70% de la energía restante (que no tiene opción a TUR) a través de los precios de los bienes y servicios que les suministran las PYMES y las grandes empresas. La liberalización es pues total. La cuestión es saber si estamos liberalizando bien o mal.*
2. *Como consecuencia de la liberalización, la totalidad de los consumidores pueden establecer contratos libremente negociados con las empresas.*
3. *Así, los consumidores con potencias inferiores a 15 kW pueden acogerse a la TUR u optar por un contrato libremente pactado.*
4. *Sin embargo, los consumidores con potencias superiores 15 kW no pueden acogerse a la TUR. Carecen de esa libertad.*
5. *Podría argüirse que la TUR es una tarifa administrativa, pero no es así. La TUR es aditiva de los precios del mercado porque se satisface por comercializadores que se suministran en los mercados. Es decir, la TUR es un precio de mercado y por consiguiente debe ser considerada como **un instrumento de la liberalización.***
6. *En definitiva, los consumidores con potencias inferiores a 15 kW pagarán, con TUR o sin TUR, precios de mercado por el 30% de la energía; y, en el*

J.F.

mejor de los casos, es decir, en ausencia de poder de mercado en la comercialización, el resto de los consumidores también pagarán precios de mercado por el 70% de la energía restante.

7. No se ha cuestionado si los precios en el mercado minorista serán competitivos o no, es decir, si reflejarán los precios del mercado de generación que constituyen el coste en el que incurren los comercializadores para abastecer sus demandas. Por el contrario, hay ciertos indicios que pueden llevar a la conclusión contraria: existen dificultades de consolidación para nuevos entrantes en la actividad de comercialización debido, entre otras, a la integración vertical entre generación y comercialización de electricidad y entre los negocios gasista y eléctrico de las empresas incumbentes; los consumidores se enfrentan a elevados costes de cambio de suministrador y no son siempre conscientes de los precios que pagan por el suministro; y el margen para la diferenciación del producto y la aportación de valor añadido por parte de los comercializadores es escaso. Sin que haya una competencia efectiva, los precios del suministro "minorista" no sólo incorporarán los márgenes sobre los precios competitivos que pudieran derivarse del poder de mercado existente en el mercado mayorista, sino también los márgenes obtenidos por el poder de mercado que pueda verificarse en el propio mercado minorista o de venta final.
8. La conclusión no puede ser otra que la de constatar la **irrelevancia** de los Comercializadores de Último Recurso (CUR) y de las TUR. Adviértase que con esta observación no se está cuestionando el modelo preestablecido en la vigente LSE (en la redacción dada a la misma por la Ley 17/2007). Bien al contrario, resulta perfectamente posible desarrollar dicho modelo con arreglo a los criterios regulatorios contenidos en las presentes consideraciones. Bastaría con que los actuales comercializadores tuvieran la obligación de ofertar a **todos** los consumidores, entre el catálogo de sus ofertas libremente configuradas, un contrato **básico** que fuera, simplemente, **la media ponderada de los precios del mercado verificados en el plazo del contrato**. La adecuación a la realidad del mercado de esas ofertas básicas -realizadas por las propias comercializadoras- sería supervisada por la CNE. En su implementación sería necesario establecer un periodo transitorio para todo aquel consumo de baja tensión que careciera de contadores horarios, considerando los precios de mercado que correspondan al perfil de consumo característico de este nivel de tensión. De esta manera, las tarifas de energía quedarían completamente eliminadas sin dejar desprotegido a ningún grupo de consumidores.
9. Una ventaja adicional pero **fundamental**: la existencia de un servicio básico (como el antes apuntado), a disposición de todos los consumidores

J.F.

independientemente de su potencia contratada, constituiría, por sí mismo, un estímulo a la competencia porque los consumidores tendrían una alternativa en el caso de que los comercializadores tendieran a elevar el resto de sus ofertas por encima de los precios de mercado. De esta manera la competencia se beneficiaría de la característica que la hace posible: **la transparencia**.

10. Sin embargo la liberalización total a la que apuntan las consideraciones anteriores –y sin duda también el RD propuesto– sería, por sí sola, engañosa. La completa capacidad de elección de los consumidores con las referencias y las opciones de elección que les suministraría el mercado mayorista y minorista, no evitaría que los consumidores siguieran pagando los beneficios regulatorios (Windfall Profits) que incorporan los precios del mercado.
11. El que los ingresos del mercado revelen los costes de la generación resulta del todo imposible porque en el segmento de generación no hay libertad de establecimiento. Ésta es la razón, sobradamente conocida, de la proliferación de **beneficios regulatorios** que sobre-remuneran los costes medios de la generación inframarginal del régimen ordinario. Se trata de un **fallo de mercado** que exige una intervención regulatoria en la dirección apuntada, por ejemplo, por el Libro Blanco, de tal manera que los consumidores paguen precios capaces de revelar los costes de la energía y no los precios de un mercado que sólo alcanza a revelar –aún en ausencia del ejercicio del poder de mercado que detentan las empresas– los costes de las centrales marginales.
12. Con una reforma del tipo de la apuntada en el Libro Blanco, la diferencia entre los precios del actual mercado y los que determinaría un **mercado de nuevo diseño** podría ser abonada a la tarifa de acceso. Ello permitiría reducir el déficit tarifario acumulado en un periodo muy razonable de pocos años y financiar los costes de la política energética concretados en las primas que completan la retribución del régimen especial y del régimen ordinario. Así, **la señal eficiente del precio de la energía marginal se estaría traspasando a los consumidores y a los inversores**, pero las tarifas de acceso no necesitarían ser modificadas al alza restituyéndose el equilibrio retributivo entre empresas y consumidores.
13. La inexistencia de libertad de establecimiento en el segmento eléctrico de la generación es un fallo de mercado muy grave que exige una intervención regulatoria en el sentido apuntado. Mientras la regulación no asuma esta responsabilidad, no será posible afirmar que se ha liberalizado el mercado o que la denominada “liberalización” transcurre por caminos positivos”.

J.F.

Estas consideraciones carecieron del apoyo necesario para ser asumidas por la CNE al merecer sólo cuatro votos a favor frente a cuatro en contra siendo entre ellos el voto de calidad de la Presidenta del Consejo determinante de su no incorporación como primer punto del informe final.

Considerando que tales consideraciones eran esenciales para fijar una posición completa y rigurosa de la CNE sobre la liberalización de los precios de la energía eléctrica, este Consejero no ha podido prestar su apoyo al informe final aprobado por el Consejo que ha quedado limitado a un análisis intra-sistemático de la propuesta de Real Decreto en el que, si bien se aportan soluciones a las inconsistencias y errores técnicos, económicos y jurídicos detectados –en las que este Consejero ha trabajado como ponente del informe–, no se cuestiona el planteamiento de fondo que, como ha quedado dicho con todo respeto a la instancia proponente y a las decisiones colegiadas, configura un esquema regulatorio malogrado.

Madrid, 3 de Diciembre 2008



Jorge Fabra Utray