

Voto particular concurrente al acuerdo del Consejo de Administración de la CNE celebrado el día 2 de diciembre de 2008 por el que se aprueba el “Informe 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”, formulado por el Consejero Jaime González González.

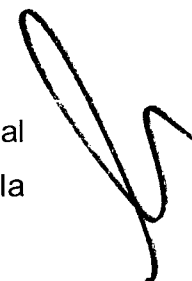
He votado a favor del “Informe sobre la propuesta de Real Decreto por el que se regula la puesta en marcha del suministro de último recurso en el sector de la energía eléctrica” ya que representa una crítica acertada y minuciosa del contenido del proyecto de Real Decreto, y porque, además, ofrece soluciones a los problemas que su aplicación sin cambios hubiera producido en el sector.

El informe de la CNE, sin ofrecer una alternativa global al proyecto de Real Decreto, propone modificaciones sobre aspectos concretos muy importantes que mejoran sus contenidos y hacen más viable su aplicación. Así se incide en los siguientes aspectos, muchos de ellos no contemplados en la propuesta de Real Decreto:

- Campaña de información a los consumidores dada la escasez de tiempo para su aplicación que garantice la transparencia y por ello sus derechos.
- Definición y determinación de un régimen jurídico que regule la relación contractual entre el consumidor acogido a la tarifa de último recurso (TUR) y el comercializador también de último recurso (CUR).
- Mejoras en la Oficina de Cambio de Suministrador.
- La TUR será un precio fijo sin posibilidad de realizar descuentos sobre el y los consumidores con derecho a la TUR que se acojan a ella serán

suministrados por el CUR que les corresponda. De esa manera el ejercicio de la competencia en la consecución y servicio de clientes se circunscribe exclusivamente al mercado liberalizado y sus agentes serán los comercializadores libres.

- Todos los distribuidores, si así lo desean, tendrán derecho a ser CUR, con independencia de que el MITC, determine en primera instancia un listado básico de CUR forzosos encargados de realizar en cualquier caso el servicio de suministro a TUR a todos aquellos consumidores que, teniendo derecho, se acojan a él.
- Los clientes de aquellos distribuidores que no deseen ser CUR serán asignados al primer CUR aguas arriba del mismo.
- Se exige una metodología para el cálculo de las tarifas de acceso y de último recurso y se proponen los aspectos que debe contemplar.
- Se propone la supresión del Comité de Sujetos del Sistema Eléctrico al existir ya a nivel ibérico y redundar en muchas de sus funciones con la CNE.
- Se considera que para establecer la financiación del OMEL como gestor del mercado se debe realizar una fórmula que le garantice su independencia en el ejercicio de dicha función. Su consideración como coste permanente del sistema podría haber garantizado dicha independencia.
- Se destacan algunas extralimitaciones legales como la introducción de algunos artículos cuyo contenido es sancionador o la modificación que se propone de la composición de los Consejos Consultivos por lo que se recomienda su supresión.



Sin embargo el informe, a mi juicio, adolece de unas consideraciones generales que planteen una alternativa global al sistema que contemple una liberalización total del suministro eléctrico sin discriminaciones entre consumidores, con transparencia total, y mediante la implantación de la obligación de que todos los comercializadores tuvieran que ofertar a todos los consumidores, entre sus catálogos de oferta libremente configurados, un contrato básico que fuera, simplemente, la media de los precios del mercado verificados en el plazo del contrato.

Además echo de menos una nueva referencia a la existencia de beneficios regulatorios que al sobreremunerar a la generación con costes inframarginales contribuye de manera decisiva a la existencia misma del “déficit tarifario”. La CNE ya aprobó en su momento el llamado “Informe complementario” que entraba a fondo en esa situación.

El Consejero Ponente propuso unas consideraciones preliminares que fueron rechazadas por el Consejo en una ajustada votación. En este voto particular concurrente las hago mías y las reproduzco a continuación:

“CONSIDERACIONES PRELIMINARES PROPUESTAS POR EL CONSEJERO PONENTE JORGE FABRA I UTRAY”

Esta CNE, antes de dar paso al análisis sistemático de la propuesta de RD por el que se regula la puesta en marcha del suministro de último recurso en el sector de la energía eléctrica, ha debatido el modelo regulatorio que subyace en la norma propuesta y ha alcanzado algunos acuerdos que dan lugar a las siguientes consideraciones preliminares sobre el fondo de las cuestiones planteadas en la propuesta de Real Decreto.

- 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 24*

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 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 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.

No obstante el desacuerdo de esta CNE con el modelo regulatorio que subyace en la propuesta de RD que se informa, tal y como ha quedado esbozado en las consideraciones anteriores, y que darían lugar a finalizar aquí la consulta realizada, por lealtad institucional y de colaboración con el MITYC, a continuación se hace un análisis sistemático de la norma en el que se ponen de manifiesto diversos problemas de inconsistencia técnica, económica y jurídica que en cualquier caso debieran ser corregidos si, a pesar de las cuestiones de fondo apuntadas, la instancia proponente siguiera manteniendo el enfoque regulatorio que sustenta su propuesta."

