

CAPÍTULO 1

LA COORDINACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS REGULADORES EN EL ÁMBITO REGIONAL: CREACIÓN DE LA AGENCIA EUROPEA DE COOPERACIÓN (ACER) EN EL MARCO DEL TERCER PAQUETE DE DIRECTIVAS COMUNITARIAS

MARÍA TERESA COSTA I CAMPI

Presidenta de la Comisión Nacional de Energía (CNE, España)

1. Introducción

La energía es un bien estratégico que está dejando de ser cada vez más un asunto nacional para convertirse en una cuestión supranacional, considerando los múltiples proyectos de creación de mercados regionales de la energía que contribuyan a la seguridad de suministro. La creación de mercados regionales es un hecho relativamente reciente que progresa con fuerza pero que carece de antecedentes en los que basarse a la hora de seguir avanzando en su consolidación. A lo largo de este capítulo se presenta la experiencia europea que, si bien no es directamente extrapolable a otros mercados regionales, sí puede servir como referencia para conocer qué medidas han supuesto un impulso del mercado interior.

Los principales argumentos en defensa de todo proceso de consolidación de un mercado integrado de la energía son la generación de economías de escala, su contribución a la mejora de la seguridad de suministro tanto a corto como a largo plazo y su contribución a facilitar la integración de los procesos energéticos en el marco de las políticas de protección del medio ambiente y de lucha contra el cambio climático.

No obstante, todo proceso de constitución de un mercado integrado es complejo. A las dificultades intrínsecas asociadas a la pérdida de la soberanía en materia energética por parte de los estados participantes en el proceso de creación del mercado regional, se unen las dificultades asociadas a la necesidad de armonizar modelos regulatorios con particularidades propias de cada uno de los sistemas energéticos nacionales.

Cada modelo energético que se integra es diferente, fruto de sus circunstancias energéticas internas y de las distintas soluciones que se han ido dando a las mismas, así como de su modelo económico y social, más o menos liberalizado. Por ello, las experiencias de integración regional en el ámbito de la energía, tanto en Europa como en Latinoamérica, han definido como objetivo prioritario, de carácter previo a todo proceso de integración, la búsqueda de una estandarización de las realidades de los diferentes Estados integrantes.

En el caso europeo, la creación de un mercado interior de la energía constituye en la actualidad una de sus prioridades. Con esta finalidad, en los últimos años se ha registrado una ferviente actividad normativa que comenzó con la publicación de las normas comunes para el mercado interior de la electricidad y de gas publicadas en los años 1996 y 1998¹ respectivamente en las que se daban los primeros pasos hacia la liberalización de los mercados energéticos y que nos lleva hasta el momento actual, con la aprobación del llamado Tercer Paquete² en el que se presenta una serie de medidas encaminadas a solventar las dificultades detectadas en el avance hacia el mercado interior de la energía.

Si bien los logros conseguidos en los procesos de liberalización y en la integración de mercados en algunas zonas de la UE son incuestionables, los avances son muy dispares. Se han producido importantes progresos en cuanto a separación de actividades, en el derecho de acceso a las redes, en la cualificación de los consumidores, creación de reguladores nacionales y en la cooperación en asuntos transfronterizos. Aunque los avances han sido importantes no han sido ni suficientes ni uniformes. La Comisión Europea comenzó una investigación en 2005 sobre los sectores electricidad y gas natural en la Unión Europea, cuyos resultados publicó en enero de 2007, en la que se describe la situación del mercado interior y sobre todo, los obstáculos detectados para lograr la integración.

En este sentido, cabe mencionar como principales trabas a superar para seguir avanzando en los procesos de liberalización e integración regional, la continuidad en algunos países de una fuerte integración vertical y las consecuentes faltas de separación de actividades reguladas y no reguladas así como de trato discriminatorio en el acceso de terceros a las redes, la importante concentración de mercado a nivel nacional, falta de capacidad de interconexión para intercambios transfronterizos, falta de transparencia e ineficiencias en la formación de precios.

Aunque existen experiencias sobre integración de mercados relativas a actividades comerciales en todo el mundo, no existen experiencias relativas a integración de mercados energéticos en grandes regiones. Por ello resulta interesante estudiar las distintas iniciativas que se están desarrollando en todo el mundo de manera simultánea y que se encuentran en distintos grados de desarrollo, lo que

¹ DIRECTIVA 96/92/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de electricidad.

DIRECTIVA 98/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de junio de 1998, sobre normas comunes para el mercado interior de gas natural.

² El denominado Tercer Paquete engloba los siguientes textos normativos:

DIRECTIVA 2009/72/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de julio de 2009 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE.

DIRECTIVA 2009/73/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de julio de 2009 sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE.

REGLAMENTO (CE) no 713/2009 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de julio de 2009 por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía.

REGLAMENTO (CE) no 714/2009 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de julio de 2009 relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1228/2003.

REGLAMENTO (CE) no 715/2009 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de julio de 2009 sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1775/2005.

permitirá conocer cómo han funcionado en la práctica las medidas adoptadas y las dificultades que de ellas se han derivado y tratar de deducir posibles orientaciones aplicables a otras regiones, siempre teniendo en cuenta las diferentes realidades de partida.

2. La experiencia europea

Simultáneamente a la publicación del análisis de los sectores de electricidad y gas publicados en enero de 2007³, la Comisión Europea publicaba una comunicación para una Política Común Energética en la Unión Europea, inspiradora de lo que posteriormente sería el Tercer Paquete y el Paquete Verde⁴, en la que se marcan como medidas necesarias para seguir avanzando hacia un mercado interior, entre otras, las de separar de forma efectiva el transporte de la generación-producción/suministro, reforzar las competencias e independencia de los reguladores nacionales, necesidad de un Regulador Europeo con competencias en asuntos relacionados con el comercio transfronterizo de energía y fomentar una mayor transparencia en los mercados.

Se trata de definir una política energética común para responder de forma eficaz a los retos energéticos a los que se enfrenta la Unión Europea en lo que se refiere a sostenibilidad y reducción de gases de efecto invernadero, seguridad de suministro y dependencia exterior y competitividad y alcance de un mercado interior de la energía. Para ello, define medidas concretas encaminadas a afrontar cada uno de estos retos que son en líneas generales mejorar la competitividad, integración del mercado y la mejora de las interconexiones, eficiencia energética, fomento de las energías renovables y dado que la UE no puede alcanzar por

³ Comisión Europea. 10.01.2007. DG Competition report on energy sector inquiry.

⁴ El denominado Paquete Verde incluye los siguientes textos normativos:

DIRECTIVA 2009/29/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de abril de 2009 por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

DIRECTIVA 2009/28/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de abril de 2009 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

DIRECTIVA 2009/31/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de abril de 2009 relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono y por la que se modifican la Directiva 85/337/CEE del Consejo, las Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE y el Reglamento (CE) no 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo.

DIRECTIVA 2009/30/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de abril de 2009 por la que se modifica la Directiva 98/70/CE en relación con las especificaciones de la gasolina, el diesel y el gasóleo, se introduce un mecanismo para controlar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, se modifica la Directiva 1999/32/CE del Consejo en relación con las especificaciones del combustible utilizado por los buques de navegación interior y se deroga la Directiva 93/12/CEE.

REGLAMENTO (CE) No 443/2009 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de abril de 2009 por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos como parte del enfoque integrado de la Comunidad para reducir las emisiones de CO₂ de los vehículos ligeros.

DECISIÓN no 406/2009/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de abril de 2009 sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020.

si sola el objetivo de una energía segura, competitiva y sostenible, propone el desarrollo de una política energética internacional común que permitan a todos los Estados Miembros expresarse con una sola voz y fomente la cooperación con países tanto productores como consumidores o de tránsito. Acompañando a la Política Energética Común, se presenta un Plan de Acción en el que se definen diez líneas estratégicas sobre las que es necesario actuar para alcanzar los objetivos últimos planteados por la política común.

La propuesta de cambios que ha impulsado la Comisión Europea ya aprobados por el Parlamento europeo durante este periodo, son de gran envergadura y, por ello, es interesante analizar los principales asuntos abordados que perfilan un nuevo modelo energético estrechamente vinculado a las nuevas tecnologías y al desarrollo sostenible.

Dentro de estos asuntos, sin duda el proceso de liberalización ocupa un papel protagonista. La liberalización de los mercados de gas y electricidad en Europa comenzó hace más de 10 años, en el marco de las políticas y de las normativas dirigidas a la creación de un Mercado Interior de la Energía en la Unión Europea. A este respecto cabe mencionar las Directivas de Electricidad de 1996⁵ y de Gas de 1998⁶, que se ampliaron en 2003⁷, reforzando, entre otros aspectos, las condiciones de acceso regulado a las infraestructuras y el papel de los reguladores en la fijación de tarifas y otras condiciones de acceso.

En todo este proceso, la Comisión Europea en su Plan de Acción⁸ definió la creación de un mercado único como un instrumento clave en el proceso de liberalización, iniciándose un proceso de definición de un marco normativo acorde, que culminó con la publicación del Tercer Paquete el 19 de septiembre de 2007. El nuevo paquete legislativo contiene medidas para profundizar en el Mercado Interior de la Energía, que han sido aprobadas definitivamente el 25 de junio de 2009 y cuyo objetivo último es mejorar algunos aspectos que la experiencia ha demostrado que era necesario corregir así como desarrollar otros nuevos, con la finalidad de seguir impulsando el proceso de liberalización y por ende, la creación de un mercado único de la energía.

Adicionalmente, en enero de 2008, la Comisión Europea lanzó una propuesta integral de acción climática, conocida como «Paquete Verde», que fue aprobada finalmente el 6 de abril de 2009, y que tiene como finalidad, por un lado, la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y por otro, la disminución de la dependencia de los combustibles fósiles importados mediante el control del

⁵ DIRECTIVA 96/92/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de electricidad

⁶ DIRECTIVA 98/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de junio de 1998, sobre normas comunes para el mercado interior de gas natural.

⁷ DIRECTIVA 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de gas natural y por la que se deroga la Directiva 98/30/CE.

DIRECTIVA 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE

⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo. 10.1.2007. Una política energética para Europa.

consumo de energía y la mayor utilización de la energía procedente de fuentes renovables, el ahorro energético y el aumento de la eficiencia.

Sin duda se podría hablar largo y tendido sobre todas y cada una de las iniciativas incluidas en estos dos paquetes normativos aunque trataré de centrarme únicamente en las cuestiones principales que vertebran esta nueva normativa. No obstante, y antes de entrar a abordar el tema, me gustaría hacer una reflexión previa sobre la importancia de su aprobación. Estos dos paquetes de medidas van más allá de lo que hasta ahora había ido la normativa comunitaria. Unen por primera vez estrategias climáticas y energéticas, lo que supone un primer paso en el futuro desarrollo de una política europea común de la energía basada en tres pilares fundamentales que son la seguridad de suministro, la sostenibilidad y la competitividad.

3. Pilares básicos del Tercer Paquete

Las medidas propuestas en el Tercer Paquete, tratan de dar solución a los problemas y obstáculos detectados en el avance hacia la consecución de los mercados interiores de gas y electricidad, obstáculos que por otra parte no dejan de ser muy similares a los que pueden encontrar otras regiones en su evolución hacia un mercado único de la energía, si bien en distinto grado y con distintas problemáticas de fondo. Algunas de las principales medidas propuestas afectan al funcionamiento general de los mercados como son la separación de actividades y el fortalecimiento de los poderes y la independencia de los reguladores mientras que otras van encaminadas a facilitar el comercio transfronterizo como son la creación de una Agencia para la cooperación de los reguladores (ACER) y el establecimiento de una Red Europea de operadores de las redes de transporte. Pilares básicos del Tercer Paquete.

Sin duda son muchos los cambios que incorpora el Tercer Paquete. No obstante, si hubiera que destacar algunos, cabría mencionar los cinco pilares básicos en torno a los cuáles se estructura esta nueva normativa.

El primero, y más importante, es la *separación efectiva entre las redes de transporte y la producción y suministro*. Con esta medida se trata de corregir las trabas que supone la existencia de integración vertical tanto para el acceso a las redes como para la inversión en un modelo liberalizado, cuestiones que son de capital importancia en todo proceso de liberalización e integración de mercados energéticos.

En este sentido, de acuerdo con la nueva normativa, se permitirá a cada Estado Miembro elegir entre tres posibles modelos de separación de actividades de transporte de las de producción y suministro. La primera es la separación de propiedad, lo que implica un operador del sistema (TSO) no integrado verticalmente. La segunda es el modelo ISO (*Independent System Operator*) que supone que las empresas verticalmente integradas puedan mantener la propiedad de los activos de transporte pero tendrán que designar un operador del sistema independiente a propuesta del propietario de la red, que se encargue de la gestión y operación de los activos. La tercera y última, es la llamada tercera vía o ITO (*Independent Transmission Operator*), que permite a empresas verticalmente integradas, no sólo mantener la propiedad de los activos de transporte sino también

actuar como operador del sistema. En este caso, las empresas quedan obligadas a reforzar las condiciones relativas a la autonomía, a la independencia y a las inversiones. En concreto, habrán de cumplir ciertas reglas que aseguren que estas dos actividades de la compañía operen de manera independiente en la práctica, entre otras, la introducción de un «*compliance officer*» responsable del seguimiento de la implementación del programa de cumplimiento sobre medidas para prevenir conductas discriminatorias (cuadro 1).

CUADRO 1.—*Modelos de separación de actividades de transporte de las de producción y suministro aprobados en el Tercer Paquete*

| Modelo de separación de la actividad de transporte de las de producción y suministro | | | |
|--|-------------------------|-----|-----|
| | Separación de propiedad | ISO | ITO |
| Propiedad de los activos por parte de la empresa verticalmente integrada | NO | SI | SI |
| Operador del sistema independiente | SI | SI | NO |

Fuente: Elaboración propia

La posición mantenida por la CNE en este sentido, al igual que la de casi la práctica totalidad de las partes interesadas, a excepción de algunos gobiernos, es que la mejor solución consiste en la separación de propiedad. En la posición común finalmente se ha cedido a las presiones francoalemanas, aceptando las dos opciones adicionales que permiten mantener la estructura de empresas verticalmente integradas, es decir, los modelos ISO e ITO. El argumento principal utilizado por Francia y Alemania para defender las dos opciones que permiten mantener la propiedad de los activos de transporte e incluso, su gestión, es la necesidad de mantener empresas integradas y potentes, capaces de negociar con los suministradores y de defender los activos estratégicos de ataques hostiles. La UE, por su parte, argumenta que el mercado europeo está suficientemente protegido frente a terceros al exigir tanto a las compañías de la Unión Europea como a aquellas radicadas fuera de ella, que su organización responda a alguno de los tres modelos de separación de activos de transporte y de su operación de las actividades comerciales y al demandar como requisito previo para que inversores de terceros países puedan controlar una red de transporte en la UE, la no afectación a la seguridad de suministro.

La separación jurídica y funcional establecida en el segundo paquete de directivas (2003) se ha mostrado insuficiente para solucionar los problemas de conflicto de intereses que se produce cuando el gestor de red pertenece a una empresa verticalmente integrada. La experiencia demuestra que es muy difícil que en la práctica no se vea favorecida la empresa comercial del mismo grupo y que es casi inevitable, que el desarrollo de las inversiones y de las redes esté determinado más por los intereses del grupo empresarial que por el interés general, por lo que todo apunta a que la primera opción, la separación de propiedad, sería la opción más aconsejable para paliar los problemas derivados de la existencia de un TSO integrado verticalmente.

El segundo pilar de este Tercer Paquete y muy relacionado con el primero, es la ya mencionada *exigencia de condiciones recíprocas de separación de actividades de generación y suministro a las empresas de terceros países que deseen adquirir o tomar participación en una red de transporte de la UE*, salvaguarda que se establece con motivo del carácter estratégico de las redes de transporte.

En tercer lugar, se intenta *fomentar la colaboración transfronteriza y las inversiones en interconexiones*. Este tercer pilar es fundamental ya que las interconexiones son una condición necesaria aunque no suficiente para la creación de un mercado único de la energía.

La Comisión Europea en los reglamentos relativos a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad y gas natural, propone que los operadores de redes de la UE refuercen su cooperación en distintas áreas tales como el desarrollo de códigos comerciales y técnicos comunes, iniciativas de investigación, operación de la red europea de transporte y en planes de inversión, cooperación que será supervisada por la agencia de cooperación de los reguladores nacionales de energía.

En lo relativo a las interconexiones y el avance en la creación de un mercado único, los reglamentos de gas y electricidad recogen medidas cuyo fin último es el *fomento de las inversiones en interconexiones* y la mejor coordinación de los operadores de red a nivel europeo, de forma que se faciliten no sólo las condiciones de acceso e interoperabilidad de redes, sino también la planificación conjunta de las inversiones en infraestructuras relevantes dentro del ámbito del mercado europeo.

En este sentido, cabe destacar que el Tercer Paquete ha promovido la *creación de una red europea de operadores de red* de electricidad llamado ENTSO-E y de gas llamado ENTSO-G, creados en diciembre de 2008 y diciembre de 2009 respectivamente. Sus objetivos básicos serán el desarrollo de códigos de red comunes y la propuesta de la planificación a 10 años del desarrollo de la red que tendrá carácter no vinculante, lo que debería suponer sin duda un impulso importante para el comercio transfronterizo de energía y por lo tanto, para la integración de los mercados.

A nivel europeo, el desarrollo de la capacidad de interconexión de los sistemas eléctricos ha conducido a un aumento efectivo del tamaño de los potenciales mercados relevantes. Esta es una de las debilidades que presenta el mercado eléctrico español, ya que dado su escaso nivel de interconexión eléctrica con el resto de Europa a través de Francia, mantiene unos niveles de aislamiento relativo que permiten calificar la península como isla energética, lo que implica dificultades adicionales para el proceso de liberalización de los sectores energéticos. El desarrollo de las interconexiones con el resto de Europa, ha de ser un objetivo prioritario de la política energética española si se quiere seguir avanzando en el camino de la liberalización efectiva de sus sectores energéticos.

En cuarto lugar, se prevé la *creación de una agencia de cooperación de los reguladores nacionales de la energía (ACER)*-Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía -, con poderes de decisión vinculantes, que complemente a las autoridades reguladoras nacionales, lo que garantizará un tratamiento adecuado de los asuntos

transfronterizos y facilitará que la UE cree una verdadera red paneuropea, promoviendo la diversidad y la seguridad del abastecimiento.

En el ámbito de las interconexiones transfronterizas, el Tercer Paquete crea ACER en la que participarán todos los reguladores nacionales y cuyas funciones principales serán la supervisión del funcionamiento y cooperación de los ENT-SOs de gas y electricidad, la participación en el establecimiento y supervisión de los códigos de red y sus planes anuales de inversión a corto y largo plazo, en especial en lo relativo a interconexiones, la toma de algunas decisiones, muy restringidas, en cuestiones específicas transfronterizas y en general, asesorar a la Comisión Europea.

Debido al papel relevante asignado a ACER en desarrollo del mercado interior y reconociendo que probablemente se ha intentado dar a esta Agencia los máximos poderes e independencia que el derecho comunitario permite, existen grandes dudas sobre si su ejecutividad y eficacia serán las mínimas necesarias para abordar los problemas planteados.

Posiblemente hubiera sido más adecuado para cumplir con el objetivo último asignado a la Agencia que no es otro que «...completar a nivel comunitario las tareas reguladoras desempeñadas a nivel nacional por las autoridades reguladoras nacionales...», que se hubieran fortalecido los poderes e independencia de la Agencia respecto de la Comisión Europea y de las empresas de forma que fueran equiparables a los que ostentan los reguladores nacionales. En concreto, hubiera sido conveniente que la Agencia tuviera poder de decisión en temas relacionados con códigos técnicos y comerciales así como en otras cuestiones relevantes como son los planes de inversión o las previsiones de adecuación de la generación. Asimismo también hubiera resultado oportuno que se dotara a la Agencia de un presupuesto propio e independiente de forma similar al de los diferentes órganos reguladores nacionales.

No obstante, el desarrollo normativo de esta Agencia al ser mediante Reglamento obliga a su inmediata puesta en marcha y sitúa cualquier consideración de mejora en el marco exclusivamente del análisis teórico y utópico, ya que un cambio de diseño en el futuro resultaría en la práctica muy complicado.

En quinto lugar, *se propone fortalecer a las autoridades reguladoras nacionales* mediante medidas que refuercen sus poderes y reafirmen su independencia.

Las directivas sobre electricidad y gas de 2003, obligaban a los Estados Miembros a crear autoridades reguladoras para el sector energético. Tras su creación, los amplios análisis realizados por la Comisión Europea han puesto de manifiesto la falta de uniformidad de las mismas y, en muchos casos, su debilidad.

Según la Unión Europea, la experiencia de aquellos Estados Miembros donde los mercados llevan abiertos varios años, indica claramente que unos reguladores fuertes resultan necesarios para asegurar el adecuado funcionamiento del mercado, especialmente en lo que se refiere al uso de las infraestructuras de red. El Tercer Paquete viene a tratar de solventar los problemas detectados, y marca como uno de sus objetivos primordiales, la introducción de medidas encaminadas a convertir las autoridades regulatorias en organismos más fuertes y más independientes.

En primer término, se confiere un mandato claro para cooperar a nivel europeo, en estrecha colaboración con ACER y la Comisión, a fin de conseguir un mercado interior de la electricidad y del gas competitivo, seguro y sostenible, así como una apertura del mercado efectiva.

En segundo término, se refuerzan los poderes de regulación del mercado de las autoridades regulatorias con el objetivo último de atribuir a las mismas funciones de vigilancia y supervisión de los operadores de red de transporte y distribución, del cumplimiento de las normas de transparencia, de la competencia en los mercados y de la protección efectiva del consumidor.

Entre las funciones reforzadas de los Reguladores nacionales figuran, además de las relativas a la propuesta o aplicación de tarifas, la de cooperación activa a nivel europeo y, muy especialmente, la de seguimiento y control del cumplimiento por parte de los operadores de las redes de transporte y distribución con las reglas de libre acceso de terceros a las redes, y del respeto de la separación de actividades, piezas clave para la consecución de una liberalización efectiva de los mercados energéticos. Igualmente, las autoridades reguladoras deberán supervisar los planes de expansión de las redes a corto y largo plazo propuestos por los operadores de las redes de transporte, desarrollo imprescindible para la creación de un mercado único y para la garantía de la seguridad de suministro.

En lo relativo al reforzamiento de las actividades de supervisión de activos financieros, y a falta de conocer las posibles novedades normativas que pudieran ser de aplicación a este tema, parece que el modelo de supervisión de los mercados elegido por el MIBEL en el que actúan coordinadamente reguladores energéticos y financieros, es un modelo eficaz, capaz de reunir el conocimiento y la experiencia necesarios para supervisar activos que son negociados en mercados financieros de creciente complejidad y cuyo subyacente presenta especificidades difíciles de conocer y controlar por un regulador no sectorial y es por ello que este modelo debería constituir un referente a nivel europeo.

Por último, se introducen medidas para reafirmar la independencia de los reguladores, principio que la Unión Europea considera clave para la buena gobernanza y una condición fundamental para lograr la confianza del mercado.

Las reformas acometidas en este sentido, prevén, primero, a fin de prevenir la dispersión orgánica de las funciones reguladoras, que «cada Estado Miembro designará una única autoridad reguladora nacional a escala nacional» en la que se centralizarán las funciones enumeradas en las nuevas directivas, sin perjuicio de que puedan existir otras autoridades reguladoras a nivel regional. En este punto cabe destacar, que entre las competencias reservadas a la autoridad reguladora a nivel nacional, no se encuentra, al menos con carácter general, la potestad normativa que podrá seguir atribuyéndose a instancias gubernamentales o a la Administración ordinaria.

También, para garantizar la independencia, la nueva normativa exige que las autoridades reguladoras nacionales sean jurídicamente distintas y funcionalmente independientes de cualquier otra entidad pública o privada. Además, el personal y los encargados de su gestión deberán actuar con independencia de cualquier interés comercial y no podrán pedir ni aceptar instrucciones directas de ningún gobierno ni ninguna otra entidad pública o privada.

Finalmente, se establece que las decisiones de los reguladores estarán plenamente motivadas para permitir el control jurisdiccional, y estarán a disposición del público, al mismo tiempo que se preserva la confidencialidad de la información sensible a efectos comerciales. Asimismo, las nuevas directivas incorporan una previsión expresa de gran importancia: las decisiones de los reguladores no serán susceptibles de revisión en vía de recurso administrativo por el Gobierno o la Administración ordinaria.

Como puede observarse, la nueva regulación comunitaria en este sentido, presenta un grado de detalle considerable, incidiendo especialmente en el ámbito propio de la autonomía institucional y organizativa de los Estados Miembros.

En cuanto a la situación del regulador de energía español, Comisión Nacional de Energía (CNE), para adaptar su regulación a las nuevas directivas habrá de, por un lado, suprimir la recurribilidad de sus decisiones en vía de recurso de alzada al Ministerio de Industria y por otro, reforzar las atribuciones relativas a su capacidad de dirigir a las empresas decisiones vinculantes, su potestad sancionadora directa, sus facultades de promoción de la competencia en colaboración con las autoridades de defensa de la competencia y su potestad tarifaria.

Adicionalmente, se proponen *otras medidas para mejorar el funcionamiento de los mercados de gas y electricidad*, como el incremento de la transparencia, la mejora del acceso a redes así como medidas para reforzar la seguridad de suministro de la UE, aproximando los mercados nacionales mediante la coordinación a nivel regional y el refuerzo de los derechos de los consumidores.

4. Pilares básicos del Paquete Verde

El artículo 6 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (CE) establece la necesidad de que la protección del medio ambiente se integre en la definición y la aplicación de todas las actividades y políticas comunitarias, con objeto de fomentar el desarrollo sostenible. Esta disposición legal, adquiere especial relevancia en su vertiente relacionada con la energía, ya que el sector energético es responsable del 80% de las emisiones de gases de efecto invernadero en Europa.

La trascendencia de las medidas contempladas tanto en el Tercer Paquete como en el Paquete Verde, permite conciliar los objetivos de política energética con los de lucha contra el cambio climático, lo que permite hablar por primera vez de una política energética y climática integrada, cuyos objetivos últimos son la garantía de suministro, competitividad y respeto por el medio ambiente.

En materia medioambiental, las modificaciones normativas aprobadas recientemente están muy ligadas al Tercer Paquete y se conocen como «*Green Package*» o Paquete Verde. Este paquete de directivas, supone unos ambiciosos compromisos vinculantes en políticas climáticas. Los objetivos de dicho paquete son comúnmente conocidos como 20-20-20 en 2020, esto es, alcanzar en el año 2020 una reducción de las emisiones del 20%, que las energías renovables representen el 20% del consumo final de energía, alcanzar un 20% de ahorro energético y el

objetivo vinculante de que las energías renovables (no solo los biocombustibles), supongan como mínimo el 10% de los combustibles de transporte en 2020.

El paquete verde consta de seis directivas que pretenden constituir las herramientas necesarias para alcanzar los objetivos planteados:

- Fomento del uso de energías renovables.
- Comercio de derechos de emisión.
- Esfuerzo compartido para reducir las emisiones.
- Almacenamiento geológico del CO₂.
- Emisiones de la utilización de combustibles
- Emisiones de los turismos nuevos.

De todas las directivas mencionadas, es de especial interés la relativa al comercio de derechos de emisión por tener implicación indirecta en la consecución de todos los objetivos propuestos en tanto en cuanto una regulación más exigente relativa a emisiones y la mayor previsibilidad del sistema a buen seguro incentivará el uso de energías renovables, el desarrollo de nuevas tecnologías y el ahorro y la eficiencia energética.

La nueva directiva de comercio de derechos de emisión será de aplicación a partir de 2013, periodo conocido como postkioto. Se amplía el tipo de instalaciones sujetas a la directiva y se extiende a otros gases de efecto invernadero que actualmente no estaban sujetos al comercio de derechos de emisión. Una de las novedades más importante, es la desaparición de los Planes Nacionales de Asignación (PNAs) por un límite único para toda la UE-27 y la reducción gradual de los derechos de emisión hasta 2020 a un ritmo de 1,74% anual a partir de 2010, lo que supone una reducción de los derechos del 21% con respecto a 2005 para el conjunto de sectores afectados por el *European Union Emission Trading System* (EU ETS).

La subasta será el método de asignación predominante de derechos de emisión aunque de forma temporal se permite la asignación gratuita (*benchmarking*) de una cantidad de derechos decrecientes en el tiempo, entre otros, a sectores expuestos a fugas de carbono y se establece una reserva de derechos para nuevos entrantes.

El correcto funcionamiento del sistema de comercio de derechos de emisión es fundamental para el cumplimiento de los objetivos marcados por la política energética y climática de la Unión Europea. De ello depende en buena parte la internalización de los costes medioambientales y por tanto, el incentivo para la introducción de nuevas tecnologías respetuosas con el medio ambiente que ayuden a reducir las emisiones a la atmósfera de gases de efecto invernadero.

5. Conclusiones

La energía es un factor de bienestar y progreso indudable. El futuro del sector energético se encamina a sistemas integrados que se proporcionen apoyo mutuo en un marco de mercados liberalizados. Las cuestiones medioambientales han pasado a un primer plano y adquieren un papel protagonista, entrelazándose con las políticas energéticas y buscando soluciones globales a un problema global. En

la actualidad, en todos los continentes, están en marcha procesos de integración de mercados que faciliten la gestión de todas estas cuestiones.

La integración regional requiere del compromiso firme de los estados integrantes, de la reorganización de los mercados de acuerdo con las características específicas de cada región y por lo tanto, de la armonización regulatorias de los países.

La importancia del diseño de las políticas energéticas, como se ha venido demostrando hasta ahora, es incuestionable a la hora de avanzar hacia la meta de final de consecución de un mercado único.

Dado lo novedoso de estos procesos, el único procedimiento disponible para definir estas políticas es el procedimiento de prueba y error, a partir del que se obtiene un conocimiento acerca de la efectividad de las medidas políticas adoptadas y el análisis de las experiencias que se están produciendo de manera simultáneamente en otras regiones, que si bien no son directamente extrapolables por partir de problemáticas diferentes, sí pueden servir de referencia para conocer sus efectos en otros mercados.

La energía seguirá siendo uno de los temas prioritarios en la agenda de la presidencia española de la Unión Europea que se desarrollará a lo largo del primer semestre de 2010. El Plan de Acción 2007-2009 dio lugar a la aprobación del Tercer Paquete y el Paquete Verde, que habrán de constituir el marco normativo para una política energética y climática integrada. La reciente presentación de las líneas básicas del nuevo Plan de Acción 2010-2014, que será aprobado en la primavera del 2010 contiene, entre sus iniciativas más importantes, medidas encaminadas a la implementación de estos paquetes normativos lo que sin duda permitirá seguir avanzando hacia un mercado interior de la energía más respetuoso con el medio ambiente.

Referencias bibliográficas

MARCO GENERAL Y PRECEDENTES:

COMUNICADO de la Comisión al Consejo Europeo y al Parlamento Europeo de 10 de enero de 2007. «*Una política energética para Europa*».

DIRECTIVA 96/92/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de diciembre de 1996, sobre normas comunes para el mercado interior de electricidad.

DIRECTIVA 98/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de junio de 1998, sobre normas comunes para el mercado interior de gas natural.

DIRECTIVA 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de gas natural y por la que se deroga la Directiva 98/30/CE.

DIRECTIVA 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de electricidad y por la que se deroga la Directiva 96/92/CE.

TERCER PAQUETE:

DIRECTIVA 2009/72/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de julio de 2009 sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE.

DIRECTIVA 2009/73/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de julio de 2009 sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE.

REGLAMENTO (CE) no 713/2009 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de julio de 2009 por el que se crea la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía.

REGLAMENTO (CE) no 714/2009 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de julio de 2009 relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1228/2003.

REGLAMENTO (CE) no 715/2009 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 13 de julio de 2009 sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural y por el que se deroga el Reglamento (CE) no 1775/2005.

PAQUETE VERDE:

DIRECTIVA 2009/29/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de abril de 2009 por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE para perfeccionar y ampliar el régimen comunitario de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero.

DIRECTIVA 2009/28/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de abril de 2009 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE.

DIRECTIVA 2009/31/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de abril de 2009 relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono y por la que se modifican la Directiva 85/337/CEE del Consejo, las Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE y el Reglamento (CE) no 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo.

DIRECTIVA 2009/30/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de abril de 2009 por la que se modifica la Directiva 98/70/CE en relación con las especificaciones de la gasolina, el diesel y el gasóleo, se introduce un mecanismo para controlar y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, se modifica la Directiva 1999/32/CE del Consejo en relación con las especificaciones del combustible utilizado por los buques de navegación interior y se deroga la Directiva 93/12/CEE.

REGLAMENTO (CE) No 443/2009 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de abril de 2009 por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de los turismos nuevos como parte del enfoque integrado de la Comunidad para reducir las emisiones de CO₂ de los vehículos ligeros.

DECISIÓN No 406/2009/CE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de abril de 2009 sobre el esfuerzo de los Estados miembros para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero a fin de cumplir los compromisos adquiridos por la Comunidad hasta 2020.

Estos y otros documentos de interés: <http://www.cne.es>