



Comisión

Nacional

de Energía

Planes de actuación de la Comisión Nacional de Energía

Diciembre, 2009

Planes de actuación de la Comisión Nacional de Energía

Diciembre, 2009

Edita: CNE
Comisión Nacional de la Energía
Alcalá 47
28014 Madrid
Tel.: 91 432 96 00
www.cne.es
Depósito Legal: M-9928-2010

Preimpresión, impresión y encuadernación:
Crea FBC Marketing, S.L.
Ventisquero de la Condesa, 7
28035 Madrid

1. Presentación.	5
2. Metodología de elaboración.	11
3. Objetivos.	17
4. Líneas de actuación.	21
a) Trabajar por una buena regulación energética.	24
b) Asegurar el eficiente funcionamiento de los mercados energéticos, impulsando en ellos la libre competencia.	30
c) Salvaguardar la calidad y la seguridad del suministro energético.	38
d) Contribuir al uso racional de la energía y a un desarrollo sostenible.	44
e) Supervisar a los agentes que actúan en los mercados energéticos y las actividades reguladas.	48
f) Satisfacer las consultas planteadas y dar opinión a los agentes involucrados mediante un procedimiento transparente y abierto.	55
g) Influir, a través de la cooperación en organismos internacionales, en el proceso de creación del Mercado Interior de la Energía, así como en la puesta en marcha del MIBEL y en la consolidación de un marco regulatorio estable tanto en Iberoamérica, a través de ARIAE, como en la cuenca mediterránea, a través del MEDREG.	61
h) Proporcionar información completa y transparente a los consumidores y velar por sus intereses.	67
i) Mejorar la eficacia y la eficiencia de la Comisión ante las nuevas funciones y demandas del entorno.	74
j) Desarrollar estudios y análisis sobre la regulación y el sector energético y proyectar la actividad del regulador mediante una estrategia global de comunicación.	80
5. Planes operativos.	87

Presentación

1. Presentación

El presente documento de *Planes de actuación de la Comisión Nacional de Energía. Diciembre, 2009*, enuncia los objetivos y detalla las líneas de actuación prioritarias de la CNE, junto con un total de 42 planes operativos a desarrollar a corto y medio plazo.

En este documento se desarrollan las funciones que la legislación vigente en España (disposición adicional undécima, tercero 1, de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos) y las nuevas directivas de gas y electricidad, recientemente adoptadas en el marco del llamado “tercer paquete” legislativo de la Unión Europea en materia de Mercado Interior de la Energía, atribuyen a los reguladores nacionales de energía.

En efecto: las disposiciones contenidas en el “tercer paquete” legislativo refuerzan, entre otros aspectos claves, la independencia de los organismos reguladores nacionales, a los que se asignan nuevas funciones de regulación y supervisión. Los *Planes de actuación de la CNE* responden, pues, a las nuevas atribuciones del Derecho español (en materias tan señaladas como puedan ser, por ejemplo, las subastas de contratos financieros relativas a la interconexión entre España y Portugal), y suponen igualmente, y en gran medida, una respuesta anticipatoria a los cambios que se plantean ya en el Derecho comunitario y, de ahí, una vez traspuestas las Directivas y Reglamentos del tercer paquete, en el propio Derecho español.

De esta forma, los objetivos últimos definidos en este documento de *Planes de actuación de la CNE* son:

1. Mejorar la función regulatoria de los mercados y potenciar la capacidad de propuesta, a la que se refieren las funciones segunda, tercera y cuarta de la disposición adicional undécima, tercero 1, de la Ley 34/1998, de 7 de octubre.
2. Fortalecer la independencia del organismo y de su función regulatoria, de acuerdo con lo previsto en los artículos 35 y siguientes de la 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), así como los artículos 39 y siguientes de la 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).

3. Participar en el proceso de elaboración de la regulación energética a escala internacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 36 de la Directiva 2009/72/CE y en el artículo 40 de la Directiva 2009/73/CE.
4. Reforzar la presencia e impacto en la sociedad.
5. Introducir criterios de eficiencia en el funcionamiento de la Comisión.

Sobre esta base, se definen diez líneas temáticas de actuación que articulan las principales tareas y acciones a desarrollar por la CNE en el corto y medio plazo:

- a) Trabajar por una buena regulación energética.
- b) Asegurar el eficiente funcionamiento de los mercados energéticos, impulsando en ellos la libre competencia.
- c) Salvaguardar la calidad y la seguridad del suministro energético.
- d) Contribuir al uso racional de la energía y a un desarrollo sostenible.
- e) Supervisar a los agentes que actúan en los mercados energéticos y las actividades reguladas.
- f) Satisfacer las consultas planteadas y dar opinión a los agentes involucrados mediante un procedimiento transparente y abierto.
- g) Influir, a través de la cooperación en organismos internacionales, en el proceso de creación del Mercado Interior de la Energía, así como en la puesta en marcha del MIBEL y en la consolidación de un marco regulatorio estable tanto en Iberoamérica, a través de ARIAE, como en la cuenca mediterránea, a través del MEDREG.

- h) Proporcionar información completa y transparente a los consumidores y velar por sus intereses.
- i) Mejorar la eficacia y la eficiencia de la Comisión ante las nuevas funciones y demandas del entorno.
- j) Desarrollar estudios y análisis sobre la regulación y el sector energético y proyectar la actividad del regulador mediante una estrategia global de comunicación.

Además de las acciones regularmente desarrolladas por la Comisión en cada una de estas líneas, los 42 planes operativos concretados en el documento –y que implican a todas las Direcciones y servicios administrativos de la CNE– describen nuevas actuaciones a desarrollar en el corto plazo, o de las que se espera, en todo caso, una mejora sustancial sobre las que actualmente se llevan a cabo.

Metodología de elaboración

2. Metodología de elaboración

Los *Planes de actuación de la Comisión Nacional de Energía*. Diciembre, 2009, aprobados por el Consejo de Administración en su sesión de 15 de diciembre de 2009, parten del mandato del Consejo, en su sesión de fecha 31 de mayo de 2007, y de la *Propuesta de elaboración de un Plan Estratégico para la CNE* presentada por la Dirección de Relaciones Institucionales y aprobada por el Consejo en su sesión de 29 de julio de 2008, donde se contenía una primera propuesta de horizonte temporal, objetivos y líneas de actuación, metodología de trabajo y calendario para su puesta en marcha.

Los *Planes de actuación de la CNE* están diseñados con un **horizonte temporal 2010-2011/2014**. Esto es, con objetivos y líneas de actuación a 5 años, sujetas a revisión bienal; y, por otro lado, con un conjunto de planes operativos de seguimiento anual.

Las tareas para la elaboración de los *Planes de actuación de la CNE*, que han contado con la colaboración de todas las Direcciones de la CNE, se han desarrollado sobre **dos puntos de partida**:

- El *borrador de propuesta* aprobado por el Consejo en julio de 2008.
- La constitución, en octubre de 2008, de un *Grupo de Trabajo* coordinado por la Dirección de Relaciones Institucionales y constituido por Subdirectores de todas las Direcciones, que han coordinado, a su vez, las tareas desarrolladas dentro de cada una de ellas, siempre bajo la supervisión directa de los respectivos Directores.

Las **fases** seguidas en la elaboración de estos *Planes de actuación*, y las que habrán de seguirse, tras su aprobación por el Consejo, para su puesta en marcha, son las siguientes:

1. **La visión: diagnóstico previo.**
2. **Definición de objetivos** (que responden a la razón de ser de la organización, orientada a la consecución de las funciones asignadas, y a sus principales áreas de interés en los próximos años).

3. Enunciado de las líneas de actuación:

- Derivadas del cumplimiento de los *fines constitutivos*.
- De *reorientación y reforzamiento* de funciones.
- De nuevos ámbitos de actuación (*estrategias ofensivas*).

4. Primer borrador del Plan Estratégico de la CNE. Objetivos y líneas estratégicas (13/02/2009), incluyendo una primera relación de planes operativos. Presentación y recepción de las sugerencias de los Consejeros.

5. Concreción de los planes operativos que incorporan nuevas tareas o que suponen mejoras sustanciales de las ya realizadas (con objetivos específicos encuadrados en las líneas de actuación definidas e indicadores últimos de cumplimiento).

6. Propuesta de Planes de actuación de la CNE (30/11/2009), que se somete a la aprobación del Consejo el 15 de diciembre de 2009.

7. Aprobación por el Consejo de Administración de los Planes de actuación.

8. Implantación para que esté operativo a partir del 1 de enero de 2010.

9. Control de la ejecución.

10. Evaluación (que habrá de reflejarse en la Memoria anual de la CNE).

Según este esquema, se han completado los ocho primeros pasos tras la constitución del Grupo de Trabajo, concretándose en esta propuesta los objetivos (enunciados en el apartado 3), las grandes líneas de actuación que han de orientar a la CNE en los próximos años (enunciados y desarrollados en los diez epígrafes del apartado 4) y los planes operativos a desarrollar por parte de las distintas Direcciones (que figuran en la parte final del documento, en el apartado 5).

Objetivos

3. Objetivos

Cinco grandes objetivos, derivados esencialmente de su propia naturaleza y funciones, pero también de la visión prospectiva con que el organismo ha de afrontar sus retos de medio y largo plazo, conforman la orientación básica de los *Planes de actuación de la Comisión Nacional de Energía* para el período 2010 – 2014:

- 1. Mejorar la función regulatoria de los mercados y potenciar la capacidad de propuesta.***
- 2. Fortalecer la independencia del organismo y de su función regulatoria.***
- 3. Participar en el proceso de elaboración de la regulación energética a escala internacional.***
- 4. Reforzar la presencia e impacto en la sociedad.***
- 5. Introducir criterios de eficiencia en el funcionamiento de la Comisión.***

Líneas de actuación

4. Líneas de actuación

En torno de diez líneas se articulan las principales actuaciones que ha de desplegar la Comisión Nacional de Energía para el cumplimiento de sus grandes objetivos:

- a) *Trabajar por una buena regulación energética.*
- b) *Asegurar el eficiente funcionamiento de los mercados energéticos, impulsando en ellos la libre competencia.*
- c) *Salvaguardar la calidad y la seguridad del suministro energético.*
- d) *Contribuir al uso racional de la energía y a un desarrollo sostenible.*
- e) *Supervisar a los agentes que actúan en los mercados energéticos y las actividades reguladas.*
- f) *Satisfacer las consultas planteadas y dar opinión a los agentes involucrados mediante un procedimiento transparente y abierto.*
- g) *Influir, a través de la cooperación en organismos internacionales, en el proceso de creación del Mercado Interior de la Energía, así como en la puesta en marcha del MIBEL y en la consolidación de un marco regulatorio estable tanto en Iberoamérica, a través de ARIAE, como en la cuenca mediterránea, a través del MEDREG.*
- h) *Proporcionar información completa y transparente a los consumidores y velar por sus intereses.*
- i) *Mejorar la eficacia y la eficiencia de la Comisión ante las nuevas funciones y demandas del entorno.*
- j) *Desarrollar estudios y análisis sobre la regulación y el sector energético y proyectar la actividad del regulador mediante una estrategia global de comunicación.*

a) Trabajar por una buena regulación energética.

La función regulatoria es, por definición, la más primigenia de todo organismo regulador, y la promoción de las mejoras en su ejercicio debe formar parte, consecuentemente, del núcleo básico tanto de los objetivos como de las líneas de actuación de la CNE.

Esta actuación se concreta en el desempeño de las siguientes funciones por parte de la CNE (en virtud de la Disposición Adicional Undécima, Tercero 1 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos):

- *Función Segunda:* participar, mediante propuesta o informe, en el proceso de elaboración de disposiciones generales que afecten a los mercados energéticos y, en particular, en el desarrollo reglamentario de la propia Ley.

Debe tenerse en cuenta que la participación en el proceso de elaboración de disposiciones generales que afecten a los mercados energéticos no queda restringida al desarrollo reglamentario de la mencionada Ley, sino que se extiende a toda la normativa que regula el sector.

- *Función Cuarta:* participar, mediante propuesta o informe, en el proceso de elaboración de los proyectos sobre determinación de tarifas, peajes y retribución de las actividades energéticas.
- *Función Séptima:* elaborar las Circulares de desarrollo y ejecución de las normas contenidas en los Reales Decretos y las Órdenes del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio que se dicten en desarrollo de la normativa energética, siempre que estas disposiciones le habiliten de modo expreso para ello.

Habiéndose dotado a la CNE de sus funciones “con objeto de garantizar la ausencia de discriminación, una auténtica competencia y un funcionamiento eficaz de los mercados”, la emisión de Circulares constituye la forma más importante de manifestar su función regulatoria.

En efecto: una herramienta muy útil para el ejercicio de estas funciones regulatorias es la posibilidad de que la CNE dicte Circulares que deberán ser publicadas en el Boletín Oficial del Estado, con objeto de recabar de los sujetos que actúan en los mercados energéticos cuanta información se requiera. Esta facultad está prevista, con carácter general, en la Disposición Adicional Undécima, Tercero 4, de la Ley 34/1998 y, más específicamente, también se ha recogido con la aprobación de las Leyes 12/2007, de 2 de julio y 17/2007, de 4 de junio, con la finalidad de adaptar la normativa española a la Directiva 2003/55/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural, y a la Directiva 2003/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2003, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad, para el ejercicio de su función supervisora.

La participación de la CNE en el ejercicio de esta línea de actuación puede tener su origen bien en la solicitud por terceros de informes sobre proyectos de disposiciones generales que afectan a los mercados energéticos, bien en su propia iniciativa, formalizada en las correspondientes propuestas de desarrollo normativo o en la aprobación de Circulares. En el primer caso los informes de la CNE tienen carácter preceptivo, y, tanto en el primero como en el segundo, las actuaciones de la CNE deben someterse al informe preceptivo de los Consejos Consultivos de Electricidad o Hidrocarburos, según el caso.

Comparativamente, la alternativa de propuesta o Circular permite, frente a la de informe, tomar la iniciativa en el proceso de desarrollo regulatorio y garantiza una mayor coherencia del cuerpo normativo, mejorando por tanto la función regulatoria de la CNE, que es su principal objetivo.

Una regulación estable es un instrumento imprescindible para la consecución de los objetivos de seguridad de abastecimiento, competitividad y sostenibilidad de la política energética, tanto europea como específicamente española. En concreto, la regulación ha de servir para la plena implantación de los mercados interiores del gas y la electricidad –a través de la armonización de la regulación sobre redes, la creación

de un marco normativo que incentive las inversiones, la regulación de la separación de actividades o la configuración de un derecho de acceso más eficaz-, para garantizar la seguridad de abastecimiento interior –mediante, por ejemplo, la actualización de la regulación sobre reservas estratégicas de petróleo y gas- y para favorecer la aparición de condiciones de competencia que se traduzcan en ventajas para los usuarios y consumidores, integrando, en todo caso, los criterios de protección medioambiental en todo el desarrollo regulatorio.

La CNE, como regulador del sector, y dentro de su ámbito competencial, realiza entre otras las siguientes funciones:

- Elabora informes en relación con las propuestas de normas reglamentarias sobre las actividades liberalizadas y reguladas en los sectores del gas, la electricidad y los hidrocarburos líquidos.
- Propone mejoras en la regulación básica de dichas actividades.
- Dicta, cuando se le habilita expresamente para ello, circulares de desarrollo de las normas contenidas en los Reales Decretos y Órdenes del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- Participa en grupos de trabajo, incluidos los de ámbito internacional, sobre distintos aspectos a desarrollar y promover en los sectores energéticos (normas de gestión técnica, desarrollo de la liberalización, adopción de medidas adicionales relacionadas con la transparencia en la negociación de derivados energéticos...).
- Gestiona el sistema de liquidaciones de actividades y costes regulados, tanto en el sector de electricidad como en el del gas natural.
- Elabora informes de desarrollo y mejoras de subastas de Emisiones Primarias de Energía (subastas EPE), subastas para la compra de contratos de energía destinados al suministro de último recurso (subastas CESUR), subastas de contratos financieros relativas a la interconexión entre

España y Portugal y subastas de gas (almacenamiento subterráneo, adquisición de gas para transportistas y para la fijación de la tarifa de último recurso).

- Específicamente, en el ámbito, esencial dentro de un organismo regulador, de la retribución de las actividades energéticas:
 - Elabora informes preceptivos a las propuestas normativas del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, incluidas las compras a plazo en los distintos mecanismos existentes de subastas. Asimismo, elabora propuestas de mejora a iniciativa propia.
 - Elabora informes y propuestas de retribución de las actividades reguladas (eléctricas, del sector de hidrocarburos y del sector de hidrocarburos gaseosos), de las primas al régimen especial y del coste de generación ordinario en los sistemas extrapeninsulares.
 - Elabora informes y propuestas sobre las reglas del mercado y la gestión técnica de los sistemas.
 - Elabora informes de propuestas de tarifas de gas y electricidad y modelos retributivos de GLP envasado y canalizado.
 - Desarrolla la metodología y efectúa el cálculo de las tarifas de acceso y de último recurso en los sectores del gas y de la electricidad. Realiza el seguimiento de las condiciones y precios de acceso a los terminales logísticos de hidrocarburos líquidos.
 - Con objeto de evitar subvenciones cruzadas, lleva a cabo el control de la separación efectiva de cuentas.
 - Realiza el seguimiento y los estudios de la demanda de electricidad y gas enfocados a su impacto en las tarifas. Y elabora, a partir de 2009, previsiones de demanda de hidrocarburos líquidos.

- Asimismo, lleva a cabo el seguimiento y los estudios de los costes de generación y de aprovisionamiento de gas enfocados a su impacto en las tarifas.
- Realiza la metodología y cálculo del coste medio ponderado del capital (WACC).
- Informa las autorizaciones de las nuevas instalaciones de generación y de transporte de gas natural y electricidad.
- Calcula la anualidad y el importe pendiente de compensación de los costes de la moratoria nuclear.

Adicionalmente a la función de propuesta e informe, la CNE realiza por mandato expreso de la Ley dos funciones claramente operativas: la liquidación e inspección de las actividades reguladas del sector eléctrico y del sector gasista. A través de ellas, se reasignan los ingresos obtenidos por las empresas reguladas entre todos los agentes con derecho a una remuneración según la normativa vigente en cada momento. Dos son las notas características del sistema de liquidaciones. La primera de ellas consiste en el hecho de que han de ser realizadas de forma periódica, en fechas fijas y con la última regulación aplicable relativa a cualquier coste reconocido. La segunda, que la responsabilidad de la CNE es directa: a diferencia de los informes y propuestas, la iniciativa no parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, ni tiene a éste por destino.

Sólo mediante un sistema fiable y ágil de redistribución de la retribución de ingresos es posible mantener el equilibrio económico-financiero de los agentes implicados. Cabe señalar, por último, que, dados los requisitos de información necesarios para realizar las liquidaciones, se dispone de bases de datos de facturación y costes desagregados históricos y homogéneos que se emplean por el conjunto de los servicios de la CNE.

Todas las Direcciones de la Comisión, tanto las sectoriales como las de naturaleza horizontal, participan, cada una en su ámbito, en el desarrollo de esta función regulatoria a través de diferentes actuaciones concretas. Además, y en algunos casos,

como sucede señaladamente con las tarifas eléctricas o con los informes sobre la retribución de las actividades reguladas, son varias las Direcciones que colaboran en estas funciones. Puede decirse que "trabajar por una buena regulación energética" no sólo constituye una línea de actuación esencial –y consustancial– de la CNE, sino que, además, el buen ejercicio y la mejora de esta función contribuye al cumplimiento del resto de las líneas de actuación que se enuncian a continuación.

b) Asegurar el eficiente funcionamiento de los mercados energéticos, impulsando en ellos la libre competencia.

El objetivo de mejorar el funcionamiento de los mercados energéticos –y en especial, el fomento de la competencia– es la gran fuerza impulsora de la puesta en marcha del Mercado Interior de la Energía en Europa. Un objetivo esencial del regulador ha de ser, pues, el de coadyuvar en la mejora de estos aspectos. Ahora bien, los mercados energéticos tienen características específicas que pueden dificultar la consecución de equilibrios competitivos en los que los precios reflejen costes y señalicen decisiones de inversión eficientes:

- En primer lugar, tanto las actividades de producción e importación de gas y petróleo como las de generación eléctrica o refino requieren en muchos casos inversiones elevadas y largos períodos de maduración, generando barreras de entrada y haciendo que el acceso de nuevas empresas sea un proceso a veces excesivamente lento. Además, en el caso de la electricidad, no existe la posibilidad de almacenamiento, y, en el del gas, esta posibilidad se ve limitada en cada momento por el tamaño de las infraestructuras existentes. En el caso del petróleo, la volatilidad extrema de precios y la importancia de mantener un creciente volumen de reservas estratégicas condicionan los comportamientos de los operadores. Todo esto reduce la posibilidad de respuesta de la oferta frente a las conductas estratégicas de uno o más agentes.

La función encomendada a la CNE, en los recientes desarrollos normativos, en el sentido de vigilar que se lleve a cabo una adecuada publicación de la información necesaria por parte de los transportistas y distribuidores sobre las interconexiones, la utilización de la red y la asignación de capacidades por parte de los interesados y la utilización de terminales, redundará en una mayor transparencia en el mercado y en una mejora en el grado de competencia.

- En segundo lugar, existe una escasa elasticidad de la demanda al precio, al menos en el corto plazo, especialmente porque no existen bienes

sustitutivos, y los consumidores, en general, no son capaces de percibir las variaciones de los precios en tiempo real, y porque tampoco han recibido, hasta ahora, esas señales a través de las tarifas. De hecho, el segmento de los grandes consumidores industriales –los que disponen de equipos sofisticados de telemedida de la energía que consumen–, tiende a ser generalmente el que está más abierto a la competencia.

- En tercer lugar, en el caso del gas y la electricidad, el nivel de interconexión física entre distintos mercados nacionales o regionales en Europa –y especialmente en la Península Ibérica– es todavía insuficiente, lo cual limita el número de empresas que compiten de forma directa.

En este sentido, una de las funciones encomendadas a la Comisión en los últimos desarrollos normativos es la de controlar las condiciones de acceso al almacenamiento de gas, así como las condiciones y tarifas de conexión aplicables a los nuevos productores de electricidad.

Debido a estos factores, los precios del gas y la electricidad pueden ser especialmente vulnerables al ejercicio del poder de mercado. Asimismo, los sistemas eléctrico y gasista se caracterizan por complejas reglas de funcionamiento y gestión técnica, cuyo conocimiento detallado es fundamental para valorar si determinadas conductas pueden configurarse como “anticompetitivas”.

- Por último, los mercados de hidrocarburos líquidos, aun estando liberalizados desde hace tiempo en la Unión Europea, precisan de un estrecho seguimiento por parte de los reguladores. Este seguimiento está condicionado por aspectos tales como la volatilidad de precios, las existencias mínimas de seguridad o los protocolos de actuación en caso de crisis.

Por todo lo anterior tiende a ser generalmente reconocida, en los países que han liberalizado sus mercados de gas y electricidad, la necesidad de atribuir a los reguladores sectoriales la función de velar por la competencia en estos mercados. Además, la CNE

también tiene atribuida esta misión en el ámbito de los hidrocarburos líquidos. Así, las Directivas de gas y electricidad de 2003, incorporadas al ordenamiento jurídico español mediante las Leyes 12/2007 y 17/2007, asignan a las Autoridades Reguladoras Nacionales la responsabilidad de “garantizar la ausencia de discriminación, una auténtica competencia y un funcionamiento eficaz del mercado”.

En España, aun cuando la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) es el organismo encargado a nivel horizontal de “preservar, garantizar y promover la competencia efectiva en los mercados en el ámbito nacional”, la CNE tiene la misión general de “velar por la competencia efectiva en los sistemas energéticos y por la objetividad y transparencia de su funcionamiento, en beneficio de todos los sujetos que operan en dichos sistemas y de los consumidores”. Las nuevas Directivas comunitarias de gas y electricidad, adoptadas en 2009 en el marco del llamado “tercer paquete” energético de la Unión Europea, han venido a reforzar esta función de los reguladores sectoriales energéticos, bien que en coordinación con las autoridades de defensa de la competencia. Así, se les atribuye a los reguladores sectoriales energéticos (i) como objetivo general, “promover una competencia efectiva” en el sector, (ii) como obligación, la de “controlar el grado y la efectividad de apertura del mercado y de competencia”, tanto en el mercado mayorista como en el minorista, y, en fin, (iii) como competencia, la de “realizar investigaciones sobre el funcionamiento de los mercados energéticos, así como adoptar e imponer cualquier medida necesaria y proporcionada para promover la competencia efectiva y asegurar el adecuado funcionamiento del mercado”.

Este aparente solapamiento de funciones queda resuelto en la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia, que establece un marco de coordinación claro entre la CNC y los reguladores sectoriales. A este respecto, cabe destacar que, mientras la intervención de la CNC es esencialmente de tipo *ex post*, concentrándose en la instrucción y resolución de los casos de posibles prácticas restrictivas de la competencia, la función pro-competitiva de los reguladores sectoriales se desarrolla tanto en la aportación a la CNC de una valoración especializada de los problemas que surgen en sus ámbitos, como en la potestad de intervención *ex ante*, mediante propuestas y/o aplicación de medidas regulatorias que fomenten dicha competencia.

Esta línea de actuación se desprende directamente de la citada misión general de la

CNE, y se concreta en las siguientes funciones que tienen especial relevancia para el buen funcionamiento de los mercados y de la competencia:

- La *Función Segunda* prevé la participación de la CNE “mediante propuesta o informe en el proceso de elaboración de disposiciones generales que afecten a los mercados energéticos”, y permite por tanto la realización de propuestas de medidas regulatorias orientadas a proteger y fomentar la competencia. A este respecto cabe recordar que la Disposición adicional quinta contenida en las Leyes 12/2007 y 17/2007 establece que: “La Comisión Nacional de Energía, en el ejercicio de las funciones de supervisión que tiene encomendadas, remitirá anualmente un informe al Ministerio de Industria, Turismo y Comercio analizando el grado de desarrollo de la competencia en el mercado de hidrocarburos [Ley 12/2007] y en el eléctrico [Ley 17/2007] incluyendo, en su caso, propuestas de reforma regulatoria destinadas a reforzar el grado de competencia efectiva en el sector”.
- La *Función Duodécima* atribuye a la CNE el deber de “velar para que los sujetos que actúan en los mercados energéticos lleven a cabo su actividad respetando los principios de libre competencia”. Como parte de esta función, cuando la CNE detecta indicios de prácticas restrictivas, debe ponerlos en conocimiento de la Comisión Nacional de la Competencia “aportando todos los elementos de hecho a su alcance”.
- La *Función Decimotercera*, por su parte, dispone que la CNE resuelva los conflictos que le sean planteados respecto a los contratos relativos al acceso de terceros a las infraestructuras de transporte y distribución, incluidas las instalaciones fijas de hidrocarburos líquidos. Además, corresponde a la CNE la resolución de los conflictos relacionados con la gestión técnica y económica del sistema eléctrico y la gestión técnica del sistema gasista.
- La *Función Decimoquinta*, por último, establece que la CNE debe “informar preceptivamente sobre las operaciones de concentración de empresas

o de toma de control de una o varias empresas energéticas por otra que realice actividades en el mismo sector cuando las mismas hayan de ser sometidas al Gobierno para su decisión...”. A esta función debe añadirse la colaboración que presta la CNE a la Comisión Nacional de la Competencia, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 17.2 c) de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia: “La Comisión Nacional de la Competencia, solicitará a los reguladores sectoriales la emisión del correspondiente informe no vinculante en el marco de los expedientes de control de concentraciones de empresas que realicen actividades en el sector de su competencia”.

En síntesis, en el ámbito de esta línea caben dos grandes categorías de actuaciones de la CNE en los mercados energéticos: por una parte, las actuaciones dirigidas a identificar/valorar/resolver posibles problemas de competencia y conflictos de acceso y gestión de las infraestructuras; y, por otra, la valoración/propuesta de medidas regulatorias orientadas a la protección y fomento de la competencia.

Todas estas actuaciones están estrechamente relacionadas con las de supervisión, previstas bajo la línea (e), y constituyen herramientas complementarias indispensables para asegurar un funcionamiento correcto y competitivo de los mercados.

Asimismo, y con objeto de fomentar la libre competencia en los mercados energéticos, se ha suscrito un Protocolo de cooperación con las autoridades de defensa de la competencia.

1. ACTIVIDADES DIRIGIDAS A IDENTIFICAR/VALORAR/RESOLVER POSIBLES PROBLEMAS DE COMPETENCIA Y CONFLICTOS DE ACCESO A LAS REDES:

- Realización de informes solicitados por las autoridades de competencia y/o por el Gobierno en cumplimiento de la legislación vigente sobre operaciones de concentración empresarial, con el objetivo de valorar su impacto sobre la competencia desde una perspectiva económica y legal, en los sectores de gas, electricidad y petróleo.

De nuevo en este punto, la incorporación al ordenamiento jurídico español de

la normativa comunitaria encarga a la CNE velar porque se mejore el nivel de transparencia y competencia en el sector energético.

- En particular, habrán de desarrollarse las nuevas atribuciones, ya mencionadas, que las Directivas de gas y electricidad de 2009, adoptadas en el marco del “tercer paquete legislativo” de la Unión Europea relativo al Mercado Interior de la Energía, otorgan a los reguladores sectoriales energéticos en materia de control y promoción de la competencia en el sector.
- Actuaciones en relación con lo dispuesto en la disposición adicional tercera del Real Decreto – Ley 6/2000 y en su artículo 34. Entre ellas cabe mencionar la elaboración de las relaciones de operadores principales y dominantes en los sectores energéticos, así como la resolución de procedimientos de autorización sobre el ejercicio de derechos de voto por encima del 3% por parte de operadores principales que ostenten participaciones superiores en el capital social de otro operador principal en el mismo mercado o sector, así como la designación, por parte de un operador principal, de miembros del Consejo de Administración en otro operador principal en el mismo mercado o sector.
- Instrucción y resolución de los procedimientos de conflictos relacionados con el acceso de terceros a instalaciones de transporte y, en su caso, distribución de gas, electricidad y petróleo, y la gestión técnica de los sistemas eléctrico y gasista, con el objetivo de garantizar el acceso y la gestión en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias. El hecho de haber dado a la CNE la potestad de controlar la medida en que las empresas transportistas y distribuidoras están cumpliendo sus funciones fomenta una mayor competencia dentro del sector.

2. ACTIVIDADES DE VALORACIÓN Y REALIZACIÓN DE PROPUESTAS REGULATORIAS ORIENTADAS A LA PROTECCIÓN Y FOMENTO DE LA COMPETENCIA:

- Impulso de la regulación sobre competencia en el mercado mayorista de electricidad (reglas del mercado, subastas CESUR y virtuales –EPE– y otros mecanismos de contratación a plazo, servicios de ajuste del sistema, reglas de intercambios internacionales, promoción del acceso al mercado de los productores de régimen

especial y limitación, dentro de éste, de la representación a los operadores dominantes).

- Elaboración de propuestas para la mejora de la competencia en el mercado mayorista de gas, incluidas las subastas, impulsando en particular el establecimiento de normas de gestión técnica del sistema que favorezcan el acceso en condiciones de igualdad a todos los operadores y la creación de un mercado secundario de gas organizado y transparente.
- Seguimiento del grado de competencia de los mercados de distribución de carburantes en estaciones de servicio, y su comparativa con el resto de países de la Unión Europea y en áreas micro. Propuesta de medidas correctoras.
- Elaboración de informes anuales sobre el grado de desarrollo de la competencia tanto en los sectores de la electricidad y el gas como en el de los hidrocarburos líquidos, incluyendo, en su caso, propuestas de reforma regulatoria destinadas a reforzar el grado de competencia efectiva en el sector.
- Impulso de la regulación que favorece la competencia en el mercado minorista, mediante los procedimientos de cambio de suministrador, la base de datos de punto de suministro, la supervisión de la Oficina de Cambio de Suministrador y la gestión del sistema de garantía de origen (en electricidad).
- Promoción de la armonización necesaria en los mercados eléctricos y gasistas que garantice la libre competencia (en concreto, en el ámbito del MIBEL y del MIBGAS).
- Publicación de información sobre el funcionamiento de los sectores energéticos, incluidos los mercados a plazo, a través de la elaboración de boletines informativos sobre la marcha del proceso de liberalización, con la finalidad de satisfacer las necesidades de información de otras instituciones, de empresas y de particulares en el ámbito de la regulación y el funcionamiento de los mercados energéticos, y de recabar su opinión sobre estos asuntos.
- Realización de cuestionarios a los agentes participantes en las distintas subastas de contratación a plazo, orientados a recabar información con el fin de incorporar

mejoras en el procedimiento de las subastas y en los diversos documentos que las regulan, que se concretan en los informes de propuesta de mejoras a las subastas de electricidad y gas.

c) Salvaguardar la calidad y la seguridad del suministro energético.

La continuidad del suministro de energía es esencial para el funcionamiento de nuestra sociedad. Es éste uno de los tres pilares en que se basa la política de la Unión Europea en materia energética, junto con el impulso a la competencia y la protección del medio ambiente.

En relación con la seguridad del suministro energético, hay que subrayar la elevada dependencia de la economía europea de los combustibles fósiles, y, en concreto, del petróleo y el gas natural, que deben ser importados en su mayoría de otros países. Hay que destacar también la concentración de la producción de estos combustibles en un reducido número de países o zonas de producción.

En el caso de España, la dependencia externa de los aprovisionamientos de gas y petróleo alcanza casi el 100%. Además, con la construcción de nuevas centrales de generación de ciclo combinado, más de la tercera parte de la electricidad producida en España ya se obtiene a partir del gas natural, y se prevé que este porcentaje se incremente en los próximos años.

Por todo ello, es necesario disponer de un marco adecuado de previsión de las necesidades energéticas y realizar las actuaciones necesarias en el desarrollo de las infraestructuras para asegurar la continuidad del suministro energético. Es preciso, además, que este análisis se realice con la suficiente antelación, para que las nuevas infraestructuras, particularmente en el caso de las infraestructuras de red, estén disponibles en el momento en que lo requiera la demanda del mercado, con un margen de cobertura suficiente. Las Leyes sectoriales recogen la necesidad de realizar una planificación vinculante para las infraestructuras de red, así como una planificación indicativa para las actividades liberalizadas.

Pueden distinguirse, dentro de esta línea de actuación, las acciones de la CNE orientadas al desarrollo de las infraestructuras energéticas; al impulso de las interconexiones internacionales; a las reservas estratégicas de hidrocarburos; a la calidad y continuidad del suministro energético, y a los costes regulados de generación de la electricidad en los SEIE.

1. ACTIVIDADES EN RELACIÓN CON EL DESARROLLO DE LAS INFRAESTRUCTURAS ENERGÉTICAS.

- Participación de la CNE en la elaboración del documento de *Planificación de los sectores energéticos* (electricidad, gas y petróleo).

La planificación de las nuevas infraestructuras de transporte de electricidad y gas natural, y de los nuevos almacenamientos y actividades de regasificación, se elabora a partir de la conjunción de la demanda prevista por los operadores eléctrico y gasista, en un escenario prudente, y de la oferta agregada de centrales eléctricas existentes y nuevas, teniendo en cuenta la información suministrada por los agentes y por el propio Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (para el caso de las energías renovables y de la cogeneración). Asimismo, en el sector del gas se consideran los nuevos aprovisionamientos previstos por los agentes, además de los ya existentes. Y, en el sector del petróleo, es preciso anticipar las necesidades de almacenamiento para las reservas de seguridad, con objeto de cumplir con los compromisos contraídos con la Agencia Internacional de la Energía.

De manera complementaria a la planificación de redes, la CNE ha propuesto realizar una planificación energética a mayor plazo, así como un análisis estructurado, de carácter previo y coordinado, que analice conjuntamente todas las opciones de generación eléctrica o de suministro de gas y de consumo de electricidad y gas, así como de todos sus costes, incluidos los costes sociales, para determinar, a partir de dicho análisis, las opciones más eficientes desde el punto de vista económico, energético (seguridad de abastecimiento), y ambiental (cumplimiento de los requerimientos sobre contaminantes atmosféricos, emisiones de CO₂...).

Los resultados del análisis estructurado podrían servir como base de partida de la planificación vinculante del transporte de electricidad y para la identificación de las infraestructuras de ejecución prioritaria. Un segundo resultado de dicho análisis podría ser la determinación de las opciones de fomento de energías renovables, cogeneración y gestión de la demanda que resulten más efectivas y eficientes para el sistema eléctrico global. Por último, podría establecerse la necesidad concreta de nueva potencia en régimen ordinario y su posible ubicación geográfica, al

relacionarla con la distribución de la demanda y la infraestructura existente en el transporte de gas y de electricidad, lo cual podría justificar la introducción de señales regulatorias de localización.

- Elaboración del *Informe Marco sobre la demanda de energía eléctrica y de gas y su cobertura*, de carácter anual. El informe tiene por objeto realizar un análisis del nivel de la demanda y la oferta futura previstas en los siguientes cuatro años, las capacidades en proyecto o construcción, y las medidas destinadas a hacer frente a las situaciones de máxima demanda o de indisponibilidad de infraestructuras.
- Elaboración de los informes de seguimiento de la construcción de las infraestructuras previstas en la planificación.
- Elaboración de los informes preceptivos en los expedientes de autorización de las infraestructuras de transporte –y nuevas instalaciones en general– cuya competencia corresponda a la Administración General del Estado.
- Supervisión de la contratación de las principales partidas de coste de los almacenamientos subterráneos de gas.

2. ACTIVIDADES EN RELACIÓN CON EL IMPULSO DE LAS INTERCONEXIONES INTERNACIONALES:

La CNE desarrolla también un papel activo en las iniciativas regionales del gas y la electricidad para impulsar las interconexiones internacionales con los países vecinos (Francia y Portugal). El desarrollo de un mercado europeo se basa, entre otros factores, en la necesaria solidaridad entre los Estados miembros de la Unión, especialmente en los sectores esenciales para el abastecimiento energético, como son el gas, el petróleo y la electricidad, lo que hace necesario incentivar la inversión y el desarrollo de las interconexiones de la Península Ibérica con el resto de Europa.

En concreto, en relación con las interconexiones gasistas, está previsto el incremento de la capacidad de interconexión entre Francia y España en Larrau y Biriadou, junto con un nuevo proyecto de interconexión en paralelo a la costa mediterránea (“proyecto MidCat”, desde Martorell a Barbaira). Además, hay que destacar el proyecto de incremento de

la capacidad de interconexión entre las redes de GRTgaz y TIGF, que aumentará la capacidad de transporte de gas entre las zonas norte y sur de Francia.

En relación con las interconexiones eléctricas, está previsto también llevar a cabo el proyecto de la línea de muy alta tensión (MAT) con Francia, si bien para una efectiva integración de los mercados se precisan muchas más interconexiones.

3. RESERVAS ESTRATÉGICAS PRODUCTOS PETROLÍFEROS Y GAS, Y DIVERSIFICACIÓN DE SUMINISTRO:

La dependencia del suministro externo de petróleo y gas en Europa, de la que España no es una excepción, hace necesario definir una política de mantenimiento de reservas estratégicas, que permita hacer frente a posibles contingencias externas en el aprovisionamiento de estos combustibles. Además, en el sector del gas natural se establece una obligación de diversificación del suministro, fijando un límite del 50% a los aprovisionamientos con origen en el principal país proveedor de gas natural a España.

De manera complementaria a las funciones de inspección y control de las existencias mínimas de seguridad y diversificación de aprovisionamientos, que corresponden principalmente a la Corporación de Reservas Estratégicas de Productos Petrolíferos (CORES), la CNE realiza funciones de supervisión y seguimiento de la evolución de los niveles de cumplimiento de la obligación de las reservas por parte de los operadores petrolíferos y del aprovisionamiento de gas a España, y tiene encomendada la instrucción de los expedientes sancionadores relativos a los incumplimientos de estas obligaciones.

En concreto, la CNE realiza los siguientes informes:

- Informe de supervisión de los aprovisionamientos de gas y diversificación del suministro (mensual).
- Incoación e instrucción de expedientes sancionadores en materia de obligación de mantenimiento de existencias mínimas de seguridad de productos petrolíferos y de gas natural.

4. CALIDAD Y CONTINUIDAD DEL SUMINISTRO ENERGÉTICO:

Es necesario que la regulación establezca unas condiciones que propicien la realización de las inversiones necesarias en infraestructuras que resultan fundamentales para garantizar la seguridad del suministro, así como la calidad y continuidad en los suministros de gas y electricidad.

Sobre este último aspecto, cabe señalar la necesidad de establecer una regulación a largo plazo sobre los incentivos a la inversión en nuevas centrales de generación y a la disponibilidad de las instalaciones de generación existentes, así como sobre los incentivos a la disponibilidad tanto en las redes de transporte como en distribución.

Cabe subrayar, asimismo, como funciones específicas de la CNE en este ámbito, la de inspeccionar la disponibilidad efectiva de las instalaciones de generación en el régimen ordinario, así como la instrucción de los expedientes (informativos o sancionadores) en casos de interrupciones del suministro energético que afecten a instalaciones energéticas cuya competencia corresponda a la Administración General del Estado, o a petición de las Comunidades Autónomas en las instalaciones de su competencia.

Por último, debe mencionarse en este punto lo establecido en la Disposición Adicional Undécima, Tercero 1, de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos, que atribuye a la CNE la función de determinar los sujetos a cuya actuación sean imputables deficiencias en el suministro a los usuarios, proponiendo las medidas que hubiera que adoptar (*Función Décima*).

5. COSTES REGULADOS DE GENERACIÓN DE ELECTRICIDAD EN LOS SISTEMAS INSULARES Y EXTRAPENINSULARES:

En los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares (SEIE), la generación de electricidad es mucho más cara que en la Península, por constituir sistemas relativamente pequeños y aislados, lo que lleva a mayores reservas de potencia (para mantener una garantía de suministro similar a la peninsular) y a no poder aprovechar las economías a escala, y por carecer de determinadas fuentes de combustibles, como la hidráulica o la nuclear. Adicionalmente, en estos sistemas solo existe un agente productor. Por

estos motivos, no es posible establecer mercados de electricidad con ofertas libres como existen en la Península.

La regulación ha previsto un sistema de costes regulados para la generación de electricidad en régimen ordinario, que percibe por su participación en el despacho de costes variables del sistema donde se ubica operado por Red Eléctrica de España (REE).

Por otra parte, la regulación también ha previsto un sistema de precios únicos en todo el territorio nacional, por lo que los consumidores de electricidad de los SEIE adquieren su energía al precio del mercado de producción peninsular. La CNE tiene asignadas las siguientes funciones en relación con los SEIE:

- La supervisión de los despachos de costes variables.
- La propuesta de parámetros y costes reconocidos.
- La liquidación de los sobrecostes de generación.

Deben subrayarse, en todo caso, las dificultades que presenta la regulación vigente de los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares en lo que se refiere a la determinación de los costes que deben ser reconocidos a las instalaciones de producción de régimen ordinario (Órdenes ministeriales ITC/913/2006 e ITC/914/2006). Como ha sido puesto de manifiesto en diversas ocasiones por parte de la CNE, para poder realizar una valoración y propuesta de revisión de los valores unitarios del régimen retributivo de los grupos de generación en los SEIE es necesario, por una parte, conocer los costes reales provenientes de la auditoría a la que se refiere la misma disposición, y, por otra, los nuevos parámetros técnicos reales provenientes de las pruebas de rendimiento. De otro modo, no es posible realizar una propuesta pormenorizada de nuevos valores unitarios del régimen retributivo. Como tampoco es posible hacerlo dadas las incertidumbres encontradas sobre los valores auditados.

Por todo ello, se considera imprescindible acometer con urgencia los desarrollos normativos para la puesta en marcha los mecanismos de revisión de los costes a reconocer a las instalaciones eléctricas de los SEIE en los próximos ejercicios.

d) Contribuir al uso racional de la energía y a un desarrollo sostenible.

El modelo de desarrollo económico de los países avanzados está basado en el consumo de energía, siendo su principal fuente –y particularmente en España– los combustibles fósiles importados, lo cual lleva asociado, entre otros, problemas ambientales e incertidumbres de escasez en el medio plazo de estos combustibles, ya que son recursos limitados en la naturaleza. El consumo excesivo puede reducirse si lo hace la actividad económica, pero también con una mejora de la eficiencia energética. Ante esta disyuntiva, lo deseable sería apostar por el ahorro y la eficiencia energética –el uso racional de la energía– para mantener el desarrollo económico.

El sector energético es clave en este proceso, aportando los recursos necesarios para que se lleve a cabo, pero provocando, al mismo tiempo, unos costes sociales que no están totalmente incorporados en los precios de la energía que perciben los consumidores, por lo que las asignaciones que se producen en los mercados energéticos no son totalmente eficientes. Estos costes –derivados de los impactos ambientales– se denominan “sociales” porque recaen sobre la sociedad en su conjunto.

Dada la incompleta ausencia de internalización de los costes sociales y del reducido nivel de concienciación social sobre el verdadero valor de la energía que tienen los consumidores, se ha producido en la última década un espectacular incremento de la demanda energética, que incluso se ha mantenido en los años en que los precios de las energías primarias se incrementaban enormemente en origen.

En los entornos energéticos liberalizados, donde determinadas actividades se desarrollan en los mercados, aparece la figura del regulador energético como árbitro de la situación y como garante de los intereses tanto de los consumidores como de las empresas. Éste deberá tratar de que las actividades reguladas que han de desarrollarse en régimen de monopolio funcionen eficientemente, promoviendo los incentivos regulatorios apropiados, y, al mismo tiempo, que las actividades liberalizadas que han de desarrollarse en competencia se lleven a cabo en mercados lo más perfectos posibles.

La aparición de fallos de mercado es una de las circunstancias que pueden justificar la intervención del sector público en un mercado liberalizado. La regulación debe paliar en

lo posible los fallos de los mercados energéticos, tratando, por una parte, de limitar el ejercicio del poder de mercado de determinados agentes oligopolistas, o dificultando el flujo de información derivada de la integración vertical de las actividades; y, con el mismo o mayor énfasis, teniendo en cuenta la afectación al medio ambiente o la pérdida de la garantía de suministro en el largo plazo, para tratar de incorporar progresivamente los costes sociales en los precios energéticos.

Por otra parte, es también importante analizar el diferente grado de internalización de costes sociales existente en otros países, para no originar desequilibrios y pérdidas en la competitividad de las empresas ubicadas en España. Por lo tanto, el objetivo de internalización es el que debe tomarse conceptualmente como referencia, pero hay que acometerlo gradualmente y, sobre todo, teniendo en cuenta los objetivos armonizados que emanan desde la Unión Europea.

En este sentido, el Consejo Europeo de marzo de 2007 estableció el conocido objetivo del 20/20/20 para el 2020, es decir:

- Alcanzar una reducción en 2020 de las emisiones de gases de efecto invernadero del 20% respecto a los niveles de 1990. Este porcentaje podría llegar al 30% en caso de alcanzarse un acuerdo mundial que comprometa a otros países desarrollados a lograr reducciones comparables de las emisiones, y a los países en desarrollo económicamente más avanzados a contribuir adecuadamente en función de sus responsabilidades y capacidades respectivas. A estos efectos, la Unión Europea aprobó la Directiva 2009/29/CE, de 29 de abril, por la que se modifica la Directiva 2003/87/CE, para perfeccionar y ampliar el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de gases de efecto invernadero.
- Una participación de las energías renovables en el consumo de energía final de la UE del 20% en 2020. Al mismo tiempo se ha propuesto el objetivo de alcanzar en dicho año una cuota de biocombustibles del 10% en los productos petrolíferos destinados a transporte. A estos efectos, la Unión Europea aprobó la Directiva 2009/298/CE, de 23 de abril, 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.

- Una reducción del 20% en el consumo de energía primaria de aquí a 2020 mediante la implantación de instrumentos y tecnologías de eficiencia energética.

Pues bien, esta línea, orientada al uso racional de la energía y al desarrollo sostenible, es acometida por la CNE a través de muy distintas actuaciones, entre ellas:

- A través de sus propuestas e informes sobre la internalización de costes sociales en los precios de la electricidad, para promover el régimen especial (prima equivalente), los incentivos económicos a los programas de gestión de la demanda (dentro del Plan de Acción 2008–2012 de la E4), el efecto económico en el mercado de los derechos de emisión de CO₂ y el establecimiento del etiquetado de la electricidad. La CNE es el organismo gestor del Sistema de Garantía de Origen y Etiquetado de la Electricidad, y, desde el 1 de noviembre de 2009, el organismo liquidador de las primas del régimen especial.
- A través de propuestas e informes sobre la internalización de costes sociales en el precio de los productos petrolíferos y en los del gas, así como en el comercio de derechos de emisión de CO₂.
- La CNE, como Entidad de Certificación de Biocarburantes, es el organismo responsable de la supervisión y control de las obligaciones de venta o consumo de biocarburantes en España. En esta condición gestiona un mecanismo de certificación que implica la verificación del cumplimiento de las condiciones exigibles para la expedición de certificados, incluidas las condiciones referentes a la sostenibilidad de los biocarburantes. Además, tiene encomendadas funciones de desarrollo normativo del marco regulatorio de los biocarburantes mediante la elaboración de Circulares de ejecución y de propuestas específicas de mejora normativa, y ha de emitir informes anuales sobre el uso de biocarburantes en España (grado de cumplimiento de las obligaciones, previsiones de cobertura de demanda y emisiones evitadas).
- Elaborando los informes de tarifas eléctricas, específicamente en lo que

se refiere a las primas del régimen especial y a los incentivos económicos a los programas de gestión de la demanda. Igualmente, a través de la elaboración de los informes de tarifas del gas natural.

- Del mismo modo, se elaboran las estadísticas globales más fiables sobre el régimen especial y se promueve la cultura del ahorro energético.
- A través del *Informe Marco*, en el que se tratan de identificar las mejores opciones de generación y de demanda para aproximar los mercados de electricidad, gas y productos petrolíferos, y las infraestructuras correspondientes, a un modelo más sostenible.
- Realizando un seguimiento de las emisiones de CO₂ procedentes del sector energético.
- Promoviendo las energías renovables e impulsando los Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL) –previstos en el Protocolo de Kioto para cumplir con las metas de reducción de gases de efecto invernadero– a través de la Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de la Energía (ARIAE) como apoyo al desarrollo energético y sostenible en los países iberoamericanos. Asimismo, la promoción de estos mecanismos en los países del Mediterráneo, en la organización MEDREG y en el Plan Solar del Mediterráneo. Esta actuación enlaza con las contempladas en la línea (g), relativa a la cooperación con organismos internacionales.
- La CNE contribuye también al uso racional de la energía y al desarrollo sostenible mediante la elaboración de documentos divulgativos para los consumidores domésticos, y la información de éstos a través de jornadas, ciclos de conferencias o la propia página web de la Comisión.
- Por último, contribuye a estos fines mediante proyectos internos para el uso racional de los recursos naturales (papel, consumibles, iluminación, climatización...).

e) Supervisar a los agentes que actúan en los mercados energéticos y las actividades reguladas.

Tal y como se señaló en la línea de actuación previa, en los entornos energéticos liberalizados la figura del regulador energético aparece como árbitro de la situación y como garante de los intereses tanto de los consumidores como de las empresas, tratando de que las actividades reguladas que han de desarrollarse en régimen de monopolio funcionen eficientemente, y que las actividades liberalizadas se lleven a cabo en mercados lo más perfectos posibles.

El regulador energético, en este sentido, no sólo debe paliar en lo posible los fallos de los mercados energéticos, sino que debe analizar el comportamiento de los agentes que realizan las actividades reguladas, con el fin de verificar la efectividad y eficiencia de sus comportamientos. Asimismo, el regulador energético tiene que proponer –e informar– una regulación efectiva tanto de los mercados como de las actividades reguladas, con el objetivo de que permanezcan en el largo plazo, para minimizar así el riesgo regulatorio que perciben los agentes.

Las ya citadas Leyes 12/2007 y 17/2007 establecen nuevas competencias de las autoridades reguladoras. En particular, y sin perjuicio de las competencias atribuidas a los diferentes órganos de defensa de la competencia, la Comisión Nacional de Energía, además de las funciones establecidas en la legislación vigente, y con objeto de garantizar la ausencia de discriminación y un funcionamiento eficaz del mercado, supervisará diversos aspectos del funcionamiento de los mercados energéticos.

Para realizar esta labor de supervisión es fundamental disponer de sistemas de información organizados y actualizados que proporcionen periódicamente datos sobre los distintos parámetros que caracterizan a los mercados energéticos y sobre su evolución, de modo que sirvan de base para realizar el análisis del funcionamiento de los mercados energéticos, y así poder proponer mejoras en su regulación.

Para desarrollar las labores de supervisión, la Comisión Nacional de Energía podrá dictar Circulares, que deberán ser publicadas en el Boletín Oficial del Estado, para recabar de los sujetos que actúan en los mercados energéticos cuanta información requiera para

efectuar la supervisión. La emisión de Circulares propias de la CNE se configura así como el instrumento principal a través del cual se obtiene la información necesaria para realizar la función de supervisión, sin perjuicio de los expedientes informativos que pueda acordar el Consejo de la CNE.

La función de supervisión se complementa con la función de inspección, a la que hace referencia, ya se dijo, la *Función Octava* de la Disposición Adicional Undécima, Tercero 1, de la Ley del sector de hidrocarburos.

Las labores de supervisión e inspección están intrínsecamente unidas, ya que la obtención y el análisis de la información en general, materia propia de la supervisión, se complementa con la verificación de hechos o datos, materia propia de la inspección.

1. FUNCIONES DE SUPERVISIÓN DE LOS MERCADOS:

La supervisión de los mercados se desarrolla por la CNE a través de distintas actividades llevadas a cabo en varias de sus Direcciones, tanto sectorial como horizontalmente:

- Apertura de expedientes informativos y elaboración de informes, dirigidos a las autoridades de defensa de la competencia, que analizan posibles indicios de prácticas anticompetitivas desde una perspectiva económica y legal en los sectores de gas y electricidad. Se prevé que esta actividad se extienda también al sector del petróleo.
- En el sector eléctrico, supervisando el comportamiento de los agentes en mercados mayoristas (organizados y libres) y minoristas (comercialización), y elaborando informes periódicos. En el mercado mayorista se analizan todos los segmentos, desde los procesos de operación del sistema hasta los mercados a plazo. En este sentido, la CNE supervisa también las subastas de emisiones primarias (subastas EPE), las subastas CESUR y las subastas de contratos financieros relativos a la interconexión entre España y Portugal.
- Elaborando informes *ex post* de seguimiento de los mercados de electricidad y gas –como los de evolución del mercado minorista de la electricidad–,

incluidos los de los mercados a plazo, así como informes sobre cambio de suministrador. Asimismo, la CNE cumple con la función de supervisar la Oficina de Cambio de Suministrador.

- También dentro del sector eléctrico, se analiza el comportamiento de los agentes que ejercen actividades reguladas o que tienen una retribución regulada (transporte, distribución, régimen especial, generación extrapeninsular, operadores del mercado y del sistema). Se analiza la relación entre el comportamiento de los agentes que realizan estas actividades reguladas y los incentivos económicos contenidos en su retribución, y se emiten informes. Con todo ello, se instruyen expedientes informativos y/o sancionadores, y, en su caso, se proponen inspecciones.
- Dentro del sector del gas, se elaboran informes de supervisión de los mercados mayoristas e internacionales de gas, analizando la evolución de los precios del gas en los distintos mercados internacionales, así como la diversificación y el precio de los aprovisionamientos al mercado español, incluyendo la elaboración de un índice de costes de aprovisionamiento. En relación con el mercado minorista de gas, se elaboran informes de seguimiento de las cuotas de mercado liberalizado, por Comunidades Autónomas y para el conjunto de España, con especial atención a la evolución de la competencia en los diferentes segmentos de mercado y al buen funcionamiento de los procedimientos de cambio de suministrador.
- En relación con los productos petrolíferos, se elaboran informes de supervisión macro para el seguimiento de los precios de los carburantes en estaciones de servicio antes y después de impuestos en comparación con las medias europeas. Igualmente, mediante informes de supervisión micro del mercado español de estaciones de servicio, para revisar el comportamiento de los precios de los carburantes en estaciones de servicio en áreas geográficas reducidas y relevantes, hasta alcanzar anualmente un 5% de la totalidad de instalaciones de suministro. Corresponde a la CNE la incoación de expedientes sancionadores en materia de incumplimiento de la obligación de remisión de información de precios en estaciones de servicio.

- A través de informes y publicaciones de supervisión y seguimiento de distinta periodicidad de los mercados mayoristas y minoristas que contienen la evolución de las principales variables de los sectores eléctrico, del gas natural y del petróleo, así como de sus respectivos operadores de la gestión técnica (accesibles en la página web de la CNE).
- La CNE también realiza un seguimiento del estado de solvencia y rentabilidad de las actividades reguladas en los sectores del gas y de la electricidad, y la elaboración de un informe económico-financiero periódico al respecto. Recopila y trata los datos obtenidos mediante la Circular 5/2009 de 16 de julio, sobre obtención de información de carácter contable y económico-financiera de las empresas que desarrollen actividades eléctricas, de gas natural y gases manufacturados por canalización. Resuelve los procedimientos de autorización de operaciones empresariales bajo la *Función Decimocuarta*. Realiza un seguimiento de la estructura de los mercados de gas y electricidad y elabora un informe anual al respecto. Supervisa el cumplimiento de la separación de actividades y del gobierno corporativo de empresas con actividades reguladas, así como el cumplimiento de las condiciones impuestas por la CNE en el ejercicio de sus funciones.
- Por último, la CNE realiza igualmente tareas de supervisión de los mecanismos de contratación a plazo (subastas EPE, subastas CESUR, subastas de interconexión con Portugal y subastas semanales en el mercado OMIP para la fijación de la tarifa de último recurso –TUR–), así como del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la regulación. Dicha tarea de supervisión engloba no sólo la celebración, sino todo el procedimiento de subasta (*ex ante*, subasta propiamente dicha, y *ex post*), y a través de los informes de mejoras a la subasta se proponen modificaciones normativas o de procedimiento que pueden mejorar la eficacia de la regulación e impulsar la libre competencia. Asimismo, elabora informes de desarrollo y mejoras sobre subastas de gas (almacenamiento subterráneo, adquisición de gas para transportistas y para la fijación de la TUR), boletines semanales de mercados de futuros y OTC eléctricos y boletines mensuales de mercados

a plazo. La creciente importancia de los mercados no organizados (OTC) de electricidad plantea la necesidad de una regulación específica para que dichos contratos sean transparentes.

En efecto: el mercado OTC ha adquirido en los últimos años suma relevancia, tanto por el notable crecimiento experimentado como por su papel en la formación de precios a plazo de la electricidad. Ello implica la necesidad de reforzar la supervisión de dichos mercados, no existiendo por el momento información pública sobre operaciones OTC por contrapartes, ni pudiendo la CNE requerirla directamente, en la medida en que no es la entidad supervisora de dicho mercado. Dada esta limitación, y teniendo en cuenta la importancia que están adquiriendo estos mercados y la necesidad de que las referencias de precios sean creíbles, es esencial que los reguladores energéticos y financieros dispongan de la información precisa y realicen el seguimiento y la supervisión de estos mercados.

2. FUNCIONES DE INSPECCIÓN DE LOS MERCADOS:

Por otro lado, la CNE desarrolla su función de *inspección* de los mercados a través de distintas actividades llevadas a cabo por la Dirección correspondiente, a través de inspecciones *in situ*, tanto de instalaciones como de empresas energéticas (eléctricas, gasistas y petroleras).

Existen distintos tipos de inspección: de tipo técnico (condiciones técnicas y disponibilidad de distintas instalaciones tanto de transporte y distribución como generadoras), de tipo económico (sobre facturación, correcta aplicación de tarifas, correcta dedicación de ingresos a efectos de liquidaciones y cuotas)... El objeto último de la inspección es determinar si la información del regulador es veraz, y si los comportamientos de los agentes del mercado se corresponden con la realidad y se ajustan a la normativa vigente.

Con este fin, es preciso llevar a cabo una inspección detallada, pormenorizada e *in situ*, que permita confrontar dicha realidad con el resto de información disponible. Las

actuaciones inspectoras han de responder a las circunstancias del mercado que puedan suponer una distorsión por la conducta de cualquiera de los agentes intervinientes y que, por tanto, exijan una verificación en la que la inmediatez y oportunidad serán las garantías de éxito.

A estos efectos, se realizan inspecciones sistemáticas y periódicas, tanto de la facturación e ingresos de las empresas, como de tipo técnico, junto con campañas específicas o inspecciones puntuales, bien de oficio o por mandato del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, para esclarecer hechos específicos sobre la aplicación de la normativa o para recabar información adicional que permita efectuar acciones correctoras o propuestas de modificación normativa.

En este sentido, los tipos de inspecciones previstas para ser realizadas anualmente son:

- En el sector eléctrico, se inspeccionan las liquidaciones, las cuotas y coeficientes reductores aplicables, las compensaciones por pérdida de ingresos por clientes cualificados y las compensaciones por régimen especial e interrumpibilidad. Como inspecciones de carácter eminentemente técnico destacan las de calidad de servicio, instalaciones de medida, condiciones técnicas de las instalaciones de transporte y distribución, las centrales térmicas de ciclo combinado con combustible alternativo al gas natural, la disponibilidad de las centrales de generación en períodos determinados (picos de demanda) y las inspecciones a grandes consumidores de energía eléctrica con tarifas integrales, de acceso y acogidos al régimen especial. También se iniciarán las inspecciones a centrales de generación de energía eléctrica sobre las condiciones de prestación de servicios de capacidad de potencia: pagos por capacidad.
- En el sector del gas, se inspeccionan las liquidaciones, las cuotas del Gestor Técnico del Sistema (GTS) y a los grandes abonados de gas con aplicación de telemedida, cromatógrafos y gas de operación.
- En el sector del petróleo, se inspecciona la información a remitir a la CNE (RDL 6/2000) por las compañías titulares de instalaciones fijas de almacenamiento y transporte de productos petrolíferos.

- Por último, y en cuanto a las instalaciones acogidas al régimen especial, también se inspeccionan las instalaciones de tecnología solar fotovoltaica, las de tecnología eólica y las de cogeneración de alto rendimiento.

f) Satisfacer las consultas planteadas y dar opinión a los agentes involucrados mediante un procedimiento transparente y abierto.

Entre las competencias que se encomiendan a la CNE, las funciones de asesoramiento ocupan un lugar destacado, en línea con el importante papel consultivo que, con un carácter general, desempeñan los organismos reguladores sectoriales.

Esto convierte a la CNE en un asesor de referencia en materia energética tanto para las Administraciones Públicas (Administración central, autonómica y local) como para los agentes del mercado, y ello desde las diferentes disciplinas que afectan a dicha materia (principalmente, la económica y la técnica), imbuidas siempre por la especialidad –y el consecuente interés– que supone la perspectiva del regulador.

Asimismo, los consumidores y usuarios tienen en la CNE, como sucede con los demás organismos reguladores en su ámbito específico, un punto de referencia al que habitualmente se dirigen –unas veces vía web, otras telefónicamente– tanto para conocer la normativa como para obtener información sobre el sector.

Es también cada vez más frecuente que los Tribunales se dirijan a la CNE en este papel de asesoramiento, solicitando dictamen sobre un asunto civil o mercantil que hayan de resolver.

Ahora bien, en el ejercicio apropiado de esta función consultiva, la CNE, además de atender las consultas que se le planteen, y de recabar –principalmente, en el marco de sus funciones de supervisión– las circunstancias y demás fundamentos en los que se apoyan sus opiniones o propuestas, puede llevar a cabo ciertas actuaciones adicionales, a los efectos de perfilar una mayor eficacia de las funciones consultivas: maximizando el ámbito de los destinatarios de las mismas, acogiendo nuevos métodos o sistemas para conocer o tomar contacto con los problemas y opiniones de los diferentes sujetos involucrados en los sectores energéticos, y publicitando por diversas formas las consultas e informes que se evacuen en el ejercicio de la función consultiva, así como favoreciendo la realización práctica de las conclusiones, propuestas, sugerencias o tomas de posición contenidas en dichos informes.

Estas actuaciones podrían tener particular sentido o interés al referirse a materias propias de las competencias específicas de la CNE (mandatos específicos asignados a la CNE, garantías de origen de energía eléctrica o de biocarburantes, la resolución de conflictos...), sin perjuicio de que, desde el punto de vista asesor, sus funciones puedan proyectarse sobre las diferentes materias energéticas en el marco de los informes que la CNE emite con ocasión de las propuestas de disposiciones generales.

Cabe distinguir, por un lado, las actuaciones tradicionales de la CNE en materia consultiva –con un sentido de continuidad–, y, por otro, la propuesta de nuevas actividades a realizar dentro de esta línea, conjugando actuaciones que se vienen desarrollando en la actualidad con nuevas líneas de actuación. Igualmente, cabe subrayar el papel de los Consejos Consultivos.

1. ACTUACIONES TRADICIONALES EN MATERIA CONSULTIVA:

- Atender las consultas que se plantean, tanto desde la Administración General del Estado como desde las Comunidades Autónomas.
- Atender a los requerimientos de los Tribunales.
- Recabar la información sobre la que se apoyan los informes a evacuar. Es ésta, por otro lado, una materia muy relacionada, y que se solapa con el ejercicio ordinario de otras funciones de la CNE: funciones de supervisión, mandatos, resolución de conflictos...
- Atender consultas de los sujetos de los sistemas energéticos.
- Atender consultas de los particulares, actuación que se encuadra específicamente dentro de la línea (h).

2. PROPUESTA DE NUEVAS ACTUACIONES:

- Ampliar el ámbito de los destinatarios de las funciones consultivas, o potenciar un nuevo escenario de relaciones con los destinatarios habituales.

- En relación con la Administración General del Estado (AGE):

La CNE ejerce actualmente la función de informe en relación a propuestas de disposiciones generales; proceso de planificación energética; proyectos de determinación de tarifas, peajes y retribuciones; expedientes de autorización de instalaciones competencia de la AGE; informes periódicos de seguimiento o supervisión (previstos en la normativa).

Se propone:

- a. *Potenciar el asesoramiento de oficio (a iniciativa propia):*

Advertir de oficio sobre problemáticas, deficiencias, lagunas normativas, efectos adversos..., proponiendo la adopción de medidas correctoras, y sugiriendo, en su caso, cambios normativos. Estas circunstancias pueden advertirse con ocasión del planteamiento de consultas de terceros, expedientes informativos..., o con base en la labor de análisis periódico de la información de que dispone la Comisión.

- b. *Potenciar la colaboración con Organismos específicos:*

Con la Comisión Nacional de la Competencia (actuaciones en el mercado de producción, prácticas en el ámbito de la distribución, comercialización...); con el Instituto Nacional de Consumo (casos de cambio de suministrador); con el Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía (IDAE)...

- En relación con las Comunidades Autónomas:

Actualmente, la CNE emite informes previa solicitud.

Se propone –aunque, en puridad, no sea posible un asesoramiento por propia iniciativa, al tratarse de una Administración diferente– *articular mecanismos y sistemáticas de cooperación*. En concreto:

- o Establecer cauces habituales de comunicación.
 - o Entablar contacto con Organismos Autonómicos específicos (Organismos de consumidores y usuarios; Organismos Autonómicos de competencia).
 - o Remisión de informes u otros Acuerdos del Consejo (como se hace en ciertos casos: Conflictos de Accesos de Terceros a la Red).
 - o Compartir contenidos web.
 - o Establecer mesas de trabajo conjuntas, tanto para coordinar problemáticas comunes a diferentes Comunidades Autónomas (autorización de instalaciones, suministro, facturación...) y servir de cauce para abordar soluciones uniformes, como para intercambiar perspectivas en determinadas materias con competencias concurrentes con la CNE (por ejemplo, acceso y conexión; control ambiental de instalaciones de producción...).
- Tanto en relación con las Corporaciones Locales como con los consumidores y usuarios:
- Se propone, en este sentido, *articular mecanismos y sistemáticas de cooperación.*
- Fomentar métodos o sistemas alternativos para conocer o tomar contacto con los problemas y opiniones de los diferentes sujetos involucrados en los sectores energéticos:
 - A través de la realización de diferentes prácticas: contestación de consultas (método tradicional); realización de mesas de trabajo; realización de reuniones sobre determinados temas con los diferentes agentes involucrados (públicos y privados) para recoger los problemas expuestos y evacuar informe, proponiendo soluciones, consultas públicas...

- Previendo las líneas del procedimiento en cada caso: para asegurar la apertura del mismo y la transparencia para todos los partícipes.
 - Elaborando diferentes documentos: informes (método tradicional), códigos de conducta o códigos de buenas prácticas, guías, elaboración de normativa tipo (contratos tipo / procedimientos tipo...).
- Impulso de la publicidad y eficacia de las opiniones consultivas:
 - A través de los medios tradicionales: publicación en la web de los acuerdos del Consejo y presentación de actividades en la Memoria anual.
 - A través de nuevos medios (elaborando documentos específicos; compendio o recopilación doctrinal), y compartiendo información de la CNE en webs de otros organismos.
 - Manteniendo el control de la eficacia: comprobando el conocimiento por los agentes involucrados, y la utilidad práctica para ellos, de la información o soluciones aportadas por la CNE en el ejercicio de su función consultiva.
 - A través de la potenciación y mejora de los contenidos en inglés de la página web.

3. EL PAPEL DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS:

El Consejo Consultivo de Electricidad y el Consejo Consultivo de Hidrocarburos son piezas importantes en esta línea de actuación para “dar opinión a los agentes involucrados mediante un procedimiento transparente y abierto”. Ambos Consejos Consultivos son órganos de asesoramiento de la CNE y cauce de expresión –y *plataforma de audiencia*– de los distintos agentes económicos, políticos y sociales con interés en los sectores de la energía, de acuerdo con los modelos regulatorios determinados en las leyes sectoriales eléctrica y de los hidrocarburos (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Consejo de Seguridad Nuclear, compañías de los respectivos sectores a

través de sus asociaciones representativas, operadores del sistema y del mercado, asociaciones de consumidores y usuarios...)

Cabe recordar que los Consejos Consultivos fueron creados como órganos de asesoramiento para el regulador, pero también como instrumento para que las Administraciones Públicas, empresas y agentes energéticos, consumidores y usuarios, y, en general todos los interesados en la regulación y funcionamiento de los sectores de la energía, conocieran los proyectos normativos desde su gestación, así como el soporte técnico y legal de las decisiones del regulador, teniendo acceso a la información relevante y la posibilidad de expresar sus opiniones con carácter previo a la aprobación de las normas, decisiones e informes de este último. Se entiende que la CNE es la institución a la que corresponde, en su ámbito, llevar al máximo nivel práctico este ejercicio de derecho de audiencia.

A tal efecto, y además de mantenerse –e incorporarse, en su caso– en los Consejos Consultivos de Electricidad y de Hidrocarburos a las instituciones y asociaciones con interés en la regulación de los sectores energéticos, debe difundirse públicamente la información generada en estos procesos de audiencia (salvo la parte declarada por los agentes como confidencial), a través de un apartado informativo y específico en el sitio web de la CNE, en el que se inserten, desde el momento de su emisión, las propuestas y cualquier otra información aportada por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, la CNE y otros miembros, que se derive del debate o del proceso de consulta en las sesiones que se convoquen para estos Consejos Consultivos, bien sea mediante convocatoria presencial o mediante consulta escrita a través de medios telemáticos.

g) *Influir, a través de la cooperación en organismos internacionales, en el proceso de creación del Mercado Interior de la Energía, así como en la puesta en marcha del MIBEL y en la consolidación de un marco regulatorio estable tanto en Iberoamérica, a través de ARIAE, como en la cuenca mediterránea, a través del MEDREG.*

La política energética española sólo puede entenderse en el marco, más amplio, de la política energética europea. Desde hace más de una década, la liberalización de los sectores energéticos en España –coincidiendo, y no por casualidad, con el establecimiento de la figura del regulador sectorial– tiene su *norte* en la creación del Mercado Interior de la Energía. Los distintos organismos reguladores de los países europeos coordinan su actividad y colaboran en los procesos de liberalización energética de sus respectivos países, condición ésta imprescindible para una efectiva integración continental. La CNE tiene encomendadas importantes competencias en este terreno, cuyo ejercicio eficaz requiere un conocimiento adecuado de la regulación en el ámbito internacional y, particularmente, por sus efectos directos sobre la regulación española y sobre el funcionamiento de nuestro sector energético, de la regulación en la Unión Europea.

La reciente estrategia de las Instituciones Comunitarias para impulsar la adopción de una política energética de la Unión –que permita, por un lado, superar los obstáculos levantados por los distintos modelos de liberalización de los Estados miembros y, por otro, hablar con “una sola voz” al resto del mundo en materia energética– refuerza el papel coordinado de los órganos reguladores.

Conviene distinguir, en todo caso, y aunque sean facetas complementarias de la dimensión exterior de la CNE, entre su papel de cooperación con otros organismos europeos dentro de la construcción del Mercado Interior de la Energía, el de la puesta en marcha del Mercado Ibérico de la Electricidad (y del Gas), el desempeñado, junto con los Organismos Reguladores Iberoamericanos, en la consolidación de un marco regulatorio estable en la región, y el que se articula en la cuenca mediterránea en torno del MEDREG.

1. LA COOPERACIÓN CON LOS ORGANISMOS REGULADORES EUROPEOS:

Dentro de este contexto europeo, la CNE debe disponer de una estrategia, y de los recursos acordes, que le permitan:

- Conocer los detalles de la regulación europea, así como la de los diferentes Estados miembros, divulgando además ese conocimiento a través de cursos y seminarios.
- Influir en el proceso de desarrollo de la regulación europea a través de la participación –muy activa en el caso de la CNE– en el Council of European Energy Regulators (CEER) y en el European Regulatory Group for Electricity and Gas (ERGEG), o en la futura Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER). Igualmente, a través de su importante implicación en los Foros de regulación de electricidad de Florencia y de regulación del gas de Madrid, así como el reciente Foro de consumidores que acoge en Londres el regulador británico Ofgem.
- Influir en los criterios y decisiones de la Agencia Internacional de la Energía en las materias que le competen y, de forma especial, en los protocolos de actuación en caso de interrupciones de suministro de productos petrolíferos.
- Influir en el proceso de desarrollo de la regulación europea a través de una mayor cercanía a las instituciones europeas (en particular, a la Comisión Europea, al Parlamento Europeo y al Consejo Europeo / REPER).
- Difundir la regulación europea (*acquis communautaire*) a regiones vecinas, y prioritarias en el contexto de una política energética exterior en la UE y, en particular, a aquellas regiones que contribuyen directamente a la seguridad de suministro en España (EUROMED – MEDREG).
- Posicionar y proyectar institucionalmente a la CNE en el ámbito de la regulación europea.

Cabe subrayar que la CNE, para ejercer las funciones reseñadas, participa en distintos grupos de trabajo, creadores de opinión y de propuestas de normas comunitarias, y preside, además, el grupo de Iniciativas Regionales del ERGEG, al tiempo que lidera

los trabajos tanto de la región sur de gas como de la región suroeste de electricidad. El nuevo Reglamento 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 Energía, establece un marco de cooperación reforzada con el objetivo de asistir a las autoridades reguladoras nacionales en el ejercicio del desempeño de sus funciones a nivel comunitario, así como de coordinar su actuación. Se prevé que la nueva Agencia entre en pleno funcionamiento en marzo de 2011.

Para la CNE este nuevo modelo de cooperación reforzada entre reguladores nacionales, a través de ACER, tendrá que traducirse en una participación reforzada de la Comisión en la nueva Agencia, tanto a nivel institucional como técnico.

Por otro lado, una de las novedades más importantes de los nuevos Reglamentos 714/2009 y 715/2009 es la creación de la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Gas (REGRTG) y de Electricidad (REGRTE), a fin de promover la construcción del mercado interior y de garantizar una gestión óptima y coordinada de las redes europeas de transporte de gas y electricidad, respectivamente.

La REGTRG y la REGTRE, junto a ACER, tendrán un papel relevante en el desarrollo de directrices marco y códigos europeos de red que podrán ser vinculantes para los Estados miembros si la Comisión Europea propone su adopción mediante un proceso de *comitología*.

2. LA PUESTA EN MARCHA DEL MERCADO IBÉRICO DE LA ELECTRICIDAD (MIBEL).

En un ámbito complementario del anterior –por cuanto España precisa de unas conexiones internacionales que tienen en Portugal su primer punto de apoyo–, la CNE desempeña también un importante papel en la puesta en marcha del Mercado Ibérico de la Electricidad (MIBEL), que tiene su origen en el acuerdo inicial de los Gobiernos de Portugal y España de noviembre de 2001, y la firma del Acuerdo de Santiago de Compostela en octubre de 2004.

Una vez formalizada en enero de 2006 la creación del Consejo de Reguladores, del que forma parte la CNE –junto con la CNMV española y las homólogas portuguesas, ERSE y

CMVM–, la progresiva consolidación del MIBEL ha ido cubriendo hitos sucesivos:

- Primero, a través de la implantación del mercado de futuros, desde julio de 2006: la CNE realiza el seguimiento de este mercado a plazo, gestionado por OMIP, de igual modo que ha elaborado mensualmente un informe interno de supervisión de los resultados de las subastas con obligación de compra de los distribuidores españoles y el comercializador de último recurso portugués gestionadas por OMIP.
- Segundo, a través de la integración del mercado de corto plazo en el entorno del MIBEL, con la puesta en marcha, desde julio de 2007, del mercado conjunto de corto plazo para los sistemas eléctricos de España y Portugal.
- En junio de 2009, se realizó la primera de las subastas de contratos financieros relativos a la interconexión entre España y Portugal.
- Por último, con fecha 11 de diciembre de 2009 se publicó en el BOE el Convenio de Braga, acordado entre España y Portugal, por el que se modifica el citado Convenio de Santiago de Compostela, relativo al MIBEL.

Este nuevo Convenio contiene modificaciones relacionadas con la figura del Operador del Mercado Ibérico, las subastas de adquisición de energía por parte de los suministradores de último recurso, la declaración de operadores dominantes, las subastas de capacidad virtual, la gestión económica de la interconexión, y las funciones del Consejo de Reguladores, recogiendo, asimismo, ciertas previsiones específicas de armonización normativa (en materia de servicios de interrumpibilidad, regulación sobre la compensación de la energía reactiva y regulación sobre los pagos por capacidad). Hay que señalar, no obstante, que muchas de las novedades que implica el Convenio de Braga respecto al Convenio de Santiago de Compostela –en particular, en lo que afecta a los aspectos básicos de aquellos compromisos entre las Partes que se fijan de una forma más concreta– se encuentran ya recogidas en la normativa española vigente. Por lo que se refiere a los aspectos concernientes a la actuación del Consejo de Reguladores que resultan afectados por las previsiones del nuevo Convenio, habrá que atender a las siguientes materias: el régimen de declaración de los operadores dominantes, el seguimiento de los mecanismos de contratación de los comercializadores

de último recurso, y la coordinación entre los miembros del Consejo de Reguladores respecto a los procedimientos de elaboración normativa.

Respecto del Mercado Ibérico del Gas Natural (MIBGAS), de más retrasado calendario, los dos reguladores nacionales, CNE y ERSE, fueron encargados por los Gobiernos de España y Portugal para elaborar un documento de consulta pública –entregado a principios de 2008– con el objetivo de recibir aportaciones de los agentes del mercado y otros participantes en los sistemas de gas natural portugués y español, así como de otras entidades interesadas, sobre el modelo de mercado ibérico de gas natural a implementar.

3. LA COOPERACIÓN CON LOS ORGANISMOS REGULADORES IBEROAMERICANOS:

La Comisión Nacional de Energía ha experimentado igualmente en los últimos años un fuerte aumento de su actividad en el ámbito iberoamericano, a través de la Asociación Iberoamericana de Entidades Reguladoras de la Energía (ARIAE), cuya Presidencia ostenta la CNE desde su creación, y en la que desempeña una posición de liderazgo efectivo. De un modo concreto y práctico, la gestión de ARIAE se apoya en la Secretaría General asignada a la CNE de forma permanente, y que reside en el titular de su Dirección de Relaciones Institucionales (www.ariae.org).

En este ámbito internacional, complementario del europeo, la CNE promueve el desarrollo de la regulación energética y la difusión de “buenas prácticas” que ayuden a crear en el área iberoamericana un clima de seguridad y estabilidad regulatoria. Adquieren especial relevancia, en este sentido, los programas de formación impulsados por la CNE –en particular, la cooperación en la capacitación de los cuadros técnicos de los organismos reguladores iberoamericanos a través de los cursos de regulación energética– y el fomento de plataformas virtuales y presenciales para el intercambio de experiencias entre los distintos organismos reguladores que integran ARIAE, aspectos todos ellos a potenciar. Es igualmente destacable la labor realizada a través del Seminario de Reguladores Iberoamericanos de la Energía, y el inicio de una labor editorial concretada en los sucesivos volúmenes que recogen los resultados de las Reuniones Anuales.

Los objetivos de esta vertiente exterior, iberoamericana, de la CNE, y que justifican su inclusión dentro de sus líneas de actuación, son:

- La consolidación de un marco regulatorio estable en el área iberoamericana a través de la difusión de “buenas prácticas regulatorias”, objetivo estratégico en la medida en que las empresas españolas cuentan con una importante presencia en el área.
- El fortalecimiento institucional de los organismos reguladores en Iberoamérica a través de programas de formación e intercambio de experiencias.
- La creación de vínculos entre la Unión Europea e Iberoamérica en el ámbito de la regulación energética. La Unión Europea ha expresado repetidamente el deseo de impulsar sus relaciones con Iberoamérica, y España está en una posición privilegiada para liderar este proceso.
- Posicionar y proyectar institucionalmente a la CNE en el ámbito de la regulación en Iberoamérica, y en el ámbito de las instituciones internacionales que promueven el debate acerca de las cuestiones de interés sobre la regulación y el desarrollo de los sistemas energéticos de la región.

4. LA CONSOLIDACIÓN DE UN MARCO REGULATORIO ESTABLE EN LA CUENCA DEL MEDITERRÁNEO:

La CNE tiene una participación activa, desde su inicio, en la Organización de Reguladores Energéticos del Mediterráneo (MEDREG). Colabora en sus distintos grupos de trabajo y preside el Grupo de Medioambiente, Energías Renovables y Eficiencia Energética. En este sentido, se promueven dos reuniones anuales en las que se examinan los cambios regulatorios de los países miembros y se elaboran documentos que, por una parte, analizan las ventajas y los inconvenientes de las regulaciones que han sido desarrolladas en los países del norte del Mediterráneo para apoyar a las energías renovables, la cogeneración y la eficiencia y el ahorro energético; y, por otra, se estudia la posibilidad de trasladar estas regulaciones a los países del sur del Mediterráneo.

Por lo demás, la presidencia de la CNE en dicho grupo de trabajo le lleva a estar igualmente presente en las reuniones oficiales del Plan Solar del Mediterráneo.

h) Proporcionar información completa y transparente a los consumidores y velar por sus intereses.

El interés de los consumidores es el fin último de cualquier proceso de regulación económica. Tanto más, cabe decir, en el caso de la energía, bien y servicio vital e insustituible, suministrado muchas veces por empresas con gran poder de mercado frente a los consumidores; y en un momento en que la liberalización de los sectores energéticos –culminado el proceso de “cualificación”– abre nuevas opciones de suministro a todos los consumidores, pero también pone fin al viejo esquema protector del servicio público y la tarifa regulada. Porque no se trata sólo de garantizar su suministro, sino de hacerlo en las mejores condiciones de coste y de calidad.

La propia Ley de hidrocarburos por la que se instituyó la Comisión Nacional de Energía subraya en su articulado la necesaria “protección de consumidores y usuarios” –también, repetidamente, en la Ley del sector eléctrico–, y señala cómo el objeto de la Comisión –“velar por la competencia efectiva [en los sistemas energéticos] y por la objetividad y transparencia de su funcionamiento”– debe entenderse, ya se dijo, “en beneficio de todos los sujetos que operan en dichos sistemas y de los consumidores”. Funciones todas ellas que se enmarcan en la estructura normativa española sobre protección de los consumidores que emana del artículo 51 de la Constitución, y que tiene en las Leyes para la defensa de los consumidores y usuarios de 1984, de defensa de la competencia de 1989, y de competencia desleal de 1991, sus hitos principales; funciones, por lo demás, que cuentan con un entramado de instituciones (públicas y asociativas, de ámbito general y específico, nacional, autonómico, local...) dedicadas a la defensa de los intereses de los consumidores.

La creación de un Mercado Interior de la Energía se justifica, antes que en cualquier otro gran objetivo, en dar satisfacción a los consumidores. El propio ERGEG lo ha expresado claramente: “Un mercado [energético] que funcione bien necesita consumidores activos y bien informados, con una posición fuerte. (...). Asegurar que los consumidores se aprovechan de las posibilidades de elección disponibles y participan efectivamente en un mercado liberalizado depende en gran medida de la disponibilidad de información suficiente y adecuada”. Así, y como muestra del interés de la Unión Europea por este tema, las medidas para garantizar la protección de los consumidores contenidas

en las Directivas de gas y electricidad de 2003 han sido objeto de revisión –y de recomendaciones concretas– dentro de las Directivas y Reglamentos del “tercer paquete legislativo” aprobado por el Consejo Europeo y publicado en el DOCE el 14 de agosto de 2009. Deben considerarse igualmente en este punto las iniciativas de la Unión Europea en la reforma de los sistemas de reservas de productos petrolíferos. Y, en concreto, la apertura en período de consultas y el estudio de organismos supranacionales de ámbito europeo con atribuciones específicas en seguimiento de precios y niveles de reservas.

Los propios reguladores europeos, ante la evidencia de que un avance efectivo en la liberalización del suministro de energía debiera ir acompañado de potentes sistemas de protección al consumidor, han impulsado la creación de este tipo de estructuras, ya sea integradas en sus instituciones, ya sea en forma externalizada. Y se ha entendido que su misión consiste en proporcionar a los consumidores información y asesoramiento con el fin de mejorar su capacidad de plantear quejas o reclamaciones y aumentar su nivel de confianza, forzando, al mismo tiempo, un mejor servicio a los clientes por parte de las empresas energéticas. En definitiva, repartir las ganancias de eficiencia que han de seguirse del proceso de liberalización a ambos lados del mercado, también al de la demanda.

La tendencia europea apunta, por tanto, a la creación de centros de información permanente a los consumidores de energía, facilitando el acceso del cliente mediante una información homogénea y centralizada que evite la dispersión, con claros beneficios para el consumidor –claridad, comodidad y eficacia– y, en general, para la competencia.

En España, los lentos avances del mercado liberalizado, frente al que se ha mantenido a tarifa, sobre todo dentro del sector eléctrico, en general –y, en parte, entre los consumidores domésticos de gas–, refuerzan esta tarea de información a los consumidores como prioritaria. Tanto más cuando la antigua tarifa regulada ha quedado limitada, tanto en el gas –desde junio de 2008– como en la electricidad –desde junio de 2009– a la de último recurso (TUR) y, con ello, habrán de desarrollarse nuevas y más amplias relaciones de los consumidores con las empresas. Hasta ahora, la persistencia de obstáculos administrativos (dilación en los plazos, gestión de la información), técnicos (equipos de medida, limitadores de potencia, calidad de suministro) e informativos (discriminación en la gestión y utilización de la información comercial, información poco

objetiva e insuficiente para los consumidores) dificulta en la práctica la libre elección de suministrador. Y, por otro lado, la mayor complejidad en la contratación del suministro ha producido ya algunos resultados indeseados que deben evitarse en el futuro.

Los consumidores, en particular los domésticos y, dentro de ellos, los más vulnerables, precisan de una información sencilla, asequible y objetiva sobre las ofertas y conductas de los operadores, de un sistema de comparación de precios, de procedimientos y medios para presentar sus quejas y reclamaciones, así como de mecanismos regulatorios que supervisen los mercados y mejoren el grado de competencia en ellos y la posición del consumidor. La CNE, por su posición privilegiada en relación con el conocimiento de los sectores y mercados energéticos, y el acceso a la información que se desprende de su funcionamiento, está particularmente obligada a cumplir una tarea de capacitación del consumidor y defensa de sus intereses.

En el mercado petrolero, los consumidores españoles tienen acceso a los precios de todas las instalaciones de suministros (estaciones de servicio) y terminales logísticas mediante las webs de la CNE y del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

La CNE desarrolla, con creciente contenido, varios tipos de actuaciones complementarias en defensa de los consumidores.

1. SUPERVISIÓN DE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA:

Como modo general de defensa, y a través de sus funciones de supervisión e inspección, la CNE identifica y abre expedientes sancionadores, en su caso, a las compañías energéticas responsables de deficiencias en el suministro o que interfieren en la libre competencia y perjudican con ello los intereses de los consumidores.

La manera más general –pero también más inmediata– de proteger a los consumidores en materia de precios, garantía y calidad de suministro es a través de la vigilancia que realiza la CNE de las condiciones de transparencia y de competencia de los mercados energéticos. Por eso, todas las actuaciones contenidas en las líneas anteriores sobre regulación eficiente e impulso de la libre competencia coadyuvan también, en último término, a ésta de defensa de los intereses de los consumidores.

En particular, y en relación con la competencia en los mercados minoristas, la CNE ha comenzado a elaborar informes comparativos de las ofertas de los distintos operadores energéticos en el mercado liberalizado de gas y electricidad, facilitando al consumidor la elección de suministro que mejor se adapta a sus características.

2. INFORMACIÓN Y CAPACITACIÓN:

La Comisión actúa trasladando a los consumidores una información imparcial –lo más completa y transparente posible– acerca de los sectores energéticos y las opciones de suministro, y favoreciendo la comparabilidad de las ofertas acerca de precios y servicios; igualmente, colaborando en la capacitación de los consumidores.

El nuevo escenario liberalizado de los mercados energéticos, el poder de mercado, en particular frente a los consumidores, que retienen en muchos casos las empresas del sector, y la propia complejidad técnica y económica que rodea a la energía subrayan la necesidad de información y capacitación de los consumidores como requisito de una efectiva libre competencia:

- Difundidos a través de los canales de información que proporciona el sitio web de la CNE (www.cne.es), se editan periódicamente documentos divulgativos y de seguimiento de los sectores y mercados energéticos, con contenidos de interés para los consumidores –en particular, a través de boletines informativos sobre la marcha del proceso de liberalización de los sectores energéticos–, así como distintas *Guías del consumidor*. Una plataforma específica (www.cne.es/consumidores/home.html) actúa como “portal del consumidor”, en donde éste dispone de herramientas para encontrar ofertas, comparar precios y contratar el suministro de electricidad y de gas natural. Mantener operativa esta plataforma, completando y actualizando sus contenidos, constituye una línea de acción prioritaria. De igual modo que traducir a un formato más fácilmente comprensible por los consumidores una parte de los informes de alto nivel técnico que genera la Comisión, y que resultan de interés para su mejor información del proceso de liberalización.

- También contribuye la CNE a esta línea de actuación a través de la organización de Seminarios, Jornadas, Ciclos de Conferencias anuales y Presentaciones abiertas al público en general y orientadas al mejor conocimiento del proceso de liberalización y del funcionamiento de los mercados, y a distintos aspectos específicos y actuales del sector energético. Se organizan igualmente reuniones en la CNE y jornadas informativas monográficas con organismos interesados en la regulación, entre ellos las Asociaciones de Consumidores.
- Por otro lado, la CNE lleva a cabo una intensa labor de emisión y publicación de informes sobre diversos aspectos del sector energético, así como libros editados en coedición, dirigidos a un público no general, pero sí amplio, interesado en estas materias.
- Además de esta labor divulgativa y de información a los consumidores, la CNE colabora en su mayor nivel de capacitación. Ha venido desarrollando, en esta línea, programas de formación para técnicos de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, y de las propias Asociaciones de Consumidores.
- En una línea complementaria de las anteriores cabe situar el esfuerzo de información al público en general y de servicio específico a los investigadores interesados en los temas de la energía, a través del Centro de Documentación. Junto a la Biblioteca física, están la Biblioteca digital y la Hemeroteca de la CNE como instrumentos básicos de canalización de estas demandas de información sobre el sector energético.
- El convenio con CLH para la catalogación, digitalización y recuperación estadística de los archivos históricos del sector petrolero de CAMPSA tiene también, como fin último, su puesta a disposición de la comunidad académica y de los investigadores y empresas interesadas en esta información.

3. REPRESENTACION:

La CNE actúa participando en los foros de consumidores, y colaborando con sus asociaciones representativas, con el fin que las empresas energéticas mejoren el servicio a sus clientes:

- Los consumidores y sus Asociaciones participan del foro informativo y de debate que proporcionan los Consejos Consultivos de Electricidad y de Hidrocarburos, creados por la Ley –ya se aludió a ellos en la línea (f)– como órganos de asesoramiento externo del regulador y como plataforma de audiencia de las Administraciones, empresas y consumidores interesados en la regulación y funcionamiento de los sectores y mercados energéticos.
- La CNE, además, mantiene reuniones periódicas con las Asociaciones de Consumidores más representativas.
- Con el fin de formalizar y ampliar esta función de representación de los consumidores, la CNE suscribió en 2008 un Convenio Marco de Cooperación con el Consejo de Consumidores y Usuarios específicamente orientado a la consecución de objetivos relativos a la información, capacitación, divulgación y representación de éstos en el ámbito de la energía, incluida la realización de estudios que proporcionen criterios y herramientas para la contratación y la gestión, uso eficiente y ahorro de los suministros.

4. ATENCIÓN DE QUEJAS Y CONSULTAS:

Finalmente, la CNE actúa atendiendo –a través de un procedimiento reglado– las quejas y consultas que los consumidores de energía formulan ante la Comisión, y facilitando el acceso del ciudadano a la Administración electrónica en sus relaciones con la Comisión:

- La Comisión colabora, en este ámbito, facilitando al consumidor los medios para una respuesta eficaz, asequible económicamente y ágil a sus reclamaciones, atendidas a través de teléfono, correo electrónico y fax. Básicamente, y dado que una buena parte

de las competencias en materia de consumo están traspasadas a las Comunidades Autónomas, la labor de la CNE se centra en la orientación de los consumidores y la canalización de sus reclamaciones hacia las instancias más adecuadas.

- Además de esta labor de atención de reclamaciones, la CNE atiende múltiples consultas de los consumidores a través de su Centro de Información.
- Un aspecto esencial de esta atención a los consumidores es la puesta en marcha del acceso del ciudadano a la Administración electrónica a través de la web de la Comisión, tal y como se detalla en la línea de actuación siguiente, dedicada a la mejora de la eficacia y la eficiencia ante las nuevas funciones y demandas.
- Por último, la creación de la Oficina de Cambio de Suministrador abre nuevas tareas a la CNE en este campo. Su finalidad –asegurar al consumidor que los procesos asociados al cambio de suministrador se realizan en condiciones de transparencia, objetividad e independencia– ha de contribuir, además, al fomento de la competencia en el mercado minorista y al desarrollo de la actividad de comercialización, en beneficio de los consumidores. La Comisión, en concreto, debe supervisar el cumplimiento de la normativa y de los procedimientos establecidos en relación con los cambios de suministrador, así como la actividad de esta Oficina.

i) Mejorar la eficacia y la eficiencia de la Comisión ante las nuevas funciones y demandas del entorno.

En los últimos años, las funciones encomendadas a la Comisión Nacional de Energía han aumentado, tanto en número como en importancia y carga de trabajo. Dado que los recursos técnicos y humanos no han experimentado la misma variación, la mejora de la eficiencia se revela como una línea de actuación estratégica para cumplir con las nuevas demandas planteadas.

Entre estas nuevas funciones, y sin ánimo exhaustivo, cabe destacar las siguientes:

- *Régimen especial: Garantía de origen y etiquetado de la electricidad y Liquidación de la prima equivalente.*
- *Liquidación mensual de los sobrantes de generación en régimen ordinario en los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares (SEIE).*
- *Liquidaciones de los distribuidores acogidos a la D.T. 11.*
- *Aplicación de la nueva metodología de retribución de las actividades de transporte y distribución eléctricos.*
- *Entidad de Certificación de Biocarburantes (emisión de certificados, gestión del mercado de certificados, control de la sostenibilidad y propuestas de mejora).*
- *Supervisión de la Oficina de Cambio de Suministrador para gas y electricidad.*
- *Elaboración del informe anual de evolución de la competencia en los mercados de gas y electricidad y de los hidrocarburos líquidos.*

Paralelamente, el desarrollo de la Administración electrónica obliga a que la presencia de la CNE ante los ciudadanos sea mayor cada día, y con un mayor número de canales y posibilidades a disposición de éstos.

Bajo dos grandes rúbricas pueden sintetizarse las actuaciones previstas por la CNE dentro de esta línea:

1. EFICIENCIA EN LA GESTIÓN INTERNA:

Es preciso contar con una estrategia que ayude a mejorar la organización interna y que facilite la comunicación entre los distintos servicios y departamentos de la Comisión, y permita compartir entre ellos la información. En este propósito, es clave el papel de los Recursos Humanos.

- *Política de Recursos Humanos.*

Con el fin de mejorar la calidad y eficacia del personal de la Comisión, así como conseguir una mejor identificación del talento y una mayor vinculación con la organización, se profundizará en una política de Recursos Humanos enfocada en las siguientes direcciones y que, necesariamente, deberá contar con el apoyo de los representantes legítimos de los trabajadores:

- El diseño y desarrollo de carreras profesionales que faciliten la conservación del conocimiento. Ello requerirá arbitrar nuevos sistemas de promoción de la carrera profesional.
- La potenciación del modelo de evaluación del desempeño que permita identificar el talento y recompensar a los mejores, logrando una mayor motivación de los empleados. Debe contarse, en concreto, con una estrategia bien definida para la mejor aplicación de los incentivos.
- La mejora del clima laboral y la fidelización y alineamiento del personal con la estrategia de la Comisión.
- La aplicación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, mediante la realización de acciones de responsabilidad social, consistentes en medidas, ya sean laborales o de cualquier otra naturaleza, y que estén dirigidas a la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en el seno de la CNE.

- *Continuidad de servicio (respaldo y contingencia).*

El desempeño de las funciones descritas en los puntos anteriores obliga a la CNE al despliegue de sistemas de información que proporcionen unos niveles de disponibilidad, integridad y confidencialidad mayores que los existentes hasta el momento. En esta línea se hace imprescindible la adopción de técnicas de continuidad de la actividad que permitan la prestación de los servicios encomendados a la CNE en materia reguladora, así como los asociados a la Administración General del Estado durante las 24 horas del día y los siete días de la semana.

La potenciación del factor tecnológico es un objetivo de primer nivel, ya que las nuevas funciones encomendadas no llevan aparejada la asignación complementaria de recursos humanos.

- *Integración global de los sistemas económico-financieros.*

Con la aparición de las nuevas funciones encomendadas a la Comisión y que llevan consigo tareas de liquidación, los sistemas económico-financieros de la CNE se han adaptado –y deberán seguir adaptándose– a las nuevas demandas. La integración de todos los sistemas de cobros y pagos hace que se pueda acometer un mayor número de tareas por parte del mismo número de trabajadores.

- *Encuestas de calidad y satisfacción.*

Para garantizar la mejora continua de la eficiencia y de la calidad de los servicios ofrecidos a los usuarios externos e internos de la CNE, desde 2010 se implantará un plan de encuestas orientado a medir la eficacia de las medidas adoptadas y de los planes lanzados en el horizonte 2009–2010. Estas encuestas recogerán indicadores de disponibilidad, rendimiento y uso de funciones o servicios de alto interés social o estratégicos para la propia Comisión.

- *Diseño de un plan de comunicación interna.*

Con objeto de optimizar los recursos dedicados por la Comisión en tareas repetitivas,

disminuir los tiempos de respuesta a peticiones internas y externas, y ampliar la productividad en el espectro de servicios a ofrecer –o funciones a realizar–, se lanzará un plan de comunicación interna que contemplará un diseño de canales de comunicación entre unidades, lo que favorecerá el intercambio rápido y efectivo de los datos operativos que permitirán desarrollar las tareas de cada unidad con una mayor efectividad e implicación.

- *Automatización de la gestión de permisos en Sistemas de Información.*

Las tecnologías de información son las herramientas más difundidas en la actualidad para que los trabajadores de la CNE cumplan con sus tareas y presten los servicios demandados por la sociedad. Para agilizar el acceso de todos los usuarios a las herramientas informáticas correctas, se implantará un sistema que permitirá prescindir del uso de las autorizaciones de papel actualmente vigentes.

- *Automatización de las solicitudes a Servicios Generales.*

La falta de soluciones a problemas operativos relacionados con las infraestructuras físicas puede suponer una traba o un lastre en la prestación de determinados servicios. Para agilizar el acceso de todos los usuarios a los servicios encargados de solucionar dichos problemas, se implantará un sistema que permitirá comunicar y seguir la gestión de las peticiones que se realicen en el mantenimiento diario de las infraestructuras operativas de la CNE.

- *Capacidad de gestión de la contratación externa.*

La implementación de estos *Planes de actuación* y de los planes operativos concretos que le acompañan requiere una amplia contratación de servicios externalizados, con el fin de cumplir los objetivos establecidos. Es crucial, por tanto, contar con la capacidad de gestión y de supervisión de la contratación externa que se va a derivar de todo ello.

2. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA:

- *Tasas y cuotas.*

Con la apertura del acceso electrónico a las tasas y cuotas de los sectores energéticos, los

procesos de gestión de pagos y cobros han experimentado un aumento significativo en su fiabilidad y rapidez. En 2010 se completará el nivel de automatización e integración de los sistemas económico-financieros para mejorar los tiempos de respuesta en los servicios prestados y poder acometer un mayor número de tareas con el mismo personal.

- *Oferta pública de empleo.*

La aplicación de la Ley 11/2007, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, y la Ley 56/2007, de 28 de diciembre, de medidas de impulso de la Sociedad de la Información, va a hacer posible, ya en el período 2009-2010, que cualquier ciudadano conozca las bases de las convocatorias y pueda inscribirse, de manera remota, en todos los procesos de selección de personal convocados por la CNE las 24 horas del día, todos los días de la semana.

- *E-factura.*

La Orden EHA/962/2007, de 10 de abril, por la que se desarrollan determinadas disposiciones sobre facturación telemática y conservación electrónica de facturas, sienta las bases para que la tradicional facturación en papel deje paso a las nuevas tecnologías y sea la facturación electrónica su equivalente funcional, con plena validez legal.

El Anteproyecto de Ley de medidas de impulso de la Sociedad de la Información se refiere a la factura electrónica como “un documento electrónico que cumple con los requisitos legal y reglamentariamente exigibles a las facturas y que, además, garantiza la autenticidad de su origen y la integridad de su contenido, lo que permite atribuir la factura a su obligado tributario emisor”. Sobre esta base, la facturación electrónica consiste en la transmisión por medios electrónicos o telemáticos de las facturas o documentos análogos entre un emisor y un receptor y firmados digitalmente con certificados reconocidos; para que tenga plena validez legal, es necesario el consentimiento explícito previo de ambas partes (emisor y receptor).

Pues bien, mediante el uso de la factura electrónica, la CNE espera conseguir importantes ventajas, tanto en términos de ahorro de costes y mejora de la eficiencia como de obtención de información en tiempo real y reducción de tiempos de gestión.

- *Perfil del contratante:*

La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del sector público, promueve la transparencia de la información relativa a la contratación pública de toda la Administración, mediante el uso de las tecnologías de la información. En el período 2009–2010 será posible que todos los expedientes de contratación tramitados en la CNE sean accesibles vía web por todas las empresas proveedoras que estén interesadas en licitar, y que sea posible conocer por esta misma vía el estado de tramitación en ese preciso momento.

j) *Desarrollar estudios y análisis sobre la regulación y el sector energético y proyectar la actividad del regulador mediante una estrategia global de comunicación.*

Una institución pública –como el regulador energético– precisa, de un modo distinto al de una entidad privada, pero igualmente necesario, una estrategia integral de comunicación que cumpla con el doble objetivo, empresarial y social, de hacer más eficaces, por un lado, los flujos de información interna y, por otro, hacer visibles los resultados de su importante función regulatoria dentro del sector energético. En esta última línea de actuación confluyen y se proyectan, en más de un sentido, todas las anteriormente definidas.

Una estrategia de comunicación debe responder a los objetivos de la institución de que se trate. No hay tal estrategia –que no es sino un medio o herramienta, no un fin en sí mismo– sin fines claramente definidos por parte de ésta. Así, toda estrategia de comunicación debe partir del conjunto de objetivos y líneas de actuación que hay que *internalizar* (dentro de la propia organización) y *difundir* (al exterior). Y aunque en el pasado la CNE haya desarrollado de forma continua actividades de comunicación tanto interna como externa, es el momento, sobre la base de estos *Planes de actuación*, de conformar una estrategia integral en este punto. Ésta ha de ser, ante todo, un instrumento de gestión estratégica a través del cual se estructura y transmite de forma inteligible, fluida y precisa la información que se genera en la organización. Instrumento que ha de atender a los fines de proyección social y mayor visibilidad externa, pero también a los de contribuir a los objetivos generales de la institución y a mejorar sus métodos de trabajo interno.

La comunicación, que requiere, en todo caso, una intensa coordinación transversal dentro de la CNE, debe concretarse en la implantación de una cultura –*cultura de comunicación*– que ha de impregnar a toda la organización, y que debiera establecer los principios, criterios y medios que tienen como objetivo definir, desarrollar y ejecutar las actividades encaminadas a:

- Transmitir a la sociedad y a la propia organización la misión encomendada al regulador.

- Informar sobre el proceso regulatorio, tanto nacional como europeo.
- Proporcionar una información transparente sobre las decisiones del regulador.
- Transmitir una información objetiva y actualizada sobre el funcionamiento de los sistemas energéticos.
- Responder a las necesidades de información de las Administraciones Públicas, instituciones, agentes y consumidores y usuarios.
- Divulgar los conocimientos acumulados en la CNE y por terceros en el ámbito de la cooperación institucional.

Sobre estas bases, se esbozan en este último epígrafe algunas de las principales actuaciones sobre las que debe estructurarse esta estrategia global y coordinada de comunicación, distinguiéndose, por su distinto carácter, las orientadas al interior de la organización de aquellas otras que deben proyectar la imagen y la actividad de ésta hacia el exterior.

1. ACTUACIONES PARA LA MEJORA DE LA COMUNICACIÓN INTERNA:

Es necesario, en primer lugar, implantar una estrategia de comunicación interna que informe a los trabajadores sobre la estrategia, criterios y objetivos que se propone el regulador. Segundo, es preciso disponer de la información relevante sobre las actividades de cada departamento y comunicarla al resto de la organización, como instrumento de integración y de motivación de los recursos humanos. Tercero, debe propiciarse, a través de los medios idóneos (como las plataformas Intranet), el intercambio de opiniones y debates sobre temas de interés común, tanto regulatorios como de otra índole. Cuarto, en la medida que el regulador emplea sus recursos en la supervisión de actividades reguladas y de los mercados energéticos, hay que contar con una visión integral, actualizada y periódica, del estado de las infraestructuras, de la participación de los agentes, del funcionamiento de los mercados, de la participación de los usuarios y consumidores y de otros aspectos claves del suministro, como ofertas, precios, calidad del servicio... Esta información debería ser elaborada

y difundida en una plataforma electrónica visible tanto internamente como expuesta a los interesados en sus visitas a la Comisión.

La comunicación interna también se debería retroalimentar a través de la realización periódica de encuestas de opinión entre los trabajadores de la CNE, identificando las necesidades informativas y de participación del personal del regulador, lo que se convertiría además en un eficaz instrumento para reforzar la motivación.

Algunas otras acciones concretas en este ámbito comprenden:

- La elaboración y difusión de un “manual de estilo” que oriente a la organización sobre los objetivos, formatos y técnicas de comunicación.
- El apoyo y asesoramiento a los miembros de la organización para participar en jornadas y seminarios divulgativos y acceder a los medios de comunicación, con objeto de difundir informes, artículos de opinión...
- La elaboración de contenidos de interés sobre las actividades del regulador de edición periódica para su difusión interna mediante boletines en formatos electrónicos.
- La comunicación y divulgación en el ámbito de la propia organización, mediante jornadas internas, de los conocimientos actualizados acerca de la regulación, la estructura de los mercados y el funcionamiento de los sistemas energéticos.
- La elaboración de contenidos, y su edición y difusión entre el personal de nueva entrada en la CNE, sobre la información institucional de la organización, con el fin de facilitar su integración.
- El desarrollo de contenidos y herramientas de foros y debates en la Intranet, de forma que esta plataforma electrónica se convierta en un apoyo esencial de la comunicación interna.
- El impulso de las actividades y sistemas de comunicación en el ámbito de las distintas Direcciones y Departamentos de la CNE.

2. ACTUACIONES PARA LA MEJORA DE LA COMUNICACIÓN EXTERNA:

La comunicación externa de la CNE debe ir más allá de la difusión de los acuerdos del Consejo de Administración o de la respuesta a peticiones de los medios sobre aspectos de la regulación o asuntos concretos relacionados con la conducta de los agentes o el funcionamiento de los mercados.

Por un lado, han de idearse el procedimiento y los formatos para trasladar a los medios de comunicación todo aquello que el regulador estime que es de interés para la sociedad.

Por otro, la CNE edita un gran número de informes cuyos contenidos, salvo para un reducido conjunto de profesionales del sector, precisan de un estilo y formato de comunicación que facilite su lectura y comprensión.

Por último, ha de profundizarse igualmente en la identificación de los asuntos regulatorios y de los proyectos de la CNE, tanto en el ámbito nacional como internacional, que sea de interés trasladar y explicar a la sociedad. En este caso, debería analizarse con rigor la identificación de los proyectos, editar sus contenidos y establecer una estrategia de información a la sociedad, en su caso a través de los medios de comunicación.

Algunas otras acciones concretas en este ámbito comprenden:

- La redacción y difusión de *dossiers* informativos o informes monográficos para las entidades, asociaciones... que lo soliciten o que resulten de interés para su difusión en la sociedad.
- La elaboración y difusión de comunicados e informes a la prensa.
- El diseño, convocatoria y gestión de “ruedas de prensa”.
- La redacción y difusión del informe anual de actividades y de informes relevantes sobre los mercados energéticos.
- El diseño, convocatoria y gestión de las reuniones institucionales con terceros, así como la coordinación interna con los departamentos de la organización implicados.

3. ACTUACIONES PARA LA PUESTA EN MARCHA DE UN SERVICIO DE ESTUDIOS Y LA MEJOR DISPONIBILIDAD DE LAS FUENTES ESTADÍSTICAS DE LA CNE:

La puesta en marcha efectiva de un Servicio de Estudios de la Comisión Nacional de Energía –que desarrolle estudios y análisis específicos sobre la regulación y el sector energético– ha de ser un instrumento clave para el cumplimiento de esta línea de actuación, a partir de los medios y fines que se recogen en el correspondiente plan operativo.

Complementariamente, la CNE, en el desarrollo de sus distintas funciones, ha ido generando con el tiempo y de forma regular información de carácter estadístico, conformada normalmente a través de bases de datos que mantienen actualizadas las respectivas Direcciones, cuyo uso y difusión se circunscribe a las necesidades propias que las generaron y, en su caso, a plasmarse en los distintos boletines y publicaciones que edita la Comisión.

Se hace necesario poner los medios –a través de una “unidad estadística”– para que esa información estadística de carácter regular y las bases de datos que la sustentan sean conocidas por el conjunto de la organización, estén debidamente coordinadas y sean, en sus contenidos, fácilmente accesibles para los requerimientos internos del Consejo o de los distintos servicios administrativos de la CNE así como, en su caso, objeto de la necesaria difusión externa. Se trata, por un lado, de “monitorizar” el seguimiento de la información estadística de la CNE a medio plazo, y, por otro, de contar con un “cuadro de mando” de indicadores energéticos coyunturales.

Planes operativos

5. Planes operativos

Las diez líneas de actuación descritas anteriormente suponen la realización de un amplio conjunto de tareas que la Comisión Nacional de Energía debe desarrollar regularmente para dar cumplimiento a sus funciones, y que aparecen en cada epígrafe expuestas de forma sumaria. Estos *Planes de actuación* de la CNE se proponen, además, el impulso de planes operativos que contribuyan al reforzamiento de estas líneas de actuación a través de acciones concretas.

Los planes operativos suponen, pues, acciones nuevas a desarrollar por la CNE, o de las que se espera, en todo caso, un resultado que mejore de forma sustancial las actuaciones que actualmente se llevan a cabo. Cada uno de ellos responde y atiende prioritariamente a una –o varias– de las diez líneas de actuación recién expuestas, y, aunque propuesto por una Dirección específica, requiere comúnmente el concurso de otras. Y si bien caben distintos plazos de ejecución, estos planes serán evaluados anualmente.

El cuadro que sigue presenta esquemáticamente los 42 planes operativos propuestos, subrayándose las líneas de actuación en que se encuadra cada uno (y ordenados, dentro de ellas, según la principal) y las direcciones implicadas, distinguiéndose la proponente del plan de las que deben colaborar en su cumplimiento.

Líneas de actuación

- a) Trabajar por una buena regulación energética.
- b) Asegurar el eficiente funcionamiento de los mercados energéticos, impulsando en ellos la libre competencia.
- c) Salvaguardar la calidad y la seguridad de suministro energético.
- d) Contribuir al uso racional de la energía y a un desarrollo sostenible.
- e) Supervisar a los agentes que actúan en los mercados energéticos y las actividades reguladas.
- f) Satisfacer las consultas planteadas y dar opinión a los agentes involucrados mediante un procedimiento transparente y abierto.
- g) Influir, a través de la cooperación en organismos internacionales, en el proceso de creación del Mercado Interior de la Energía, así como en la puesta en marcha del MIBEL y en la consolidación de un marco regulatorio estable tanto en Iberoamérica, a través de ARIAE, como en la cuenca mediterránea, a través del MEDREG.
- h) Proporcionar información completa y transparente a los consumidores y velar por sus intereses.
- i) Mejorar la eficacia y la eficiencia de la Comisión ante las nuevas funciones y demandas del entorno.
- j) Desarrollar estudios y análisis sobre la regulación y el sector energético y proyectar la actividad del regulador mediante una estrategia global de comunicación.

COMISIÓN NACIONAL DE ENERGÍA

Alcalá, 47 - 28014 Madrid
www.cne.es