



Comisión
Nacional
de Energía

**INFORME 1/2010 DE LA CNE AL
ANTEPROYECTO DE LEY DE ECONOMÍA
SOSTENIBLE**

27 de enero de 2010

INFORME 1/2010 DE LA CNE AL ANTEPROYECTO DE LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE

De conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional undécima, apartado tercero, 1, funciones segunda y cuarta de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, y en el Real Decreto 1339/1999, de 31 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión Nacional de Energía, el Consejo de Administración de la Comisión Nacional de Energía, en su sesión del día 27 de enero de 2010 ha acordado emitir el siguiente

INFORME

1 OBJETO

El presente documento tiene por objeto informar preceptivamente “*Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible*”, en adelante LES, remitido por el Ministerio de Economía y Hacienda.

2 ANTECEDENTES

Con fecha 11 de enero de 2010 el Ministerio de Economía y Hacienda remitió a la CNE para su tramitación por vía de urgencia el Anteproyecto de Ley del Objeto. Con fecha 11 de enero de 2010, la CNE remitió a sus Consejos Consultivos de Electricidad y de Hidrocarburos la mencionada propuesta para informe, señalando que el sector energético se ve afectado de forma específica por el Capítulo I del Título III del Anteproyecto de Ley, que lleva por título “Modelo Energético Sostenible”.

Han presentado escrito con comentarios los siguientes miembros de los Consejos

Consultivos:

Consejo de Seguridad Nuclear
CIDE Sociedad Cooperativa
Asociación de Productores de Energía Renovables (APPA)
Gobierno de Aragón
Gobierno de Asturias
GREENPEACE
Operador del Sistema
ENAGAS
REE
IBERDROLA
Comité de Comercializadores
Distribuidores de Gas
ENAGAS GTS
CORES
Generalitat de Cataluña
Asociación de Empresas con Gran Consumo de Energía (AEGE)
Asociación Empresarial Eólica (AEE)
Junta de Andalucía
Junta de Castilla y León

3 CONSIDERACIONES SOBRE LOS ORGANISMOS REGULADORES

3.1 ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL ANTEPROYECTO DE LEY EN LO CONCERNIENTE A LOS ORGANISMOS REGULADORES

El Anteproyecto de Ley dedica a los organismos reguladores un capítulo (el **capítulo II del Título I**, relativo a la mejora del entorno económico) y una disposición final (la quinta, que regula la adaptación de la normativa de los organismos reguladores a lo establecido en la LES. A su vez, el capítulo sobre organismos reguladores se estructura en seis secciones, constando en total de diecisiete artículos. El contenido de dichos preceptos es, en lo esencial, el siguiente.

3.1.1 Concepto, naturaleza jurídica y legislación aplicable a los organismos reguladores (art. 8)

A los efectos de lo previsto en el Anteproyecto, tienen la consideración de organismo regulador las actuales **Comisión Nacional de Energía, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional de la Competencia y Comisión Nacional del Sector Postal** (art. 8.1).

Los citados organismos reguladores están dotados de personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada. Actúan en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines con **autonomía orgánica y funcional y plena independencia de las Administraciones Públicas y de los agentes del mercado**. Asimismo, están sometidos al control parlamentario y judicial (art. 8.2).

Los organismos reguladores se regirán por las normas previstas en el capítulo II del Título I de la LES, por su legislación específica, en lo que no resulte modificado por dicha Ley, y por sus estatutos, aprobados mediante el correspondiente Real Decreto. En lo no previsto en las anteriores normas, se regirán por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, de acuerdo con lo previsto en su disposición adicional décima, y por el resto del ordenamiento jurídico (art. 8.3).

3.1.2 Independencia funcional de los organismos reguladores (art. 9)

En el ejercicio de sus funciones, los organismos reguladores se relacionarán con el Gobierno y la Administración General del Estado, a través del titular del Ministerio competente, y actuarán en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines con **independencia de cualquier interés empresarial o comercial** (art. 9.1).

Asimismo, en el desempeño de las funciones que les asigna su legislación específica, y sin perjuicio de la colaboración con otros órganos y de las facultades de dirección política general del Gobierno, **ni el personal ni los miembros de los órganos rectores de los organismos reguladores podrán solicitar o aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada** (art. 9.2).

Finalmente, a los efectos de lo previsto en la LES, la Comisión Nacional de Energía y la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones se relacionarán con el titular del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio; la Comisión Nacional del Sector Postal se relacionará con el titular del Ministerio de Fomento; y la Comisión Nacional de la Competencia se relacionará con el titular del Ministerio de Economía y Hacienda (art. 9.3).

3.1.3 Funciones de los organismos reguladores (art. 10)

Los organismos reguladores tendrán como objeto prioritario de su actuación **velar por el adecuado funcionamiento del sector económico regulado para garantizar la efectiva disponibilidad y prestación de unos servicios competitivos y de alta calidad en beneficio del conjunto del mercado y de los consumidores y usuarios**. Con tal fin, los organismos reguladores **preservarán y promoverán el mayor grado de competencia efectiva y transparencia en el funcionamiento de los sectores económicos regulados**, sin perjuicio de las funciones atribuidas a la Comisión Nacional de la Competencia (art. 10.1).

Para el cumplimiento de los anteriores objetivos, los organismos reguladores ejercerán, según disponga su normativa sectorial, las **funciones** de supervisión, habilitación e inhabilitación de los títulos correspondientes, inspección, sanción, resolución de conflictos entre operadores, arbitraje en el sector y aquellas otras que les atribuya la ley (art. 10.2).

3.1.4 Órganos rectores de los organismos reguladores (arts. 11, 12 y 14)

Los organismos reguladores ejercerán sus funciones a través de un **Consejo**, al que corresponde la representación legal del Organismo (art. 11).

El Consejo es el órgano colegiado de decisión en relación con las funciones atribuidas al organismo regulador, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar. Entre sus facultades indelegables se encuentran la aprobación de los presupuestos del Organismo, y de su memoria anual y sus planes anuales o plurianuales de actuación en que se definan sus objetivos y sus prioridades (art. 12.1).

Serán miembros del Consejo del Organismo Regulador el **Presidente** del organismo regulador, que también lo será del Consejo, y **cuatro consejeros** (art. 12.2).

A las reuniones del Consejo asistirá con voz, pero sin voto, el personal directivo así como cualquier otra persona del personal no directivo que determine el Presidente. **No podrán asistir a las reuniones del Consejo los miembros del Gobierno ni los altos cargos de las administraciones públicas** (art. 12.3).

Corresponde a la presidencia del Consejo el ejercicio de las siguientes funciones (art. 12.4):

- a) Ejercer, en general, las competencias que a los presidentes de los órganos colegiados administrativos atribuye la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común.
- b) Convocar al Consejo por propia iniciativa o a petición de, al menos, la mitad de los consejeros, y presidirlo.
- c) Establecer el criterio de distribución de asuntos entre los consejeros.

El Consejo se entenderá válidamente constituido con la asistencia del Presidente y tres consejeros. La asistencia de los consejeros a las reuniones del Consejo es obligatoria, salvo casos justificados debidamente (art. 12.5).

Los acuerdos se adoptarán por mayoría de votos de los asistentes. En caso de empate decidirá el voto de quien presida (art. 12.6).

En caso de vacante, ausencia o enfermedad del Presidente, le suplirá el consejero de mayor antigüedad y, a igualdad de antigüedad, el de mayor edad (art. 12.7).

El Consejo, a propuesta del Presidente, elegirá **un Secretario no consejero**, que tendrá voz pero no voto, al que corresponderá asesorar al Consejo en derecho, informar sobre la legalidad de los asuntos sometidos a su consideración, así como las funciones propias de la secretaría de los órganos colegiados. El servicio jurídico del organismo dependerá de la Secretaría del Consejo (art. 12.8).

El Consejo aprobará el **Reglamento de funcionamiento interno** de su Organismo, en el que se regulará la actuación de sus órganos, la organización del personal, el régimen de transparencia y de reserva de la información y, en particular, el funcionamiento del Consejo, incluyendo su régimen de convocatorias y sesiones, y el procedimiento interno para la elevación de asuntos para su consideración y su adopción. La aprobación del Reglamento requerirá el voto favorable de, al menos, cuatro de los miembros del Consejo (art. 12.9).

Por su parte, **corresponde al Presidente** del organismo regulador, que también lo será de su Consejo (art. 14):

- a) Representar institucionalmente al organismo.
- b) Velar por el adecuado desarrollo de las actuaciones del Organismo, de acuerdo con el ordenamiento jurídico.
- c) Mantener el buen orden y gobierno de la organización del Organismo Regulador.
- d) Impulsar la actuación del Organismo Regulador y el cumplimiento de las funciones que tenga encomendadas. En particular, la elaboración de planes anuales o plurianuales de actuación en los que se definan sus objetivos y prioridades.
- e) Ejercer funciones de jefatura en relación con los directivos y el resto del personal del Organismo Regulador, de acuerdo con las competencias atribuidas por su legislación específica.
- f) Dirigir, coordinar, evaluar y supervisar las distintas unidades del Organismo Regulador.
- g) Dar cuenta al titular del Ministerio competente de las vacantes que se produzcan en el Consejo del Organismo Regulador.
- h) Dirigir la ejecución de los presupuestos del Organismo Regulador, así como la rendición de cuentas del Organismo.
- i) Dirigir la contratación del Organismo Regulador.
- j) Cuantas funciones le delegue el Consejo.

3.1.5 Nombramiento, mandato y estatuto jurídico de los miembros del Consejo (arts. 13, 15, 16 y 19)

El Presidente y los consejeros serán nombrados por el Gobierno, mediante Real Decreto, a propuesta del titular del Ministerio competente, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional, **previa comparecencia del Ministro y de las personas propuestas como Presidente y Consejeros ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados**, que versará sobre la capacidad de los candidatos. La comparecencia del Presidente, además, se extenderá a sus planes de actuación sobre el organismo y sobre el sector regulado (art. 13.1).

El mandato del Presidente y los consejeros será de **seis años sin posibilidad de reelección** como miembro del Consejo. La renovación de los consejeros se hará parcialmente para fomentar la estabilidad y continuidad del Consejo (art. 13.2).

El Presidente y los Consejeros del organismo ejercerán su función con dedicación absoluta (art. 15.1).

Sin perjuicio de su función como ponentes de los asuntos que les asigne el Presidente, los Consejeros no podrán asumir individualmente funciones ejecutivas o de dirección de áreas concretas del organismo, que corresponderán al personal directivo (art. 15.2).

El Presidente y los Consejeros del organismo estarán sometidos al **régimen de incompatibilidad de actividades** establecido para los altos cargos de la Administración General del Estado en la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado y en sus disposiciones de desarrollo, así como en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. Será el Gobierno quien decida finalmente sobre cualquier caso de incompatibilidad, previa instrucción del expediente correspondiente (art. 15.3).

El Presidente y los Consejeros del organismo regulador **cesarán** en su cargo (art. 16.1):

- a) Por renuncia.

- b) Por expiración del término de su mandato.
- c) Por incompatibilidad sobrevenida.
- d) Por haber sido condenado por delito doloso.
- e) Por incapacidad permanente.
- f) Mediante separación acordada por el Gobierno por incumplimiento grave de los deberes de su cargo o el incumplimiento de las obligaciones sobre incompatibilidades, conflictos de interés, y del deber de reserva. La separación será acordada con independencia del régimen sancionador que en su caso pudiera corresponder y se adoptará por iniciativa del Gobierno, previa instrucción de expediente por el titular del Ministerio competente.

Durante los dos años posteriores a su cese, el Presidente y los Consejeros del organismo regulador no podrán ejercer actividad profesional privada alguna relacionada con el sector regulado, tanto en empresas del sector como para empresas del sector. En virtud de esta limitación, al cesar en su cargo por renuncia, expiración del término de su mandato o incapacidad permanente para el ejercicio de sus funciones, tendrán derecho a percibir, a partir del mes siguiente a aquel en que se produzca su cese y durante un plazo igual al que hubieran desempeñado el cargo, con el límite máximo de dos años, una compensación económica mensual igual a la doceava parte del ochenta por ciento del total de retribuciones asignadas al cargo respectivo en el presupuesto en vigor durante el plazo indicado (art. 16.2).

Los consejeros que hayan prestado sus servicios profesionales, directa o indirectamente, en operadores del respectivo mercado regulado o sus representantes y tengan frente a las citadas entidades derecho, cualquiera que sea su denominación, a reserva o recuperación de las relaciones laborales, a indemnizaciones o a ventajas patrimoniales de alguna naturaleza, deberán notificar esta circunstancia al órgano rector del organismo regulador en que presten servicios (art. 19.1).

3.1.6 Personal directivo (arts. 17 y 19)

Los organismos reguladores se organizarán en **áreas de responsabilidad**, cualquiera que sea su denominación, al frente de las cuales se designará al personal directivo (art. 17.1).

Corresponde al personal directivo la dirección, organización, impulso y cumplimiento de las funciones encomendadas al área a cuyo frente se encuentre, de acuerdo con las instrucciones emanadas del Consejo y del Presidente del organismo (art. 17.2).

Al igual que los consejeros, los directivos de los organismos reguladores que hayan prestado sus servicios profesionales, directa o indirectamente, en operadores del respectivo mercado regulado o sus representantes y tengan frente a las citadas entidades derecho, cualquiera que sea su denominación, a reserva o recuperación de las relaciones laborales, a indemnizaciones o a ventajas patrimoniales de alguna naturaleza, deberán notificar esta circunstancia al órgano rector del organismo regulador en que presten servicios (art. 19.1).

3.1.7 Personal no directivo (arts. 18 y 19)

El personal no directivo de los organismos reguladores desempeñará sus funciones con objetividad y aplicando criterios exclusivamente profesionales (art. 18.1).

Los organismos reguladores diseñarán una **carrera profesional** del personal no directivo que favorezca la dedicación, la superación y la formación continuadas (art. 18.2).

Al igual que los consejeros y directivos, los empleados de los organismos reguladores que hayan prestado sus servicios profesionales, directa o indirectamente, en operadores del respectivo mercado regulado o sus representantes y tengan frente a las citadas entidades derecho, cualquiera que sea su denominación, a reserva o recuperación de las relaciones laborales, a indemnizaciones o a ventajas patrimoniales de alguna naturaleza, deberán notificar esta circunstancia al órgano rector del organismo regulador en que presten servicios (art. 19.1).

En aplicación de los principios de independencia y objetividad, los organismos reguladores garantizarán que sus empleados cuenten en sus actuaciones y en los

procedimientos en que intervengan con reglas objetivas, predeterminadas y que delimiten adecuadamente las responsabilidades que les incumben (art. 19.2).

3.1.8 Publicidad de las actuaciones de los organismos reguladores (art. 20)

El organismo regulador hará públicas todas las disposiciones, resoluciones, acuerdos e informes que se dicten en aplicación de las leyes que los regulan y, en particular (art. 20):

- a) La organización y funciones del Organismo Regulador, incluyendo los curriculum vitae de los miembros del Consejo.
- b) Las actas de las reuniones del Consejo.
- c) Los informes en que se basan las decisiones del Consejo.
- d) La memoria anual de actividades que incluya las cuentas anuales, la situación organizativa y la información relativa al personal y las actividades realizadas por el organismo, con los objetivos perseguidos y los resultados alcanzados, que enviará a la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados y al titular del Ministerio competente.
- e) El informe económico sectorial, de carácter anual, en el que se analizará la situación competitiva del sector, la actuación del sector público y las perspectivas de evolución del sector y en el que se incluyan las observaciones y sugerencias del Organismo Regulador sobre la evolución del mercado y sus propuestas de reforma regulatoria destinadas a reforzar el grado de competencia efectiva en el sector, que enviará a la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados y al titular del Ministerio competente..
- f) El plan de actuación del organismo para el año siguiente, incluyendo las líneas básicas de su actuación en ese año, con los objetivos y prioridades correspondientes. Este plan de actuaciones se enviará también a la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados y al titular del Ministerio competente.

- g) Las reuniones y sus conclusiones del Organismo Regulador con empresas del sector, con la Comisión Nacional de la Competencia y con otros organismos reguladores.
- h) La preparación y tramitación de las normas cuya aprobación les corresponda, así como, en su caso, de las propuestas normativas que deban formular.

Las disposiciones, resoluciones, acuerdos, informes y la memoria anual de actividades y el plan de actuación se harán públicos por medios informáticos y telemáticos una vez notificados a los interesados, tras resolver, en su caso, sobre los aspectos confidenciales o meramente preparatorios de su contenido y previa disociación de los datos de carácter personal a los que se refiere el artículo 3.a) de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, salvo en lo que se refiere al nombre de los infractores (art. 20.2).

Cada tres años, el organismo regulador presentará una **evaluación** de sus planes de actuación y los resultados obtenidos para poder valorar el impacto del organismo en el sector y el grado de cumplimiento de las resoluciones dictadas. Estas evaluaciones se enviarán también a la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados y al titular del Ministerio competente (art. 20.3).

3.1.9 Control parlamentario de los organismos reguladores (art. 21)

El Presidente del organismo regulador deberá comparecer con periodicidad al menos anual ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados para exponer las líneas básicas de su actuación y sus planes y prioridades para el futuro (art. 21.1).

Las **comparencias anuales** estarán basadas en las memorias anuales de actividades y los planes de actuación del organismo regulador y servirán para el examen anual del organismo regulador por parte de la Cortes Generales (art. 21.2).

El Presidente comparecerá ante la Comisión correspondiente del Congreso o del Senado, a petición de las mismas en los términos establecidos en sus respectivos Reglamentos (art. 21.3).

Cada tres años habrá una comparecencia especial para debatir la evaluación de los planes de actuación y los resultados obtenidos por el organismo regulador (art. 21.4).

3.1.10 Impugnación de las decisiones de los organismos reguladores (art. 22)

Las resoluciones del Organismo Regulador **pondrán fin a la vía administrativa**, pudiendo ser recurridas ante la jurisdicción contencioso-administrativa en los términos establecidos en su Ley reguladora.

3.1.11 Mecanismos de cooperación entre organismos reguladores (arts. 23 y 24)

Con el fin de ampliar el conocimiento de sus sectores correspondientes y mejorar sus capacidades de decisión, así como contribuir activamente al perfeccionamiento del mercado único europeo y el sistema económico internacional, los organismos reguladores deberán fomentar el contacto, la colaboración y la **coordinación regular y periódica con los organismos reguladores de los Estados miembros de la Unión Europea**, de la Comisión Europea, y de otros Estados (art. 23).

Asimismo, los organismos reguladores cooperarán entre ellos en el ejercicio de sus funciones en los asuntos de interés común (art. 24.1).

Los **Presidentes de todos los organismos reguladores se reunirán**, con periodicidad al menos anual, para analizar la evolución de los mercados en sus respectivos sectores, intercambiar experiencias en relación con las medidas de regulación y supervisión aplicadas y compartir todo aquello que contribuya a un mejor conocimiento de los mercados y unas tomas de decisiones más eficaces en el ámbito de sus respectivas competencias. Dichas reuniones se convocarán de forma rotatoria, empezando por el Presidente del organismo de mayor antigüedad. El Presidente del organismo convocante elaborará el orden del día y procurará la documentación pertinente, siempre previa consulta con los demás presidentes. Las conclusiones de la reunión se harán públicas por los organismos participantes (art. 24.2).

Finalmente, los organismos reguladores acordarán y establecerán los **protocolos de actuación** necesarios para facilitar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 17 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (art. 24.3).

3.1.12 Adaptación de la normativa de los organismos reguladores a la LES (disposición final quinta)

Por último, la disposición adicional quinta del Anteproyecto establece que “el Consejo de Ministros, en el plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley, aprobará un proyecto de ley por el que se modifique la legislación específica de cada organismo regulador, adaptándola a lo previsto en la presente Ley”.

3.2 INDEPENDENCIA Y FUNCIONES DE LOS REGULADORES NACIONALES DE LA ENERGÍA EN EL DERECHO COMUNITARIO: IMPERATIVOS PARA LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS MIEMBROS DERIVADOS DE LAS NUEVAS DIRECTIVAS ADOPTADAS EN EL MARCO DEL TERCER PAQUETE LEGISLATIVO DE LA UNIÓN EUROPEA RELATIVO AL MERCADO INTERIOR DE LA ENERGÍA (2009)

El 14 de agosto de 2009 se publicaron en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) las normas integrantes del llamado tercer paquete legislativo de la Unión Europea relativo al mercado interior de la energía, integrado por dos directivas y tres reglamentos. Pretende remover los obstáculos que, a juicio de las instituciones comunitarias, existen aún hoy para la venta de electricidad y de gas en condiciones de igualdad, sin discriminación alguna ni desventaja de ningún tipo en la Comunidad Europea. En particular, considera el legislador comunitario que no existe todavía un acceso a la red no discriminatorio ni tampoco un nivel igualmente efectivo de supervisión reguladora en cada Estado miembro. Entre otras muchas, este paquete legislativo incluye importantes previsiones dirigidas al fortalecimiento de los poderes y de la independencia de los órganos reguladores de la energía en los Estados miembros. En el presente apartado se destacan brevemente las novedades más relevantes que introduce en esta materia.

Las Directivas sobre electricidad y gas de 2003, hasta ahora vigentes, ya obligaban a los Estados miembros a crear autoridades reguladoras para el sector energético. En muchos, estas autoridades son ya, en efecto, organismos sólidamente asentados y que gozan de

importantes atribuciones y recursos, que les permiten asegurar una adecuada regulación y supervisión del mercado. En otros, por el contrario, las autoridades reguladoras han sido creadas más recientemente y sus atribuciones o son menores o están diseminadas entre varios órganos u organismos. Los amplios análisis por países efectuados por la Comisión Europea han puesto de manifiesto esta **falta de uniformidad y, en muchos casos, la debilidad de algunas de las autoridades reguladoras nacionales.**

Según la Unión Europea (UE), la experiencia de aquellos Estados miembros donde los mercados llevan funcionando varios años, y de otros sectores de servicios abiertos a la competencia, indica claramente que unos **reguladores fuertes resultan necesarios para asegurar el adecuado funcionamiento del mercado**, especialmente en lo que se refiere al uso de las infraestructuras de red.

3.2.1 Reguladores más fuertes

Por todas estas razones, uno de los objetivos primordiales del tercer paquete energético de la UE, cuyas normas integrantes (dos directivas y tres reglamentos¹) se han publicado, como se acaba de señalar, en el Diario Oficial de la Unión Europea el 14 de agosto de 2009, es el **fortalecimiento de los poderes de las autoridades reguladoras nacionales.**

En primer lugar, se les confiere un mandato claro para **cooperar a nivel europeo**, en estrecha colaboración con la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía y la Comisión, a fin de conseguir, dentro de la Unión Europea, un mercado interior de la electricidad y del gas competitivo, seguro y sostenible para el medio ambiente, así como

¹ Directiva 2009/72/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE; Directiva 2009/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE; Reglamento (CE) n° 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; Reglamento (CE) n° 714/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, relativo a las condiciones de acceso a la red para el comercio transfronterizo de electricidad y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1228/2003; y Reglamento (CE) n° 715/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1775/2005.

una apertura del mercado efectiva para todos los consumidores y suministradores (art. 36 a) y b) de la Directiva 2009/72/CE² -en adelante, la Directiva-).

En segundo lugar, se refuerzan sus poderes de regulación del mercado, en particular en orden a la consecución, entre otros, de los siguientes **objetivos generales** de los reguladores nacionales, que éstos habrán de perseguir en estrecha consulta con otros organismos nacionales pertinentes, incluidas las autoridades encargadas de la competencia (art. 36 de la Directiva):

- desarrollar **mercados regionales competitivos** con vistas a la consecución del objetivo de un mercado interior de la energía;
- **eliminar restricciones al comercio** de electricidad y gas entre los Estados miembros, incluyendo el desarrollo de capacidades adecuadas de transporte transfronterizo;
- contribuir a lograr el **desarrollo de redes no discriminatorias, seguras, eficientes y fiables, orientadas hacia los consumidores**, y fomentar la adecuación de la red y la **eficiencia energética**, así como la producción de electricidad a partir de **fuentes de energía renovables** y la **generación distribuida**;
- **facilitar el acceso a la red de nuevas capacidades de generación**, removiendo los obstáculos que puedan dificultar dicho acceso, en particular, a nuevos entrantes y a generadores de energías renovables;
- asegurar que se dan a los gestores y usuarios de las redes los **incentivos adecuados para incrementar la eficiencia** de las prestaciones de la red y fomentar la integración del mercado;

² Las referencias normativas se extraen en lo sucesivo preferentemente de la Directiva 2009/72/CE sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad y por la que se deroga la Directiva 2003/54/CE. El contenido de su capítulo IX (arts. 35 y ss.) coincide esencialmente con el del capítulo VIII (arts. 39 y ss.) de la Directiva 2009/73/CE sobre normas comunes para el mercado interior del gas natural y por la que se deroga la Directiva 2003/55/CE.

- asegurar el **beneficio de los clientes** mediante un funcionamiento eficiente de los mercados nacionales, **promover una competencia efectiva** y contribuir a garantizar la **protección del consumidor**;
- contribuir a alcanzar un **alto nivel de servicio universal y público** en el suministro energético, contribuyendo a la protección de consumidores vulnerables y a la compatibilidad de los procesos necesarios de intercambio de datos para el cambio de suministrador.

A fin de que los reguladores nacionales puedan contribuir eficazmente a la consecución de dichos objetivos, se prevé que se les reconozca, entre otras, las siguientes **funciones** (“obligaciones”, en dicción de las Directivas, art. 37.1)³:

- fijar o aprobar, de acuerdo con criterios transparentes, las **tarifas reguladas** de transporte y distribución o las metodologías para el cálculo de las mismas;
- asegurar el **cumplimiento de sus obligaciones por los gestores (y, en su caso, propietarios) de las redes** y demás empresas energéticas;
- **cooperar en cuestiones transfronterizas** con los reguladores de los demás Estados miembros y con la Agencia de cooperación de reguladores;
- cumplir y ejecutar las **decisiones pertinentes y jurídicamente vinculantes de la Agencia y de la Comisión**;
- **informar anualmente** de sus actividades y del cumplimiento de sus obligaciones a las autoridades competentes de cada Estado, la Agencia y la Comisión;
- velar por que no haya **subvenciones cruzadas** entre las actividades de transporte, distribución y suministro;
- controlar los **planes de inversiones** de los gestores de red de transporte;

³ Cuando así se disponga en un Estado miembro, las obligaciones de control que se relacionan seguidamente podrán desempeñarlas otros organismos distintos de la autoridad reguladora. En tal caso, la información resultante de dicho control se pondrá a disposición de la autoridad reguladora a la mayor brevedad (art. 37.2).

- controlar el cumplimiento de las normas de **seguridad y fiabilidad de la red** y revisar los resultados de su aplicación, así como aprobar o contribuir a la aprobación de **normas y requisitos de calidad del servicio y del suministro**;
- controlar el nivel de **transparencia**, incluido el de los precios al por mayor, y velar por que las empresas de electricidad cumplan las obligaciones de de transparencia;
- controlar el grado y la efectividad de **apertura del mercado y de competencia**, tanto en el mercado mayorista como minorista, poniendo en conocimiento de los organismos competentes los casos de falseamiento o restricción de la competencia que surjan;
- supervisar la aparición de **prácticas contractuales restrictivas**, incluidas las cláusulas de exclusividad, informando a las autoridades nacionales de competencia acerca de tales prácticas;
- controlar el **tiempo utilizado por los gestores de redes para efectuar conexiones y reparaciones**;
- contribuir a garantizar, junto con otras autoridades pertinentes, la efectividad y aplicación de las medidas de **protección de los consumidores**;
- publicar **recomendaciones, al menos con carácter anual, sobre la adecuación de los precios de los suministros**, y remitirlas a las autoridades de competencia cuando proceda;
- asegurar el **acceso de los clientes a los datos de consumo**;
- controlar la aplicación de las **normas sobre las funciones y competencias de los gestores de redes, los suministradores y los clientes y otros participantes en el mercado**;
- controlar las **inversiones en capacidad de generación** en relación con la seguridad de suministro;

- supervisar la **cooperación técnica entre gestores de red de transporte comunitarios y de terceros países**;
- contribuir a la **compatibilidad de los procesos de intercambio de datos**.

Para el ejercicio eficaz de tales funciones, los reguladores nacionales deberán gozar con carácter general, al menos, de las siguientes **potestades** (“competencias”, en dicción de las Directivas, art. 37.4):

- dirigir **decisiones vinculantes** a las empresas del sector energético;
- 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**, en su caso cooperando con las autoridades nacionales de defensa de la competencia, con las autoridades reguladoras del mercado financiero o con la Comisión en la realización de investigaciones relativas al Derecho de la competencia;
- **recabar de las empresas energéticas cualquier información pertinente** para el ejercicio de sus atribuciones, incluida la justificación de la denegación del acceso de terceros a las redes, y cualquier información sobre las medidas necesarias para reforzar la red;
- imponer **sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias** a las empresas energéticas que incumplan sus obligaciones o decisiones vinculantes del regulador o de la Agencia de cooperación de reguladores, o proponer a un tribunal competente que imponga estas sanciones (en el caso de aquellos Estados miembros que no reconocen a la Administración Pública potestad sancionadora). Lo anterior incluirá la facultad de imponer o de proponer la imposición de sanciones de hasta el 10% del volumen de negocios anual del gestor de la red de transporte a dicho gestor en el supuesto de incumplimiento de sus obligaciones derivadas de las directivas;
- ejercer poderes de investigación y disponer de las competencias de mando pertinentes en el marco de la **resolución de conflictos**.

3.2.2 Reguladores más independientes

La UE considera que un buen funcionamiento de los mercados energéticos no sólo precisa de reguladores más fuertes, sino también de reguladores más independientes. Para la UE la independencia de los reguladores es, además, un **principio clave de la buena gobernanza y una condición fundamental para lograr la confianza del mercado**. Las directivas de 2003 hasta ahora vigentes exigían ya que las autoridades reguladoras fueran totalmente independientes de los intereses del sector. Sin embargo, no especificaban de qué manera podía asegurarse y acreditarse dicha independencia, ni tampoco garantizaban (al menos de manera explícita) la independencia respecto de los poderes políticos.

Como destacaban las conclusiones del Consejo Europeo de la primavera de 2007 y el Parlamento Europeo, el fortalecimiento de la independencia de los reguladores nacionales de la energía de los poderes políticos y sobre todo de los sectores es, por ello, una prioridad.

Por consiguiente, la reforma acometida en el marco del tercer paquete prevé, en primer lugar, y a fin de evitar la dispersión orgánica de las funciones reguladoras, que “cada Estado miembro designará **una única autoridad reguladora nacional** a escala nacional” (art. 35.1 de la Directiva). Esta previsión no implica que no puedan seguir existiendo órganos en el seno de las Administraciones nacionales ordinarias que tengan atribuidas algunas competencias reguladoras en materia energética, pero sí que al menos las funciones (“obligaciones” y “competencias”) enumeradas en las nuevas directivas deberán corresponder a una única autoridad reguladora independiente. Entre las competencias reservadas a esta última no se encuentra, por ejemplo, al menos con carácter general, la potestad normativa (en particular, la potestad reglamentaria) en materia energética, por lo que nada impide que los Estados miembros continúen atribuyendo dicha potestad (al menos en lo no reservado expresamente por las directivas a los reguladores *stricto sensu*) a instancias gubernamentales o a la Administración ordinaria.

Igualmente, el mencionado principio de regulador único se entenderá “sin perjuicio de la designación de **otras autoridades reguladoras a escala regional** en los Estados miembros”. Eso sí, siempre que haya un único representante, a los fines de

representación y contactos, en el nivel comunitario en el seno del Consejo de Reguladores de la nueva Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (art. 35.2). Esta previsión reviste una especial importancia para aquellos Estados miembros cuya organización territorial reviste un carácter complejo, es decir, que presentan una estructura territorial fuertemente descentralizada (estados federales, regionales, autonómicos o, en general, todos aquellos en cuyo seno existen entidades territoriales subestatales –estados federados, regiones, comunidades autónomas, etc.- que gozan de una genuina autonomía política y capacidad legislativa), teniendo en cuenta que en tales Estados las competencias en materia de energía pueden no siempre corresponder en exclusiva al Estado central. Igualmente, y tomando en consideración las necesidades singulares de aquellos Estados miembros que comprenden, por ejemplo, territorios insulares lejanos, se permite que éstos designen autoridades reguladoras específicas “para pequeñas redes en un territorio geográficamente separado que haya tenido en 2008 un consumo inferior al 3% del consumo del Estado miembro al que pertenezca”. Nuevamente, esta previsión se entenderá sin perjuicio de la designación de un único representante, a los fines de representación y contactos, en el nivel comunitario en el seno del Consejo de Reguladores de la Agencia de Cooperación de Reguladores (art. 35.3).

En segundo lugar, la reforma establece expresamente que los Estados miembros **“garantizarán la independencia de la autoridad reguladora** y velarán por que ésta ejerza sus competencias con imparcialidad y transparencia” (art. 35.4). A tal efecto, se asegurarán de que, al desempeñar las funciones reguladoras que le encomiendan las directivas comunitarias, las autoridades reguladoras nacionales:

- sean **jurídicamente distintas** y **funcionalmente independientes** de cualquier otra entidad pública o privada;
- y de que su **personal y los encargados de su gestión actúen con independencia de cualquier interés comercial**, y **no pidan ni acepten instrucciones directas de ningún gobierno ni ninguna otra entidad pública o privada** en el ejercicio de sus funciones reguladoras. Este requisito, sin embargo, se entenderá “sin perjuicio de una estrecha cooperación con otros organismos nacionales pertinentes, cuando proceda, ni de las directrices de política general

publicadas por el Gobierno que no guarden relación con las funciones reguladoras” reservadas estas por las directivas a las autoridades reguladoras.

A fin de proteger la independencia de las autoridades reguladoras nacionales, los Estados miembros se asegurarán especialmente:

- Por un lado, de que la **autoridad reguladora pueda tomar decisiones autónomas, con independencia de cualquier órgano político, y tenga dotaciones presupuestarias anuales separadas con autonomía en la ejecución del presupuesto asignado, así como recursos humanos y financieros adecuados para el cumplimiento de sus obligaciones.**
- Por otro, de que los miembros del consejo de la autoridad reguladora o, a falta de un consejo, sus altos cargos directivos se nombren para un **mandato fijo de entre cinco y siete años, renovable una sola vez.**

Repárese, por tanto, en que las nuevas directivas ni imponen una estructura de dirección colegiada para los reguladores nacionales, ni prohíben que la competencia para designar a los miembros de su órgano colegiado superior de gobierno (o, en su defecto, a sus altos directivos) se resida en los Gobiernos. Asimismo, las directivas admiten la posibilidad de una renovación de los mandatos de sus máximos responsables (bien que por una sola vez). No obstante, para este supuesto se prevé que los Estados miembros garantizarán la aplicación de “un régimen de rotación adecuado para el consejo o los altos cargos directivos”. A su vez, y como requisito inherente a cualquier autoridad independiente, se prevé expresamente que durante su mandato los miembros del consejo o, a falta de consejo, los altos directivos de las autoridades reguladoras “sólo podrán ser destituidos cuando ya no cumplan las condiciones establecidas en el presente artículo o cuando hayan sido declarados culpables de falta con arreglo al Derecho interno” (art. 35.5).

Finalmente, se establece que las decisiones de los reguladores estarán plenamente **motivadas** para permitir el **control jurisdiccional**, y estarán **a disposición del público**, al mismo tiempo que se preserva la **confidencialidad** de la información sensible a efectos comerciales (art. 37.15). Asimismo, las nuevas directivas incorporan una previsión expresa (de capital importancia para aquellos Estados miembros en los que, como en el caso de España, las decisiones del regulador continúan siendo susceptibles de revisión

en vía de recurso administrativo por el Gobierno o la Administración ordinaria) de acuerdo con la cual los Estados miembros habrán de garantizar que existan “procedimientos nacionales adecuados mediante los cuales una parte afectada por una decisión de una autoridad reguladora pueda ejercer el **derecho de recurrir ante un organismo independiente de las partes implicadas y de cualquier Gobierno**”. Con otras palabras, los Estados miembros no podrán condicionar la posibilidad de impugnar directamente las decisiones de los reguladores ante un organismo independiente o en vía jurisdiccional al agotamiento de la vía administrativa mediante la interposición de un recurso previo ante instancias gubernamentales o administrativas.

3.2.3 La reforma necesaria de la CNE: aspectos básicos

La Comisión Nacional de Energía (CNE), el organismo regulador español de los sectores energéticos, cumple ya hoy formalmente (y con carácter general en grado bastante elevado) las principales exigencias que la nueva normativa comunitaria impone a los reguladores nacionales. Responde al principio de regulador único (prescindiendo de las competencias reguladoras que permanecen residenciadas en la Administración General del Estado y en las Comunidades Autónomas, no existen en España genuinos entes reguladores territoriales), tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, dispone de medios personales, materiales y presupuestarios adecuados y suficientes, goza de autonomía para establecer su organización y funcionamiento internos y para seleccionar y contratar a su personal, el mandato de los miembros del Consejo de Administración respeta las previsiones contenidas en las nuevas directivas, y las causas de cese de aquéllos son tasadas. Por otro lado, el elenco de funciones atribuidas a la CNE por la disposición adicional undécima de la Ley de Hidrocarburos (Ley 34/1998, de 7 de octubre) se corresponde, en buena medida, con el que se prevé en las directivas comunitarias del tercer paquete.

Sin embargo, la adaptación de la disposición citada a las nuevas directivas deberá **precisar o mejorar algunos extremos esenciales de la actual regulación de la CNE**.

Por lo que se refiere a modificaciones que resultarán necesarias en relación con los **aspectos institucionales u organizativos**, cabe destacar, entre otras, las siguientes:

- Se deberá suprimir la previsión legal de acuerdo con la cual el **Ministro de Industria, Turismo y Comercio, el Secretario de Estado de Energía, o alto cargo del Ministerio en quien éstos deleguen, podrán asistir a las reuniones del Consejo de la CNE**, con voz pero sin voto, cuando lo juzguen preciso a la vista de los asuntos incluidos en el correspondiente orden del día. Esta previsión no se compadece con la exigencia de que los reguladores puedan adoptar decisiones autónomas con total independencia “de cualquier órgano político”.
- Habrá que recalcar en la Ley de forma más enfática que la CNE goza de **plena independencia en el ejercicio de sus funciones reguladoras**, no estando sujeta en este ámbito a instrucción o directriz alguna del Gobierno o de cualquier Administración Pública.
- Se deberá **suprimir igualmente la recurribilidad de las decisiones de la CNE en vía de alzada ante el Ministro de Industria, Turismo y Comercio**, de modo que resulten directamente recurribles en vía jurisdiccional

En cuanto a las **funciones y potestades** de la CNE (“obligaciones” y “competencias”, en dición de las directivas), se habrán de completar algunas funciones que no hallan una clara correspondencia en la vigente lista del apartado Tercero.1 de la disposición adicional undécima de la Ley 34/1998 (**lo que habrá de comportar sobre todo un fortalecimiento del perfil ejecutivo de la CNE, muchas de cuyas competencias actuales revisten un carácter meramente consultivo**), al tiempo que se deberán reforzar, en particular, las siguientes potestades del regulador:

- Capacidad para **cooperar a nivel europeo y regional**, especialmente con otros reguladores nacionales en relación con cuestiones transfronterizas, todo ello en estrecha colaboración con la Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía y la Comisión Europea.
- Capacidad para dirigir a las empresas **decisiones vinculantes** en relación con las funciones que le atribuyen las nuevas directivas y para ejecutar las decisiones que le dirija la Agencia de Cooperación de Reguladores o la Comisión Europea.

- **Potestad sancionadora directa** (actualmente la CNE sólo es competente para incoar e instruir los procedimientos y, en su caso, proponer al Ministerio la imposición de sanciones).
- Facultades de **promoción de la competencia**, bien que en colaboración con las autoridades de defensa de la competencia.
- **Potestad tarifaria** (en la actualidad la CNE se limita a proponer al titular de la potestad tarifaria, que es el Ministerio, la revisión tarifaria que estima procedente y a informar los proyectos de revisión tarifaria elaborados por el Ministerio).

3.3 VALORACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY Y OBSERVACIONES A SUS PREVISIONES RELATIVAS A LOS ORGANISMOS REGULADORES.

3.3.1 Valoración general del Anteproyecto: adecuación a las exigencias básicas de las nuevas directivas comunitarias en materia energética

Como ya ha sido señalado, la incorporación al ordenamiento jurídico español de las nuevas directivas comunitarias adoptadas en el marco del tercer paquete energético de la UE (Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE) exige una reforma legislativa en relación con algunos aspectos de la organización y el régimen jurídico del regulador energético español, la CNE..

En términos generales, cabe observar cómo **el anteproyecto de ley objeto del presente informe aborda los aspectos básicos cuya reforma comporta la trasposición de las citadas directivas**, tal y como se ha expuesto en el apartado 2 de este informe. Así, se viene a establecer, en efecto, que (i) **no podrán asistir a las reuniones de los Consejos de los organismos reguladores los miembros del Gobierno ni los altos cargos de las administraciones públicas** (art. 12.3); (ii) que en el desempeño de sus funciones propias, tanto el personal como los miembros de los órganos rectores de los organismos reguladores **actuarán con plena independencia** de cualquier interés empresarial o comercial, y que ni los unos ni los otros podrán solicitar ni aceptar instrucciones de ninguna otra entidad, pública o privada; y (iii) que las resoluciones de los organismos reguladores **pondrán fin a la vía administrativa**, pudiendo ser recurridas solamente ante

la jurisdicción contencioso-administrativa en los términos establecidos en su Ley reguladora.

Como se ha dicho, las nuevas directivas comunitarias no sólo obligan a fortalecer la independencia de los reguladores nacionales de la energía, sino a reforzar también sus atribuciones y competencias. Sin embargo, no corresponde a la regulación general sobre organismos reguladores, contenida en la LES, asignar con detalle a cada uno de ellos sus funciones específicas, siendo ésta, por el contrario, una tarea que, tal y como señala el Anteproyecto en su artículo 10.2, corresponde a la “normativa sectorial” de cada organismo. En todo caso, procede destacar que el citado precepto incluye entre las funciones o potestades de las que, como mínimo, debe gozar con carácter general todo organismo regulador, además de las relativas a la supervisión, inspección, concesión de títulos habilitantes, resolución de conflictos, etc., la **potestad sancionadora**, lo que, de acuerdo con lo señalado en el apartado 2 de este informe, incide ciertamente en la dirección exigida por las nuevas directivas comunitarias. Igualmente, y conforme a lo que se dispone en éstas, los organismos reguladores reciben un mandato claro para fomentar el contacto, la colaboración y la **coordinación regular y periódica con los organismos reguladores de los Estados miembros de la Unión Europea, de la Comisión Europea y de otros Estados** (art. 23), así como para **preservar y promover el mayor grado de competencia efectiva** y transparencia en el funcionamiento de los sectores económicos regulados, sin perjuicio de las funciones atribuidas a la Comisión Nacional de la Competencia (art. 10.1).

Dicho lo anterior, esta Comisión considera que **la regulación legal común de los organismos reguladores se debería circunscribir a aquellos aspectos de su organización y régimen jurídico que resulten esenciales para garantizar su independencia y funcionalidad básica**. Sin embargo, el anteproyecto que se informa no se detiene en ese contenido y ocupa parte del espacio normativo que debería corresponder no sólo a la ley reguladora específica de cada organismo regulador, sino incluso a sus propios estatutos y reglamentos de funcionamiento interno.

Así, sin perjuicio de la conveniencia de que en la LES se deslinden en lo esencial los respectivos ámbitos de competencia del Consejo y de la Presidencia de los organismos reguladores, materias tales como, por ejemplo, el detalle de algunas funciones concretas

atribuidos a esta última (v.gr., la asignación de ponencias), atañen a aspectos excesivamente particulares del modelo de organización y funcionamiento internos de cada organismo regulador y, por ello, parecen impropios de la regulación general común de dichos organismos.

3.3.2 Algunas observaciones puntuales al articulado del Anteproyecto

Esta Comisión estima que algunas de las previsiones contenidas en el anteproyecto que se informa admiten mejoras, que son las que se proponen a continuación.

3.3.2.1 *Observaciones sobre la representación legal de los organismos reguladores.*

El artículo 11 del Anteproyecto atribuye la representación legal de los organismos reguladores a su respectivo Consejo, aunque al mismo tiempo establece que la representación institucional de los mismos corresponderá a su Presidente [art. 14 a)]. El juego entre ambas previsiones ofrece dudas. De un lado, no se antoja claro el deslinde entre el ámbito propio de la representación legal y el de la representación institucional. De otro, la representación (legal) de los órganos colegiados (y, por tanto, la de aquellos organismos públicos regidos por órganos colegiados) ha correspondido tradicionalmente a sus Presidentes (art. 23.1 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJ-PAC). Así, en todo caso, se prevé actualmente también en relación con la CNE (disposición adicional undécima, apartado Primero.3, párrafo primero, de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos). Por consiguiente, **cabe proponer que la representación legal de los organismos reguladores continúe atribuida, como hasta ahora, a sus presidentes.**

3.3.2.2 *Observaciones sobre el funcionamiento y competencias de los órganos rectores.*

El artículo 12.1 del Anteproyecto establece que entre sus facultades indelegables se encuentran, entre otras, la aprobación de sus “planes anuales o plurianuales de actuación en que se definan sus objetivos y prioridades”. Al mismo tiempo, sin embargo, se prevé también en el artículo 13.1 que la comparecencia previa del candidato a presidente de un organismo regulador ante la comisión correspondiente del Congreso de los Diputados se extenderá también a sus “planes de actuación sobre el organismo y sobre el sector regulado”. Igualmente, el artículo 12.4 d) dispone que corresponde al presidente del organismo regulador “la elaboración de los planes anuales o plurianuales de actuación en que se definan sus objetivos y prioridades”.

A fin de asegurar la competencia del Consejo para la aprobación de los planes de actuación del organismo, y de evitar así de raíz cualesquiera equívocos y posibles contradicciones, esta Comisión propone que, a la hora de precisarse el objeto de la comparecencia previa del candidato a presidente de un organismo regulador ante la comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, se disponga que esta “se extenderá a su *proyecto* de actuación sobre el organismo y sobre el sector regulado”, del mismo modo que en el artículo 12.4 d) procederá matizar que al presidente del organismo le corresponde tan sólo “la propuesta de los planes anuales o plurianuales de actuación en que se definan sus objetivos y prioridades”.

Por otro lado, el artículo 12.4 c) del Anteproyecto dispone que corresponde a la presidencia de los organismos reguladores “establecer el criterio de distribución de asuntos entre los consejeros”. Pues bien, dada la delicadeza de la materia, esta Comisión estima que el establecimiento del criterio o mecanismo de distribución de asuntos (ponencias) entre los consejeros (por ejemplo, la fijación de un turno rotatorio o la asignación de los asuntos por razón de la materia a los consejeros a los que el Consejo haya atribuido previamente la tutela de un determinado ámbito de asuntos) debería corresponder, en todo caso, al propio Consejo.

Finalmente, el artículo 12.3 del Anteproyecto establece que “a las reuniones del Consejo asistirá con voz, pero sin voto, el personal directivo así como cualquier otra persona del personal no directivo que determine el Presidente”. A juicio de esta Comisión, y a fin de garantizar la plena responsabilidad del Consejo en el ejercicio de sus funciones propias,

procede modular los términos y condiciones de la participación del personal de los organismos reguladores en las reuniones de aquél, de modo que dicha participación deba ser acordada por el Consejo y ésta tenga exclusivamente por objeto atender a los requerimientos que al personal invitado a asistir se le formule por parte de los miembros del Consejo. En este sentido, se propone que el correspondiente inciso del artículo 12.3 del Anteproyecto quede redactado de la siguiente forma:

“A fin de poder formar el mejor criterio sobre los asuntos objeto de sus deliberaciones, el Consejo podrá acordar que a sus reuniones asista el personal directivo, así como cualquier otra persona del personal no directivo del organismo, quienes responderán a los requerimientos que le formulen los miembros del Consejo”.

3.3.2.3 Observaciones sobre el estatuto de los miembros del Consejo.

Procede formular, asimismo, una observación en relación con el estatuto jurídico de los miembros del Consejo de los organismos reguladores. El artículo 16.1 f) del Anteproyecto establece que el Gobierno podrá acordar, previa instrucción del correspondiente expediente, la separación del Presidente o de cualquier otro miembro del Consejo, además de por “el incumplimiento de las obligaciones sobre incompatibilidades, conflictos de interés, y del deber de reserva”, también –y en términos muy generales- “por incumplimiento grave de los deberes de su cargo”. Sin embargo, el Anteproyecto apenas establece, siquiera de forma genérica, cuáles son esos **deberes del cargo**. El anteproyecto se limita sencillamente a disponer que los miembros del Consejo tendrán la obligación de asistir a las reuniones del mismo (art. 12.5) y que actuarán como ponentes de los asuntos que les asigne el Presidente (art. 15.2). Como quiera que el incumplimiento grave de los deberes del cargo se configura como posible causa de remoción de los miembros del Consejo, sería conveniente que la norma proyectada regule con mayor grado de detalle adicional el contenido de dichos deberes.

3.3.2.4 Observaciones sobre el régimen del personal de los organismos reguladores.

Si bien el texto informado destaca con carácter general por su elevado (y, en ocasiones, incluso excesivo) grado de detalle, llama sin embargo la atención la relativa parquedad con que regula el régimen del personal (tanto directivo como no directivo) de los organismos reguladores.

Aunque de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional quinta del Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril), lo establecido en dicho Estatuto “se aplicará a los organismos reguladores de la [disposición adicional décima, 1 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado](#), en la forma prevista en sus Leyes de creación”, no parece que la LES deba desentenderse casi enteramente de la regulación del régimen del personal de los organismos directivos. En particular, esta Comisión estima que la regulación general sobre organismos reguladores, contenida en la LES, sí debería comprender algunas previsiones comunes básicas al menos sobre el **régimen de designación del personal directivo y sobre el sistema de selección del personal no directivo**, pues se trata en ambos casos de materias que se consideran esenciales para garantizar la independencia efectiva y el buen funcionamiento de cualquier organismo regulador.

En este sentido, se propone incorporar al artículo 17 del Anteproyecto un nuevo apartado 3, con la siguiente redacción:

“3. El personal directivo será nombrado por el Consejo del Organismo Regulador. Su designación atenderá a los principios previstos en el artículo 13.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Dicho personal colaborará con los miembros del Consejo para el mejor desempeño de sus funciones”.

Igualmente, se propone añadir en el artículo 18 del Anteproyecto un nuevo apartado 3, en los siguientes términos:

“3. La selección del personal no directivo se realizará mediante convocatoria pública y de acuerdo con procedimientos basados en los principios de igualdad, mérito y capacidad. Dichos procedimientos observarán los principios previstos en el artículo 55 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Igualmente dicho

personal colaborará con los miembros del Consejo para el mejor desempeño de sus funciones”.

3.3.2.5 Observaciones sobre el régimen de publicidad de las actuaciones de los organismos reguladores.

El artículo 20 del Anteproyecto contiene una prolija lista de circunstancias y actuaciones de diversa índole que, en aras de la mayor transparencia posible de los organismos reguladores, deben ser objeto de publicidad. Si bien sólo cabe expresar un juicio favorable sobre tal determinación, esta Comisión estima que dos de los supuestos incluidos precisan, sin embargo, de alguna matización:

De un lado, y por lo que se refiere a la publicidad de las actas de las reuniones del Consejo [art. 20 b)], se hace necesario, para **conciliar el principio de transparencia con el carácter reservado que, en lo esencial, parece prudente seguir predicando de las deliberaciones del órgano rector de los organismos reguladores**, que la publicidad sólo se extienda al contenido obligatorio (legalmente preceptivo) de las actas de órganos colegiados, según lo dispuesto en el artículo 27.1 de la LRJ-PAC (asistentes, orden del día, circunstancias de lugar y tiempo, puntos principales de las deliberaciones y acuerdos adoptados). Por el contrario, la publicidad no tendría que comprender obligatoriamente la del contenido contingente (no preceptivo) de las actas, a que se refiere el artículo 27.2 de la LRJ-PAC.

Téngase en cuenta, en todo caso, que el Derecho comunitario sólo exige la publicidad de las decisiones de los organismos reguladores, pero no necesariamente la de todas y cada una de las vicisitudes del proceso interno que haya conducido a su adopción (art. 37.15 de la Directiva 2009/72/CE).

De otro lado, se juzga igualmente necesario matizar la dicción del apartado c) del artículo 20 del Anteproyecto, que se refiere a la publicidad de “los informes en que se basan las decisiones del Consejo”. A fin de evitar cualquier duda o equívoco, debería quedar claro que este apartado sólo alude a los informes en sentido estricto, es decir, los informes que el Consejo haya solicitado formalmente de acuerdo con lo previsto en los artículos 82 y 83

de la LRJ-PAC, **excluidos por tanto los meros trabajos o borradores preparatorios elaborados por los servicios técnicos del propio organismo**, a los que en ocasiones también se denomina, en la jerga informal interna de los organismos reguladores, “informes” (aunque propiamente no son tales).

Finalmente, el artículo 20 g) del Anteproyecto establece que deberán hacerse públicas las reuniones “y sus conclusiones” del organismo regulador con empresas del sector, con la Comisión Nacional de la Competencia y con otros organismos reguladores. Al respecto, procede señalar que, tal y como acredita la experiencia de los últimos años, no siempre se levanta acta del contenido de tales reuniones, ni éstas acaban necesaria y formalmente con unas conclusiones. De ahí que, a juicio de esta Comisión, resulte improcedente exigir en todo caso la publicidad de unas conclusiones que muchas veces ni siquiera existirán como tales. Por consiguiente, se propone que la publicidad prevista en el apartado g) del artículo 20 se limite a la circunstancia en sí de que tales reuniones se han producido.

3.3.2.6 Observaciones sobre el régimen transitorio.

El Anteproyecto contiene una disposición final quinta cuyo tenor es el siguiente:

“El Consejo de Ministros, en el plazo de tres meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley, aprobará un proyecto de ley por el que se modifique la legislación reguladora específica de cada organismo, adaptándola a lo previsto en la presente Ley”.

Procede subrayar, sin embargo, que este mandato de adaptación se ha de entender lógicamente sin perjuicio de lo que el mismo Anteproyecto establece en su artículo 8.3, a saber, que desde la misma entrada en vigor de la LES los organismos reguladores sólo se seguirán rigiendo “por su legislación específica en lo que no resulte modificado por la presente Ley”. Es decir, el Anteproyecto no ordena expresamente, para el período comprendido entre la entrada en vigor de la LES y la adaptación a la misma de la legislación reguladora específica de cada organismo regulador, la ultraactividad transitoria de esta última legislación en lo que no se adecue a la LES. De ahí, precisamente, la **necesidad de un régimen transitorio para el período comprendido entre la entrada**

en vigor de la LES y la adaptación a la misma de la normativa sectorial propia de cada regulador, régimen transitorio que el Anteproyecto que se informa, sin embargo, no establece (más allá, como se ha dicho, de la citada disposición final quinta, que, como su propio nombre indica, no es propiamente una disposición transitoria, sino un mero mandato al Gobierno).

En particular, se hace necesaria una regulación transitoria en relación con la composición de los Consejos de los organismos reguladores, toda vez que la actualmente vigente resulta alterada por el Anteproyecto, que reduce su composición a un presidente y cuatro consejeros (art. 12.2). Téngase en cuenta que, en la actualidad, tanto la CNE como la CMT, por ejemplo, están integrados por un presidente, un vicepresidente y otros siete consejeros. Como cabe apreciar, pues, el Anteproyecto no sólo pretende reducir el número de consejeros, sino que también suprime el cargo de Vicepresidente (art. 12.7).

De este modo, siguiendo el modelo de régimen transitorio recientemente diseñado con ocasión de otras reformas similares (véase, por ejemplo, por lo que respecta a la transformación del antiguo Tribunal de Defensa de Competencia en la actual Comisión Nacional de la Competencia, la disposición transitoria segunda de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia), y a fin de salvaguardar la independencia de los actuales reguladores, esta Comisión estima procedente que **la adaptación de la composición de los Consejos de los organismos reguladores a lo exigido por la LES se efectúe, en todo caso, con pleno respeto a los mandatos (no vencidos) y responsabilidades vigentes de los actuales miembros de los Consejos**, hasta su expiración conforme a lo establecido en la legislación actualmente en vigor.

Adviértase, además, que el respeto a los mandatos de los miembros de los órganos rectores de los organismos reguladores es un principio expresamente recogido en la legislación comunitaria. En efecto, como ya ha sido señalado, las nuevas directivas adoptadas en 2009 en el marco del tercer paquete energético de la UE establecen expresamente que durante su mandato los miembros del consejo de las autoridades reguladoras (de la energía) “sólo podrán ser destituidos cuando ya no cumplan las condiciones establecidas en el presente artículo o cuando hayan sido declarados culpables de falta con arreglo al Derecho interno” (art. 35.5 de la Directiva 2009/72/CE).

3.3.2.7 Otras observaciones

Finalmente, procede llamar la atención sobre una errata deslizada en el apartado Ocho de la disposición adicional primera del Anteproyecto (por la que se modifica el apartado 5 de la disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Se hace allí referencia a la “Comisión del Sistema Eléctrico Nacional”, cuando lo procedente es referirse a la “Comisión Nacional de Energía”.

4 CONSIDERACIONES SOBRE LOS SECTORES ENERGÉTICOS

En primer lugar se ha de indicar que en el Título Preliminar se incluye una definición de Economía Sostenible y unos Principios de buena regulación que son perfectamente aplicables al sector energético.

En segundo lugar, señalar que el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible al ser una norma ómnibus, incluye un conjunto de principios que deben ser incorporados a otras regulaciones de los sectores energéticos cuando se desarrollen más profundamente.

Además, el Título III contiene las disposiciones directamente vinculadas con la vertiente ambiental. Tiene por objeto mejorar la sostenibilidad del modelo energético, fomentar el transporte sostenible, reducir las emisiones, especialmente las vinculadas con el cambio climático y la sostenibilidad, calidad y accesibilidad en el medio urbano. Así, en relación con el sector de hidrocarburos líquidos, las modificaciones afectan fundamentalmente a los biocarburantes y en línea con la Directiva 2009/28/CE no se establecen objetivos específicos para este segmento de las renovables, de forma que el Anteproyecto se refiere únicamente al objetivo del 10% de energías renovables en el consumo del sector transporte en su conjunto, permitiendo así una mayor flexibilidad para su cumplimiento.

El sector energético, en particular el eléctrico, se ve afectado directamente en el Capítulo I denominado “*Modelo energético sostenible*” del Título III del Anteproyecto de Ley. A continuación se formulan las observaciones pertinentes, siguiendo el orden de los artículos más relevantes de este Capítulo.

4.1 ARTÍCULO 96. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA ENERGÉTICA

Texto:

*“1. La política energética estará orientada a garantizar la **seguridad del suministro**, la **eficiencia económica** y el respeto al **medio ambiente**. En especial, el modelo de consumo y generación de energía debe ser compatible con los compromisos asumidos por España de reducción de los gases de efecto invernadero y los esfuerzos internacionales en la lucha contra el cambio climático.*

*2. A dichos efectos, en esta Ley se fijan **objetivos nacionales** de ahorro y participación de las diversas tecnologías, se establece el marco procedimental para la elaboración de una **planificación integral** del modelo energético, se sientan las bases para la elaboración de los Planes de ahorro y eficiencia energética y se fomentan las condiciones adecuadas para la existencia de un **mercado energético competitivo**.*

3. Con tal finalidad, el Gobierno impulsará la diversificación de las fuentes de suministro, el desarrollo eficiente de las infraestructuras, la transparencia y competencia de los mercados, la suficiencia de las retribuciones, la creciente incorporación de las energías renovables y las políticas de ahorro y eficiencia.”

Observaciones:

En el Capítulo I por una parte se establecen los tres aspectos del fin básico de las Leyes del Sector Eléctrico (LSE) y de Hidrocarburos (LH), la seguridad del suministro, la eficiencia económica y el respeto al medio ambiente, entendiendo que la calidad del suministro forma parte de la seguridad del mismo. Por otra, se establece al igual que en la LSE, la planificación integral como herramienta para determinar los objetivos nacionales de diversas tecnologías (como las renovables o la cogeneración) y los objetivos de ahorro y eficiencia (por ejemplo, en equipos o en pautas de consumo energético eficiente).

Esta Comisión considera que la aplicación de los principios contenidos en el Capítulo I y II es necesaria, especialmente en el sector energético y considera muy positivo que se expresen claramente. Ésta ha sido una de las peticiones más reiterada en diversos informes preceptivos sobre regulación de los sectores del petróleo, el gas natural y la electricidad y, en particular, con relación a la información contenida en las memorias de

acompañamiento de las normas. Así, el cumplimiento de estos principios implicará aumentar en el futuro la información de las citadas memorias, introduciendo, además de los aspectos económicos, otros elementos, como son, una reflexión sobre la elección en el diseño de las normas, su justificación y su eficacia con relación al objetivo perseguido.

Por otra parte, señalar que se hace referencia únicamente a que el consumo y la generación de energía deben ser compatibles con los compromisos medioambientales asumidos. En este sentido, se considera que esta definición debería ser más genérica y amplia; no se debe hacer referencia únicamente a la generación de energía eléctrica, **sino a la totalidad del abastecimiento de energía del país**. Evidentemente el mix de generación eléctrico condicionará el abastecimiento, pero adicionalmente deben **tenerse en cuenta todas las fuentes energéticas susceptibles de ser utilizadas como energía primaria y energía final**, sin centrarse en aquellas que produzcan electricidad de origen renovable, dado que en ocasiones no es necesario transformar determinadas fuentes de energía primaria, como en el caso del gas, que puede ser directamente consumida por el cliente final. Además de tener en cuenta la reducción de gases de efecto invernadero, también se **tendrán en cuenta la disponibilidad, viabilidad, seguridad y precio de las distintas fuentes** (art. 96.1).

Asimismo, (art. 96.2) para fomentar unos mercados energéticos competitivos en beneficio del consumidor final, junto con la convergencia a un modelo energético sostenible y eficiente deben articularse las **medidas regulatorias necesarias, mantenidas en el tiempo**, para que las empresas y los particulares tomen las decisiones de inversión y consumo que lleven a la consecución del modelo energético sostenible. Por este motivo sería necesario incluir (art. 96.3) que el **Gobierno impulsará también una regulación estable, eficiente y coordinada en materia energética**.

Por otra parte, en un marco regulatorio liberalizado el Estado no puede ni debe renunciar a la supervisión y a la planificación energética, ya que los mercados energéticos por sí solos pueden presentar ineficiencias o fallos, como por ejemplo, la no consideración de la seguridad de suministro a largo plazo o los costes medioambientales. Es ésta una de las circunstancias que puede justificar una regulación específica.

En las LSE y LH la planificación energética tiene un doble carácter: vinculante para las redes de transporte eléctricas y gasistas, e indicativa para la producción y la comercialización de energía. Los objetivos de esta planificación son:

- a) Determinar el margen de **cobertura** de la demanda y tratar de prevenir posibles incidencias en la seguridad del suministro.
- b) Establecer el desarrollo de **las infraestructuras de red**, con el fin de garantizar la cobertura de la demanda e integrar a la nueva capacidad de producción de electricidad o las nuevas fuentes de abastecimiento de gas.
- c) Establecer los **objetivos nacionales** de tecnologías de producción de electricidad basadas en energías renovables y en la cogeneración. A continuación, estos objetivos se asocian a los incentivos económicos establecidos en la regulación económica para animar a la inversión en este tipo de tecnologías.
- d) Comprobar que los objetivos de **diversificación** de abastecimiento gasistas son viables y compatibles con el desarrollo de las infraestructuras.
- e) Proporcionar a los operadores el acceso a una **información homogénea** de medio y largo plazo sin coste alguno, eliminando parcialmente el problema del acceso a la información asimétrica.

En España, durante los doce años de liberalización, se han aprobado dos Planificaciones de infraestructuras eléctricas, gasistas y de productos petrolíferos, una Estrategia de ahorro y eficiencia energética (con dos planes de acción asociados) y dos Planes específicos de fomento de las energías renovables, cuyo objeto establecido en la Ley del Sector Eléctrico es alcanzar una penetración del 12% de las energías renovables en la matriz de energía primaria de 2010. Además, en el caso del Sector Eléctrico, el RD 1955/2000 ha regulado la metodología para elaborar, revisar y actualizar la planificación de infraestructuras.

Sin perjuicio de la bondad de dichos planes y de sus aspectos positivos, se deben hacer dos críticas básicas a todos ellos:

- a) El horizonte de todos los planes no supera los ocho o diez años, lo que resulta insuficiente dadas las inversiones intensivas en capital necesarias en el sector energético. Se considera, pues, que el Anteproyecto de Ley debería determinar la necesidad de insertar la planificación integral, y sus actualizaciones respectivas, dentro de las líneas básicas que se establezcan en un estudio de **Prospectiva o de Planificación Estrategia Energética de largo plazo** (con un horizonte de 20 a 30 años).
- b) La Planificación actual consiste en la determinación de varios escenarios de demanda de electricidad y gas elaborados a partir de la información del operador del sistema eléctrico y del gestor técnico del sistema gasista, que son enfrentados a la suma de la nueva potencia de producción eléctrica y de los nuevos municipios a gasificar, según la información proporcionada por las Comunidades Autónomas y los agentes. La planificación de las redes se decide, en general, sobre la base de evitar las posibles congestiones que resultarían en el ejercicio anterior, independientemente de otros factores. Por lo tanto, no se explora el potencial de ahorro y de eficiencia energética de la demanda ni se analizan en profundidad las distintas opciones de la oferta, los recursos naturales renovables o las posibilidades en diversificación de las fuentes de energías primarias.

Por ello, parece necesario que el Anteproyecto de Ley determine la necesidad de abordar un enfoque estructurado a modo de **planificación integrada de recursos** en el que se analicen todas las alternativas energéticas, desde el lado de la oferta y desde el lado de la demanda, contemplando las variables de seguridad de suministro, de eficiencia económica y la protección ambiental. De esta forma sería posible analizar:

- Todas las posibilidades que pueden ofrecer los bienes o productos energéticos, que fueran sustituibles entre sí, para facilitar una determinada utilidad energética⁴.
- Todas las opciones de producción frente a las de demanda⁵.

⁴ Por ejemplo, para climatización (calefacción y/o refrigeración) se analizarían las opciones de electricidad, gas natural, productos petrolíferos o de calor de cogeneración.

- c) La Planificación actual, aunque es revisada de forma periódica, resulta estática y por ello no se obtiene de ella todo su potencial. Sería importante que en el Anteproyecto de Ley se establezca que el modelo de planificación debería **realizarse con la colaboración del regulador energético (CNE)** y que estuviera a disposición de éste para la **detección de posibles ineficiencias del mercado** en el medio y largo plazo, para poder anticipar las posibles consecuencias de la adopción de determinados mecanismos regulatorios o incentivos económicos para la corrección de estas ineficiencias.

Mediante una **planificación integrada de recursos, indicativa y a largo plazo**, es posible analizar los problemas energéticos y medioambientales sobre la seguridad del suministro de los combustibles fósiles y nucleares a medio y largo plazo, la importación de estas materias, la contaminación atmosférica y los gases de efecto invernadero de origen energético, etc. En ella se han de contemplar todas las medidas posibles sobre la **oferta** de las distintas fuentes de energía y su gestión (evaluando el cambio tecnológico hacia sistemas más eficientes –ciclos combinados y cogeneración- y menos intensas en carbono –energías renovables, etc-) y sobre la **demanda** (incidiendo en las mejoras derivadas de nuevas tecnologías de ahorro y en la eficiencia energética –lámparas de bajo consumo, electrodomésticos eficientes, acumuladores de calor, reguladores de motores eléctricos, generación distribuida, coches eléctricos, etc–), potenciando una nueva cultura del ahorro energético basada en la información y formación del consumidor, de forma que, además, participe activamente en el mercado, percibiendo la señal de precio real. Para todo ello, es imprescindible potenciar la actividad de la comercialización independiente.

Asimismo, es importante contemplar los nuevos desarrollos que posibilitan las redes inteligentes (*smart grids*), los contadores electrónicos, las tecnologías de captura y almacenamiento, en su caso, de carbono (para hacer ambientalmente más sostenible el uso del carbón), y las nuevas tecnologías nucleares (de tercera y cuarta generación para minimizar sus residuos), etc.

⁵ Por ejemplo, se compararían los mecanismos de demanda para la disminución de la punta del sistema eléctrico frente a la alternativa de construir una nueva central para satisfacer dicha punta de demanda.

Todo lo anterior es compatible con el mantenimiento del **doble carácter** de la planificación en las LSE y LH: vinculante para las redes, e indicativa para la producción y la comercialización de energía. La planificación indicativa constituye pues, en un marco liberalizado, uno de los primeros instrumentos que ha de utilizar el regulador para el desarrollo de su función. Mediante la planificación indicativa se detectarán posibles ineficiencias de medio y de largo plazo en los aspectos medioambientales, de seguridad de abastecimiento, de información y de poder de mercado. Asimismo, mediante la planificación el regulador puede conocer las posibles consecuencias de los mecanismos o incentivos de corrección que pretenda adoptar.

En este sentido, y en lo que se refiere a las **energías renovables** para la producción de electricidad, la planificación indicativa debería partir de los compromisos internacionales suscritos por nuestro país para, a continuación, analizar los recursos naturales existentes, la capacidad técnica del sistema eléctrico (de sus redes y de su operación segura) así como su capacidad económica para absorber los costes asociados en las tarifas de acceso.

Esta planificación debe considerar todas las opciones de oferta y de demanda, la coordinación entre las nuevas infraestructuras de red e instalaciones de producción o aprovisionamiento, el equilibrio entre la participación en el mercado de la demanda y de las fuentes renovables, la necesidad de establecer mecanismos de retribución suficientes, y por supuesto, el equilibrio entre el desarrollo de la energía limpia y la seguridad de suministro.

Por otra parte, si bien algunas de las medidas propuestas puedan redundar indirectamente en efectos pro-competitivos, no se introducen disposiciones explícitamente dirigidas a fomentar condiciones que impulsen la competencia en los mercados energéticos, como sin embargo se indica en el apartado segundo del artículo 96.

Aún cuando las actividades de generación eléctrica, aprovisionamiento de gas y comercialización (de gas y electricidad) se realizan en un marco de libre competencia, establecido hace más de una década por la Ley del Sector Eléctrico y la Ley de Hidrocarburos, los mecanismos de contratación que se han desarrollado hasta la fecha, tanto en el segmento mayorista como en el minorista, no siempre son los propicios al desarrollo de la competencia.

En este sentido se observa que en el sector eléctrico existe un mercado spot organizado líquido, con precios visibles, que proporciona señales económicas a todos los agentes. Sin embargo, este mercado, a la hora de fijar precios regulados de la energía para su incorporación a la tarifa de último recurso, ha sido sustituido por mecanismos de largo plazo, como las subastas CESUR, cuyo resultado tienen como referencia o subyacente los mercados OTC, opacos e invisibles, lo que constituye una preocupación grave dada su dificultad para conocerles y como consecuencia supervisarles. Por otra parte, en el sector del gas está todavía ausente un mercado mayorista organizado con contratos estándar y precios transparentes, lo que puede limitar el atractivo del sector gasista español para nuevos entrantes.

En el segmento minorista también existe cierta opacidad *de facto* en muchos procesos de contratación realizados por empresas privadas y Administraciones Públicas, que tienden a favorecer, en última instancia, a las empresas de suministro establecidas, en detrimento de nuevos competidores.

Sin perjuicio de que cada empresa o consumidor en el mercado tiene derecho a realizar las transacciones energéticas el formato que libremente elija, para impulsar una mayor competencia en el mercado sería importante promover el establecimiento de mecanismos de contratación transparentes y competitivos en todas las situaciones donde esto sea factible y deseable. A este fin se sugiere incluir un artículo adicional en el Capítulo I “Modelo energético sostenible” sobre transparencia y fomento de mercados energéticos competitivos en el que se establezca que el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en colaboración con la Comisión Nacional de Energía, promoverá la implantación de mecanismos de mercado transparentes y competitivos para la realización de las transacciones comerciales en todas las actividades energéticas abiertas a la competencia.

4.2 ARTÍCULO 97. OBJETIVOS NACIONALES EN MATERIA DE AHORRO Y EFICIENCIA ENERGÉTICA Y ENERGÍAS RENOVABLES

Texto:

1.” *Se establece un objetivo nacional de energías renovables del 20% en el consumo de energía final bruto en 2020, que deberá alcanzarse con, al menos, el 10% de energías renovables en el consumo del sector transporte.”*

2. “*Del mismo modo, se adoptarán las estrategias y las medidas necesarias para lograr un objetivo general de reducción de la demanda de energía primaria, sobre el escenario tendencial en ausencia de políticas activas de ahorro y eficiencia energética, coherente con el objetivo establecido para la Unión Europea del 20% al 2020 y con los objetivos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero asumidos por España”*

3. *Los objetivos anteriores deberán orientar el diseño y aprobación de las políticas públicas y, en especial, los incentivos públicos al desarrollo de las diversas fuentes de energía.*

4. *A tal efecto, el Gobierno aprobará planes nacionales de ahorro y eficiencia energética y planes de energías renovables, que contemplarán medidas de orientación y fomento de la oferta y el consumo energético que hagan posible el cumplimiento de los objetivos señalados en esta Ley.”*

Observaciones:

Con el objetivo europeo del llamado 20-20-20, España tiene que poner en marcha todas las vías necesarias para su cumplimiento (renovables, eficiencia y emisiones).

Es muy importante destacar que en el artículo 97 del propio Anteproyecto de Ley se establecen estos **objetivos** y se pretende sentar las bases de la **planificación** para el impulso de estas tecnologías así como los planes de ahorro y eficiencia energética.

Conviene resaltar que la Directiva Europea 2009/28/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, de 23 de abril*, apunta concretamente que “*para garantizar la consecución de los objetivos nacionales globales obligatorios (...) los Estados Miembros deben elaborar planes de acción nacionales en materia de energía renovable que incluyan información sobre objetivos sectoriales”.*

La misma Directiva establece que *“el principal propósito de los objetivos nacionales obligatorios es proporcionar seguridad a los inversores y promover el desarrollo permanente de tecnologías que produzcan energía a partir de todas las fuentes de energía renovables”*.

Por otra parte, indicar que estos objetivos son coherentes con los establecidos por la Unión Europea en la última Directiva 2009/28/CE sobre esta materia y supondrán en la práctica un impulso de fuentes de energías renovables en el transporte. Hay que señalar que para transponer plenamente la citada Directiva, se deberán desarrollar otras modificaciones normativas de rango inferior. En particular, en la Orden ITC/2877/2008, deberán revisarse determinados términos, tales como la definición de biomasa y biocarburantes, así como de la fórmula para computar los objetivos marcados. Asimismo, la mencionada Orden deberá incluir aspectos relativos a la sostenibilidad de los biocarburantes.

En cuanto a los **incentivos** públicos previstos en el apartado 3 del artículo 97 del Anteproyecto, hay que recordar que las políticas públicas de ayuda al desarrollo de energía limpia no pueden crearse dentro de un marco legal incierto puesto que el objetivo nacional, de proporcionar seguridad a los inversores en el sector, como señala la mencionada Directiva, no quedaría entonces satisfecho.

La experiencia española en la promoción de las renovables es una experiencia de éxito reconocida mundialmente. La Comisión de la Unión Europea ha analizado los distintos mecanismos de promoción de las energías renovables en los distintos países de la Unión con los precios y las potencias instaladas hasta el año 2006, y ha calificado el marco regulatorio español como efectivo, porque con él se alcanzan los objetivos previstos, y además, eficiente, porque con él no se retribuye a las distintas tecnologías por encima de la retribución media que tiene lugar en otros países, y además, está dotado de un elevado grado de seguridad jurídica. Asimismo, la Comisión de la UE destaca que en el modelo español se han reducido las barreras de entrada de nuevos agentes al liberalizar el acceso de terceros a la red y declarar la prioridad de evacuación en tiempo real de la energía generada con renovables.

Por lo tanto, la **seguridad jurídica**, el **libre acceso** de terceros a la red y la **prioridad de evacuación** de la energía procedente de renovables y cogeneración son elementos

básicos de la regulación española que deberían estar incorporados explícitamente en el texto del Anteproyecto de Ley.

Desde inicio de la liberalización en el año 1998 hasta el final de 2009 la potencia instalada en régimen especial pasó de 4.500 MW a 30.000 MW, con lo cual en los últimos doce años ha sido necesario integrar en la red de transporte y distribución 25.500 MW, gracias a una red preexistente en cierto modo “holgada” y la nueva red desarrollada producto de la Planificación. En los próximos años será necesario integrar una cantidad de MW similar a la conectada hasta el momento. Para el futuro, la Planificación de los sectores de electricidad y gas 2008-2016, ya contempla para el horizonte 2016 una potencia instalada en régimen especial de casi 48.000 MW, lo que supone integrar durante siete años otros 18.000 MW adicionales, aparte de la potencia necesaria para alcanzar los objetivos de 2020.

Teniendo en cuenta la gran cantidad de potencia renovable y de cogeneración que será necesario integrar y conectar a la red para el cumplimiento de los objetivos comprometidos con la Unión Europea, y considerando además las modificaciones introducidas en la Ley del Sector Eléctrico mediante la Ley 17/2007, en abril de 2009, la CNE elaboró **una propuesta de Real Decreto de acceso y conexión** del régimen especial a la red, en el que se incluyen los criterios básicos que a continuación se enuncian, y que se refieren a la regulación del acceso y conexión a la red de las nuevas instalaciones de producción en régimen especial.

Se considera que los criterios sobre el acceso y conexión actualmente vigentes deberían evolucionar de acuerdo a los criterios contenidos en la propuesta de la CNE, ya que el mantenimiento de los actuales podría poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos de la planificación vigente y los comprometidos con la Unión Europea. Específicamente se considera que la nueva regulación del acceso y la conexión deberá contemplar que las limitaciones de acceso de las nuevas instalaciones de régimen especial se deberán resolver considerando la producción de las instalaciones de éste régimen ya conectado o con punto de conexión firme, con el fin de evitar el incremento de las restricciones, con el fin de mejorar la seguridad del sistema y el cumplimiento de los objetivos de planificación.

Asimismo, en la dicha propuesta se establecen otras mejoras en la regulación vigente:

- a) Establecimiento de los criterios para la aplicación de la nueva herramienta, contemplada en la Ley, para que el operador del sistema eléctrico pueda mantener la seguridad (restricciones zonales)
- b) Obligaciones de cumplimiento de los planes de desarrollo de las redes de transporte y distribución
- c) Obligaciones de publicidad por parte de los gestores de red sobre la capacidad de las redes y sus implicaciones
- d) Procedimiento simplificado para instalaciones de pequeña potencia

Y todo lo anterior, manteniendo la prioridad de evacuación en tiempo real de la energía eléctrica producida a partir de fuentes renovables y cogeneración.

Por lo tanto, la CNE entiende que es fundamental para el cumplimiento de los objetivos de planificación la aprobación urgente de la mencionada propuesta de Real Decreto de acceso y conexión del régimen especial a la red.

Por último, por motivos de sostenibilidad, transparencia y coherencia económica en las medidas adoptadas se considera necesario que en el citado artículo se incorpore la **previsión de costes** y el **plan de financiación asociado** a los objetivos nacionales, que en materia de ahorro y eficiencia energética y energías renovables, sean adoptados, y en particular la financiación que en su caso se realizará con cargo a las tarifas de acceso eléctricas y peajes y cánones de gas natural.

4.3 ARTÍCULO 98. PLANIFICACIÓN ENERGÉTICA INDICATIVA: GENERACIÓN

Texto:

“1. El Gobierno, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley, previo informe de la Conferencia Sectorial de Energía y tras el correspondiente proceso de información pública, aprobará un documento de planificación, que establecerá un modelo de generación de energía acorde con los principios recogidos en el artículo 96.

2. La planificación recogerá con carácter indicativo varios escenarios sobre la evolución futura de la demanda energética, sobre los recursos necesarios para satisfacerla, sobre las necesidades de nueva potencia y, en general, previsiones útiles para la toma de decisiones de inversión por la iniciativa privada y para las decisiones de política energética, fomentando un adecuado equilibrio entre la eficiencia del sistema, la seguridad de suministro y la protección del medio ambiente.

3. Dicha planificación y las posteriores actuaciones de ordenación del sistema energético se orientarán a la consecución, bajo diferentes escenarios de demanda, de los siguientes objetivos para el año 2020:

a) Maximizar la participación de las energías renovables en la cesta de generación energética y, en particular en la eléctrica.

b) Reducir la participación de las energías con mayor potencial de emisiones de CO₂ en la cesta de generación energética y, en particular, en la eléctrica

c) Mantener, de conformidad con la normativa vigente, el calendario de cumplimiento de los 40 años de vida útil de las centrales del parque nuclear existentes, de acuerdo con su vida de diseño, incorporando en todo caso a dicha normativa el cumplimiento de requerimientos medioambientales y de seguridad específicos en los casos de renovación extraordinaria de las concesiones por encima de dicho plazo, derivadas del desarrollo de nuevas tecnologías y de la necesidad de garantizar el mantenimiento del suministro.

d) La participación de las diferentes tecnologías en el largo plazo tenderá a reflejar la competitividad relativa de las mismas, entendiendo por ésta una medida comprensiva de los costes y beneficios de cada una de las tecnologías que abarque, entre los costes, los relativos a toda la cadena de generación, incluyendo los costes medioambientales y los intergeneracionales, y entre los beneficios, la aportación a la seguridad del suministro energético, incluyendo las contribuciones en términos de autosuficiencia, gestionabilidad y predictibilidad de las fuentes.

4 Esta planificación, en el marco de la Ley, ordenará los incentivos públicos necesarios para satisfacer los objetivos fijados en el apartado anterior, de acuerdo con los siguientes principios:

a) Garantía de un retorno de las inversiones en las tecnologías del régimen especial, que incentive un volumen de instalación compatible con los objetivos establecidos en los planes de energías renovables,

b) Consideración de las curvas de aprendizaje de las distintas tecnologías hasta alcanzar la paridad de red o punto de competitividad con el coste del consumo de la energía, con el fin de fomentar los cambios tecnológicos que mejoren la estabilidad de la aportación de energía al sistema eléctrico por las energías renovables.

c) Progresiva internalización de los costes que asume el sistema energético para garantizar la suficiencia y estabilidad en el suministro, fomentando además la sustitución de tecnologías que resulten obsoletas, siempre que ello suponga un ahorro general del sistema.

d) Priorización en la incorporación de instalaciones que incorporen innovaciones tecnológicas, que optimicen la eficiencia de la producción, el transporte y la distribución, que aporten una mayor gestionabilidad a los sistemas energéticos y que reduzcan las emisiones de gases de efecto invernadero, estableciendo en particular su ritmo de incorporación en el tiempo.

5. Anualmente, el Gobierno presentará a las Cortes Generales un informe de seguimiento del cumplimiento de las medidas establecidas en el documento de planificación. Dicho informe incorporará la información sobre la aplicación del mismo, que deberán suministrar las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias."

Observaciones:

En relación con la planificación energética mencionada en el primer párrafo de este artículo, es importante señalar que si bien ésta se orientará a la consecución de los objetivos para el año 2020, no debería olvidarse la posibilidad de establecer **otros objetivos con un mayor plazo**, en línea con la creación de una Estrategia energética como la que se ha propuesto en el apartado anterior.

Adicionalmente, en este mismo sentido, el artículo debería referirse no solo a la generación, sino también al aprovisionamiento de cualquier fuente de energía primaria y de de energía final, para convertir a la planificación indicativa en una planificación

integrada de recursos. Cabe apuntar que el propio título del artículo puede dar lugar a confusión e interpretaciones erróneas, dado que al hacer mención explícita de la generación, **parece que éste se refiriera exclusivamente al establecimiento de una planificación indicativa para el sector eléctrico**. Asimismo, y al objeto también de evitar posibles confusiones con el documento de Planificación establecido por las LSE y LH, se considera más apropiado nombrar este plan como **“Prospectiva” o “Planificación Estrategia Energética”**, tanto por el ámbito, como por el propio carácter estratégico del mismo. La elaboración de un documento de estas características podría servir de reflexión y aportar señales a largo plazo para una evolución óptima del sector energético, acorde con los criterios establecidos en el artículo 96 del Anteproyecto.

Por lo tanto, se debería corregir el título y el texto del artículo para que su contenido afecte al sector energético en general, y no sólo al eléctrico, como parece que ocurre también cuando se recogen los términos de “generación energética” o de “nueva potencia”.

Se ha de señalar que el sector energético contempla tanto a las energías primarias como a las finales. Nos referimos a las energías primarias al especificar la forma en que se encuentran éstas en la naturaleza (los combustibles fósiles -como el carbón, el petróleo y el gas natural-, los minerales que contienen uranio, y las energías renovables -como el sol, el viento, el agua, la biomasa, etc-).

Generalmente es necesario **transformar** las energías primarias en energías finales para poder obtener una determinada utilidad (luz, calor, fuerza, etc). Las energías primarias se transforman en finales, por ejemplo mediante la generación de electricidad, el refinado de petróleo o la extracción, licuefacción y regasificación del gas natural, para obtener energías finales como la energía eléctrica, los productos petrolíferos y el gas natural.

Por lo tanto se propone sustituir en el texto del Anteproyecto los términos “generación”, “modelo de generación de energía” y “generación energética” por “transformación de la energía” o “modelo de transformación de la energía”. Asimismo, se propone sustituir en el texto del Anteproyecto los términos de “nueva potencia” por “nueva capacidad de transformación”.

En consecuencia, el enfoque del artículo debería ser general, **incluyendo cualquier variable de carácter estratégico y estructural de todas las fuentes energéticas**, como el desarrollo del mercado interior de energía a nivel europeo, la seguridad de suministro, la disponibilidad futura de las distintas fuentes energéticas, **considerando todos sus usos finales** con especial relevancia en el transporte, los costes de transformación de las distintas fuentes y tecnologías, la incidencia sobre el medio ambiente, etc. Con el texto actual del **artículo 98 solo se desarrolla en detalle los objetivos e incentivos relativos a la generación de régimen especial.**

En concreto, el Anteproyecto no hace mención explícita de los hidrocarburos gaseosos en ninguno de sus artículos. Los objetivos de política energética (art. 96 y 97) de seguridad de suministro, eficiencia energética y reducción de los gases de efecto invernadero, pueden dar lugar a un incremento de la participación del gas natural en el abastecimiento de energía primaria, dado que las centrales de ciclo combinado son, en la actualidad, la tecnología de generación eléctrica de mayor eficiencia energética, uno de los objetivos del Anteproyecto. Además, de entre las tecnologías que utilizan combustibles fósiles, el gas natural es el que presenta unas emisiones de gases de efecto invernadero menores, lo cual coincide con otro de los objetivos de la citada política energética. En tercer lugar, es preciso tener en cuenta que estas centrales presentan una gran capacidad de regulación, son capaces de variar su producción para soportar las variaciones de la generación eléctrica en base a energías renovables (principalmente eólica) cuya producción tiene un carácter más impredecible. También, en la actualidad el gas natural es el combustible mayoritario de los sistemas de cogeneración de alta eficiencia⁶.

Por otra parte, la CNE valora positivamente la inclusión, como elemento integrante en la planificación energética, del principio general que el Anteproyecto ha dado en llamar “**competitividad relativa**”. Si bien es incuestionable la plena libertad de instalación en lo que atañe a la actividad de generación, una parte significativa de los factores que influyen

⁶, Según el informe “Análisis del potencial de cogeneración de alta eficiencia en España 2010-2015-2020” elaborado por el IDAE, “es previsible que el crecimiento de la cogeneración se realice en base a gas natural, fundamentalmente debido a que España está aún en proceso de gasificación y por las múltiples ventajas de uso de este combustible, entre las que se encuentra la alta disponibilidad y facilidad de manejo en el sector terciario, así como sus menores emisiones de gases contaminantes”.

en la remuneración de esta actividad trascienden el estricto ámbito del mercado, siendo determinados en mayor o menor medida por las decisiones del Ejecutivo y la actuación de las Administraciones Públicas. Por lo tanto, la identificación, establecimiento y difusión de las pautas que guiarán la actuación objetiva de los poderes públicos en la orientación del que se estima habrá de ser el “mix de producción socioeconómicamente deseable” en el medio y largo plazo, constituye una valiosa aportación a la consolidación de un entorno de seguridad jurídica para este Sector. El desarrollo de infraestructuras energéticas impone un fuerte endeudamiento para acometer intensivas inversiones recuperables sólo en horizontes temporales muy dilatados. Por ello, la transparencia y la predictibilidad son valores imprescindibles para conformar un escenario atractivo para la iniciativa privada.

A falta del subsiguiente desarrollo normativo que concrete la redacción propuesta, y en línea con lo planteado por el Anteproyecto, la CNE avanza que considera necesario analizar cuál es el grado de **internalización de costes sociales** (medioambientales y de garantía de suministro a largo plazo) en los precios de los mercados de electricidad y de gas natural. Este análisis debe conducir a la aplicación de mecanismos de internalización de costes sociales que permitan equilibrar el terreno de juego para que todas las tecnologías puedan competir en pie de igualdad, de modo que la totalidad de sus costes implícitos (privados y sociales) queden de manifiesto de forma transparente en el mercado. Estos principios son ya recogidos por la normativa española de más alto rango en la propia Ley del Sector Eléctrico, cuyo artículo 20.2 concede especial atención al “objetivo de integrar progresivamente los criterios de preservación del entorno en los procesos de decisión económica de las empresas”.

Por otra parte, esta Prospectiva o Plan Estratégico Energético debería **servir de base** para la elaboración de la **Planificación vinculante de las redes de energía**, permitiendo anticipar convenientemente las necesidades de extensión de las redes eléctrica y gasista, para adaptarlas a la evolución de estos sectores.

Todo lo anterior, conforme a lo dispuesto en las Leyes LSE y LH habrá de interpretarse con respeto a los principios esenciales de libre iniciativa empresarial y libre competencia que caracterizan a las actividades liberalizadas, de manera que ni la planificación ni las mencionadas “*actuaciones posteriores de ordenación del sistema energético*”, que se mencionan en el apartado 3 del artículo 98 del Anteproyecto de Ley podrán en ningún

caso convertir la mencionada planificación en un instrumento de carácter vinculante. En el mismo sentido habrá de entenderse la referencia a la redacción de un informe, en el apartado 5, relativo al grado de cumplimiento de la planificación.

Por último se transcriben las observaciones remitidas por **el Consejo de Seguridad Nuclear** como miembro del Consejo Consultivo de Electricidad y que fundamentalmente están referidas al texto del apartado c) de este artículo y determinadas Disposiciones Finales:

- a) Se formula como un objetivo a conseguir con la planificación energética que aprueba el Gobierno, lo que en realidad constituye un programa de trabajo de desarrollo normativo que exige como vehículo necesario modificación de la ley de Energía Nuclear.
- b) En el capítulo de Disposiciones Finales, donde se recogen las leyes que deben ser modificadas como consecuencia de las previsiones contenidas en el cuerpo de la ley, no se menciona la modificación de la Ley de Energía Nuclear.
- c) Se menciona como normativa vigente elementos que no son tales, ya que la vigente ley de energía nuclear no contempla los conceptos de vida útil/ vida de diseño de las centrales ni calendario de cumplimiento de la vida de las centrales. Igualmente no contempla conceptos como renovación ordinaria y extraordinaria de las autorizaciones de explotación de las centrales, ni contempla la toma en consideración de requerimientos medioambientales en las renovaciones de las autorizaciones de funcionamiento de las centrales.
- d) El Consejo de Ministros de 23 de diciembre de 2009 ha analizado un anteproyecto de modificación de la Ley del Energía Nuclear de 1964, donde ya se contemplan los conceptos de vida útil/vida de diseño, y procesos diferenciados para las renovaciones ordinarias y extraordinarias de las autorizaciones de funcionamiento de las centrales nucleares.
- e) Disposición final vigesimonovena. Responsabilidad civil de las instalaciones de energía nuclear. El Consejo de Ministros de 23 de diciembre ha analizado un informe sobre el Anteproyecto de Ley de responsabilidad civil por daños nucleares que

incorpora los requerimientos de los convenios de París y Bruselas, por lo tanto el plazo previsto para presentar el proyecto de ley, (6 meses a partir de la aprobación de la Ley de Economía sostenible) parece excesivo e innecesario.

- f) Disposición Final trigésima. Adaptación del régimen de titularidad de centrales nucleares.. . El Anteproyecto de reforma de la ley de energía nuclear del año 1964 estudiado por el Consejo de Ministros de 23-12-09, contempla la adaptación del régimen de titularidad de las centrales nucleares a la normativa comunitaria, junto con el resto de modificaciones de la ley que se ha mencionado en el apartado anterior, por lo tanto parece más correcto que esta disposición final trigésima contemple la modificación de la ley de Energía Nuclear, mencionando los hitos más relevantes que van a ser objeto de modificación en la misma y que no se circunscriben a este asunto.

4.4 ARTÍCULO 99. PLANIFICACIÓN ENERGÉTICA VINCULANTE: REDES DE TRANSPORTE E INFRAESTRUCTURAS

Texto:

- 1. La planificación vinculante de las redes de energía establecida en la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico y en la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, se realizará bajo criterios que contribuyan a desarrollar un sistema energético seguro, eficiente y respetuoso con el medioambiente.*
- 2. La planificación vinculante se realizará de conformidad con la prevista en el artículo anterior y deberá tenerse en cuenta en el resto de instrumentos de planificación.*
- 3. Los documentos de planificación se aprobarán por el Consejo de Ministros, y se remitirán posteriormente a las Cortes Generales.*

Observaciones:

En relación a la **Planificación de redes de transporte** (art.99), cabe señalar que la Planificación ha demostrado su utilidad en los últimos años, ya que ha permitido responder en condiciones óptimas al crecimiento de la demanda de energía.

La CNE considera adecuado en general **el mantenimiento de la regulación actual** en lo que se refiere a la planificación vinculante de las infraestructuras de transporte de energía. Se trata de un proceso plurianual, que se revisa cada cuatro años y se ejecuta mediante Planes Anuales aprobados por el MITyC, que deben ser utilizados como instrumentos de corto plazo para adoptar la implantación de la planificación a las necesidades sobrevenidas. Interesa destacar la importancia y mayor relevancia que deberían tener estos planes anuales dentro del proceso completo de planificación.

No obstante se propone dotar a la Administración y reguladores de instrumentos que permitan **supervisar las propuestas de los Gestores** de la Redes y también que **agilicen su revisión** en caso de que las variables básicas cambien. En este sentido, debe evitarse tanto un déficit de infraestructuras que prevenga el libre desarrollo del mercado, como un exceso de inversión que pueda incrementar la factura del consumidor final.

También es necesario que la recuperación de la **inversión** por parte de los operadores que desarrollan las infraestructuras previstas en la Planificación esté coordinada con ésta y sea suficiente, estando regulada de acuerdo con unos **incentivos congruentes con la política energética a largo plazo**. Es fundamental que no existan ni incentivos desproporcionados, ni tampoco **subsidiados cruzados entre las diferentes fuentes energéticas** que darían lugar a subsidios cruzados entre consumidores finales que, a su vez, podrían crear incentivos no adecuados y pérdida de competitividad. Así por ejemplo, los peajes que pagan los ciclos combinados deben reflejar los costes de las infraestructuras gasistas que utilizan, en condiciones no discriminatorias con el resto de los clientes gasistas.

Por último, se propone que se amplíe esta planificación vinculante para la **actividad de distribución eléctrica**, y para ello contemplar en el texto del Anteproyecto los Planes Anuales que deben ser aprobados por las CC.AA.

4.5 ARTÍCULO 100. COOPERACIÓN ENTRE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Texto:

1. La Conferencia Sectorial de Energía es el órgano de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de preparación, desarrollo y aplicación de la planificación estatal sobre energía.

2. A tal efecto, la Conferencia conocerá necesariamente de las siguientes actuaciones:

- a) Preparación y formulación de los Planes Nacionales y, en su caso, de los Planes de las Comunidades Autónomas, en los ámbitos del ahorro, la eficiencia energética y las energías renovables.*
- b) Coordinación, gestión y seguimiento de la aplicación por las Comunidades Autónomas de la política energética definida en la normativa estatal y en los correspondientes planes*
- c) Intercambio de información y estadísticas energéticas*
- d) Formulación, financiación y gestión de proyectos y actuaciones concretas.*

3. La Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas establecerán marcos de cooperación y coordinación con las Administraciones Locales para alcanzar los objetivos fijados y para implementar los correspondientes Planes, medidas y actuaciones en el ámbito local.

Observaciones:

Este artículo está en consonancia con lo manifestado en otras ocasiones por la CNE, en especial en sus sucesivos **Informes Marcos** sobre la cobertura de la electricidad y el gas natural.

Se considera **fundamental la creación de un órgano de coordinación** entre la Administración General del Estado (AGE) y las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en materia energética, para el desarrollo conjunto de la planificación (preparación de planes, desarrollo normativo, intercambio de información y estadísticas, financiación y gestión de proyectos).

En el caso particular de la planificación vinculante, se considera necesario incidir en la importancia que tiene esta coordinación. **El desarrollo independiente y descoordinado**

de redes de distribución a nivel regional, de la planificación central puede dar lugar a ineficiencias en el sistema, tanto técnicas como económicas. Por ello se debería procedimentar la relación entre dichos organismos e integrar ésta dentro del proceso general de Planificación y de regulación de los mercados energéticos, asegurando así un desarrollo coordinado y eficiente del sistema gasista y eléctrico.

4.6 ARTÍCULO 101. FOMENTO DE LA I+D+I EN EL ÁMBITO DE ENERGÍAS RENOVABLES Y EL AHORRO Y LA EFICIENCIA ENERGÉTICA

Texto:

“1. Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, fomentarán las actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación de interés en el campo de las energías renovables y del ahorro y la eficiencia energética, potenciando el desarrollo de aquellas tecnologías que utilicen fuentes limpias y, en especial, las de secuestro y almacenamiento o carbón limpio. Igualmente fomentarán el desarrollo de aquellas tecnologías que incorporen una mayor gestionabilidad, innovación y eficiencia al sistema.

2. El Gobierno aprobará programas y tomará las medidas necesarias para favorecer el desarrollo de redes inteligentes y microrredes integradas que mejoren y faciliten la gestión del sistema, acerquen los puntos de generación de energía eléctrica a los puntos de consumo, incorporando, preferentemente, energía de origen renovable y/o de sistemas de cogeneración de alta eficiencia. Todo ello con el objetivo de disminuir las pérdidas en transporte y distribución eléctrica, mejorar la garantía, estabilidad y rendimiento del sistema eléctrico e incrementar la aportación térmica de origen renovable.

3. El Gobierno aprobará programas y adoptará las medidas necesarias para favorecer el desarrollo de los vehículos eléctricos, incluyendo medidas de fomento y gestión de la demanda y de la oferta y de desarrollo de las infraestructuras necesarias para su recarga”

Observaciones:

Aparte del fomento de la I+D+i en tecnologías más eficientes de transformación y consumo de la energía, la CNE quiere destacar especialmente la necesidad de abordar el desarrollo de las redes inteligentes (*smat grids*) y los contadores electrónicos. Estos avances permitirán la implantación efectiva de medidas de política energética como el desarrollo del vehículo eléctrico, la integración de las energías renovables a nivel de generación distribuida y la adopción de medidas de ahorro y eficiencia energética, destinadas directamente al consumidor, que debe recibir información detallada de sus pautas de consumo y sus implicaciones.

La Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, en su artículo 46, sobre programas de gestión de la demanda, establece que las empresas distribuidoras y comercializadoras podrían desarrollar **programas de gestión de la demanda eléctrica**, para mejorar el servicio prestado a los usuarios y la eficiencia y ahorro energéticos, reconociéndose los costes en que incurran para su puesta en marcha, mediante la aprobación de estos programas por parte del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. La experiencia ha sido buena. En los reales decretos u órdenes ministeriales de tarifas se han fijado determinadas cuantías con el objeto de promover la eficiencia en el ahorro de energía eléctrica y el desplazamiento de la curva de carga del sistema. Los programas concretos se han desarrollado mediante órdenes ministeriales que han incorporado incentivos económicos para la introducción, en los segmentos doméstico, de la Pymes y de los edificios públicos, de lámparas de bajo consumo, electrodomésticos eficientes, acumuladores de calor, reguladores de motores eléctricos, equipos de medida electrónicos, guías de ahorro y eficiencia, etc. Los incentivos se adjudicaban provisionalmente a las empresas distribuidoras y comercializadoras que concurrían, y devenían en definitivos, una vez que era comprobado el cumplimiento de los programas.

Por otra parte, señalar que el sistema eléctrico español debe ser explotado como un **sistema aislado**, dada la escasa capacidad de interconexión con Europa. En la medida en que la penetración de instalaciones que utilizan las energías renovables se incrementa, la seguridad del sistema puede verse afectada, dada la variabilidad de su producción.

Actualmente, las renovables aportan al menos una cuarta parte de la generación eléctrica en España. Por ello, deben establecerse requisitos e incentivos que promuevan la

aportación de servicios complementarios y mejoras en la calidad de su energía. Los requisitos o incentivos que están vigentes en la regulación son:

- a) La obligación del realizar programas de funcionamiento y su cumplimiento (dado que se producen penalizaciones por los desvíos entre el programa y la producción real).
- b) La adscripción obligatoria de instalaciones de generación a centros de control conectados con el operador del sistema.
- c) El establecimiento de incentivos económicos para controlar la energía reactiva, como una medida indirecta para el control de tensión.
- d) La obligación de las tecnologías eólicas de soportar huecos de tensión, siendo capaces de mantenerse conectados a la red, ante una breve caída de tensión, contribuyendo, al igual que otras tecnologías, a la seguridad y estabilidad del sistema.
- e) La posibilidad de participar voluntariamente en otros servicios complementarios adicionales.

Los aspectos de gestionabilidad, generación distribuida y disminución de pérdidas en las redes que se encuentran contenidos en el texto del anteproyecto ya están recogidas en la normativa actual, si bien es adecuado que sean potenciados a nivel de una Ley.

Por otra parte, se señalar que si bien se establece que se fomentarán las actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación en el campo de las energías renovables y del ahorro y la eficiencia energética, y se definen con precisión las actividades que tendrán prioridad en los programas de I+D+i, refiriéndose a las áreas del sector eléctrico, con una mención expresa del vehículo eléctrico y de otras tecnologías, en ningún caso se menciona el desarrollo de tecnologías en relación a los biocarburantes, que están en la actualidad en proceso de innovación y que han sido objeto de especial atención en los objetivos de la Unión Europea para cumplir los objetivos de 2020. Si bien, podrían entenderse que están incluidas en el ámbito de las energías renovables, sería recomendable aludir a los biocarburantes explícitamente, al ser éstos uno de los productos energéticos determinantes en la lucha contra el cambio climático.

4.7 ARTÍCULO 102. EMPRESAS DE SERVICIOS ENERGÉTICOS

Texto:

1. Se entiende por Empresa de servicios energéticos a los efectos de esta Ley toda aquella persona física o jurídica que proporcione servicios energéticos, en la forma definida en el párrafo siguiente, en las instalaciones o locales de un usuario y afronte cierto grado de riesgo económico al hacerlo. Todo ello, siempre que el pago de los servicios prestados se base, ya sea en parte o totalmente, en la obtención de ahorros de energía por introducción de mejoras de la eficiencia energética y/o utilización de fuentes de energía renovable y en el cumplimiento de los demás requisitos de rendimiento convenidos.

2. El servicio energético prestado por la empresa de servicios energéticos será la utilidad derivada de la incorporación de tecnologías eficientes y/o de la utilización de fuentes de energía renovable. Este servicio energético deberá prestarse basándose en un contrato que deberá llevar asociado un ahorro de energía y/o el suministro de energía renovable verificable, medible o estimable.

3. El Gobierno desarrollará un plan específico de impulso a las empresas de servicios energéticos que incluirá medidas para impulsar la creación de estas empresas, eliminará las barreras y los obstáculos que pudieran impedir su desarrollo y creará las líneas de financiación que posibiliten su actividad. Este plan contemplará, de forma particular, un programa para las Administraciones Públicas.

Observaciones:

Tal definición es consistente con la ofrecida, en su artículo 3, por la Directiva 2006/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos y por la que se deroga la Directiva 93/73/CEE del Consejo.

Las Empresas de Servicios Energéticos (ESE) son empresas que brindan a sus clientes la planificación, realización y financiación de una serie de **medidas de eficiencia**

energética en sus instalaciones, con el fin de optimizar el suministro y el uso de la energía resultando en un **ahorro de consumo y coste para el cliente**, vinculando sus ingresos al ahorro energético que el cliente obtenga con la inversión. Tales empresas diseñan, financian y llevan a cabo para sus clientes (hogares, empresas e instituciones públicas) los proyectos o medidas de ahorro energético.

Desde 2008, se incluye esta figura dentro de las prioridades establecidas por el Gobierno relacionadas con la eficiencia energética. Así, el Consejo de Ministros del 1 de agosto de 2008 aprobó el “Plan de Activación del Ahorro y la Eficiencia Energética 2008-2011”, que contempla el “Impulso al mercado de Servicios Energéticos”, a través de Empresas de Servicios Energéticos (ESE) que tratan de optimizar la gestión de las instalaciones energéticas recuperando las inversiones a través de los ahorros de energía conseguidos en el medio y largo plazo.

La Directiva 2006/32/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre eficiencia del uso final de la energía y los servicios energéticos y por la que se deroga la Directiva 93/73/CEE del Consejo establece que los distribuidores de energía, los operadores de distribución y las empresas minoristas de venta de energía pueden mejorar la eficiencia energética de la Comunidad si se comercializan servicios energéticos que incluyan un uso final eficiente, mencionando que los Estados miembros deben esforzarse por evitar toda distorsión de la competencia en este ámbito con vistas a garantizar la igualdad de condiciones entre todos los proveedores de servicios energéticos, pudiendo delegar esta misión al regulador nacional.

El artículo 6 de la citada Directiva (“Distribuidores de energía, operadores de sistemas de distribución y empresas minoristas de venta de energía”) establece que:

“1. Los Estados miembros garantizarán que los distribuidores de energía, los operadores de sistemas de distribución y las empresas minoristas de venta de energía:

a) (...)

b) Se abstengan de cualquier actividad que pudiera impedir la demanda y el suministro de servicios energéticos y otras medidas de mejora de la eficiencia energética, o entorpecer el desarrollo de mercados de servicios energéticos y otras medidas de mejora de la

eficiencia energética. El Estado miembro de que se trate tomará las medidas necesarias para poner fin a tales actividades donde se produzcan.

(...)

Los Estados miembros asegurarán que existen suficientes incentivos, competencia justa y reglas de juego uniformes para otros agentes del mercado distintos de los distribuidores de energía, los operadores de sistemas de distribución y las empresas minoristas de venta de energía, por ejemplo ESE, instaladores de equipos energéticos, consejeros y asesores energéticos, para ofrecer y para ejecutar independientemente los servicios energéticos, las auditorías energéticas y las medidas de mejora de la eficiencia energética descritas en el apartado 2, letra a), incisos i) y ii).”

Se trata de un agente distinto a la figura del comercializador, pudiendo éste ofrecer, igualmente, servicios energéticos. Tomando en consideración que ya la Directiva incluye consideraciones respecto a la salvaguarda de la prestación de estos servicios desde el punto de vista de la competencia, incluso reconociendo la posibilidad de adopción de medidas en este sentido, procedería analizar las posibles incidencias que esta nueva actividad podría tener en los mercados energéticos, desde el punto de vista de la competencia, en tanto en cuanto, tales servicios pueden ser prestados por varios agentes de los mercados.

En todo caso, se considera que el objetivo perseguido con la creación de estas empresas es, en términos de eficiencia energética e integración de energías renovables, muy positivo, pero dado que constituye una novedad dentro del esquema de sujetos y actividades recogidas en la Ley 54/1997, será necesario que el desarrollo de un plan específico de impulso de estas empresas encomendado al Gobierno en el apartado 3, sea realizado de modo coherente con el carácter liberalizado de todas las actividades energéticas no reguladas, entre las cuales se encuentra por ejemplo la actividad de comercialización.

La CNE propone además que se contemple la posibilidad de establecer otros mecanismos regulatorios de ahorro y eficiencia energética, como los sistemas de **certificados blancos**, desarrollados en otras experiencias internacionales en las que se exige a determinados sujetos del sistema (comercializadores, distribuidores o

directamente a los consumidores) demostrar, mediante un sistema de certificación, que se han conseguido determinados objetivos de ahorro en los consumos de energía eléctrica.

4.8 ARTÍCULO 103. TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN A LOS CONSUMIDORES

Texto:

- 1. El Gobierno establecerá los instrumentos necesarios para asegurar la información de los usuarios sobre los costes del modelo de suministro energético y su composición.*
- 2. Igualmente, las Administraciones Públicas se asegurarán de que los consumidores dispongan de información completa, clara y comprensible sobre el consumo de energía y el impacto medioambiental de los productos y equipos que utilizan energía que adquieren de manera que puedan incorporar tales elementos a sus decisiones de consumo.*

Observaciones:

La CNE comparte el texto de este artículo del Anteproyecto, aunque considera que debería hacerse una mención especial a que el objetivo de incremento de la información y formación del consumidor persigue como fin último potenciar la **cultura del ahorro energético**. La transparencia hacia el consumidor final contempla la difusión de los precios de las diversas energías a todos los usuarios y consumidores, de modo que éstos dispongan del mayor grado de información posible a la hora de tomar decisiones acerca de su suministro. En este sentido, se considera importante que se mencionen en el mismo los mecanismos de **garantía de origen y etiquetado de la electricidad**, así como los certificados de los biocarburantes, todo ello conforme a las Directivas de renovables y de cogeneración. Esto daría lugar, en última instancia, a un modelo energético que fuera reflejo directo de la voluntad del mercado, al ser el resultado de la adición de las distintas opciones escogidas por cada consumidor.

Particularmente, en el sector del petróleo se debe hacer mención a la normativa sobre el **etiquetado de los productos petrolíferos**, cuyo objetivo es facilitar la comercialización de biocarburantes, respetando las especificaciones técnicas de los carburantes y dotando de una mayor transparencia a estos productos. De esta forma los operadores son libres de comercializar mezclas de biocarburantes sin etiquetado específico, siempre y cuando

no superen un contenido del 5%, o suministrarlos de forma independiente cuando el porcentaje sea mayor.⁷

En la información aportada al consumidor se debería **desagregar** convenientemente todos los elementos del coste final de la energía, no sólo el coste de las materias primas y de los peajes de acceso, sino también los costes externos, ya sean medioambientales o de cualquier otro tipo.

Asimismo, se propone incluir en el texto los criterios generales de protección del consumidor establecidos en las Directivas del mercado interior de la electricidad y del gas.

Por último, es necesario reseñar que un elemento esencial de información y transparencia es el **contador electrónico** en electricidad, o de gas natural para que los consumidores perciban la señal del precio del mercado.

4.9 ARTÍCULO 104. SIMPLIFICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Texto:

1. Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, eliminarán las barreras técnicas, administrativas y de mercado para el desarrollo de las energías renovables y la promoción del ahorro y la eficiencia energética.

2. El Ministerio de Industria, Turismo y Comercio elaborará un catálogo de los procedimientos y trámites a seguir para la implantación de instalaciones de aprovechamiento de la energía de origen renovable y cogeneración de alta eficiencia, al objeto de servir de guía a las administraciones competentes para la elaboración de los mismos, así como orientar a los promotores de este tipo de instalaciones.

⁷ Real Decreto 61/2006, de 31 de enero, por el que se determinan las especificaciones de gasolinas, gasóleos, fuelóleos y gases licuados del petróleo y se regula el uso de determinados biocarburantes. Modificado por el Real Decreto 1027/2006, de 15 de septiembre. Esta normativa se encuentra en trámite de revisión para incorporar las obligaciones de etiquetación de la normativa europea.

3. Los trámites y exigencias contemplados en los procedimientos a seguir serán adecuados a las distintas tecnologías, tamaños y usos, y tendrán en consideración plazos abreviados de respuesta, con tasas y gravámenes reducidos y uniformes.

Observación:

Esta disposición tiene por objeto eliminar las barreras al desarrollo de las energías renovables y la promoción del ahorro y la eficiencia energética. En este sentido, está previsto que el Ministerio de Industria Turismo y Comercio elabore un catálogo de procedimientos a seguir para la implantación de instalaciones de aprovechamiento de la energía de origen renovable y cogeneración de alta eficiencia.

En el caso de los hidrocarburos líquidos, esto podría mejorar el marco regulatorio para la instalación de nuevas plantas de biocarburantes en el futuro, ya que como el resto de plantas industriales en España soportan diversos procesos y tramites administrativos que a veces retrasan su puesta en marcha. En cualquier caso el tratamiento normativo actual es favorecedor y se han realizado ya diversas modificaciones para eliminar barreras técnicas y de mercado que permiten una mayor implantación.⁸

En línea con lo anterior, en la mencionada propuesta de la CNE de **RD de acceso y conexión** del régimen especial a la red se establece un mecanismo simplificado para instalaciones de pequeña potencia.

4.10 ARTÍCULO 105. AHORRO ENERGÉTICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Texto:

1. Todas las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias incorporarán los principios de ahorro y eficiencia energética y de utilización de fuentes de energía renovables entre los principios generales de su actuación y en sus procedimientos de contratación.

⁸ La Orden ITC 2877/2008 crea un mecanismo de fomento del uso de los biocarburantes que incluye el establecimiento del objetivos mínimos de comercialización y designa a esta Comisión como Entidad de certificación, la cual ya ha emitido los primeros certificados provisionales de 2009

2. La Administración General del Estado y sus organismos públicos vinculados dependientes, las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, las sociedades mercantiles estatales definidas en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, las fundaciones del sector público estatal definido en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones y las demás entidades de derecho vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos, establecerán programas específicos de ahorro y eficiencia energética y de utilización de fuentes de energía renovables que, con carácter general, anticipen el cumplimiento de los objetivos generales fijados con el horizonte 2020, de modo que, de acuerdo con el Plan de Ahorro y eficiencia energética, se alcance en 2016 el objetivo previsto de un ahorro energético del 20%. respecto al escenario tendencial en ausencia de medidas.

Dentro de esos programas se establecerán los requerimientos mínimos de calificación energética que deberá cumplir la adquisición de bienes y derechos etiquetados energéticamente, y la calificación mínima de los edificios y vehículos que integran el patrimonio de las Administraciones Públicas.

Observación

Se pretende en este artículo que las Administraciones Públicas actúen de “ejemplo”, estableciendo los requerimientos mínimos de calificación energética que deberá cumplir la adquisición de bienes y derechos etiquetados energéticamente, y la calificación mínima de los edificios y vehículos que integran el patrimonio de las Administraciones Públicas, todo lo cual es positivo.

Respeto de los principios de ahorro y eficiencia energética y de utilización de energías renovables por parte de las Administraciones Públicas. Se fija un objetivo de ahorro y eficiencia energética del 20% en 2016. Asimismo, se establecerán requerimientos mínimos de calificación energética que deberán cumplir la adquisición de bienes y derechos etiquetados energéticamente, y la calificación de los edificios y vehículos que integran el patrimonio de las Administraciones Públicas.

En este sentido, indirectamente, se potenciará el uso de biocarburantes en los vehículos propiedad de la Administración Pública.

5 CONSIDERACIONES ADICIONALES

Las modificaciones del Anteproyecto de Ley afectan a otros sectores, como el transporte o la vivienda, a través del sector de la energía.

Como resultado de las propuestas del Anteproyecto de Ley en materia de competitividad, sostenibilidad medioambiental, normalización de la vivienda, innovación y formación profesional y fondos económicos para los nuevos sectores, el sector de los hidrocarburos líquidos se verá afectado fundamentalmente desde dos vertientes. Por una parte, en la calidad de la regulación que se imponga sobre el sector y, por otra, la definición de la participación de los hidrocarburos líquidos y de los biocombustibles en la cesta energética de los próximos años.

Existen otros aspectos en el Anteproyecto de Ley que tienen influencia en el sector energético, como así ocurre en el Capítulo II denominado *“Reducción de emisiones”* del Título III.

En particular, se considera que en los artículos 111 y 112 si bien es importante la referencia que se realiza al cumplimiento de los objetivos del Protocolo de Kioto, parece que al nivel de Ley se debería establecer un objetivo de mayor plazo, o por lo menos una habilitación al Gobierno para establecerlos, con el fin de permitir a nuestro país el cumplimiento de los objetivos post-Kioto que en su momento se puedan suscribir, entre otros, la disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero aprobada para 2020 y las que puedan ser aprobadas en el futuro en el seno de la Unión Europea.

El Capítulo III del Título III, se dedica al transporte y movilidad sostenible, incorporando disposiciones en tres grandes bloques de actuación: 1) Principios y criterios para una adecuada regulación económica del transporte; 2) Criterios para la planificación eficiente de infraestructuras de transporte, donde se presta especial atención a las inversiones en modos de transporte sostenible y al impulso de inversiones clave para la competitividad; y 3) Movilidad sostenible, definiendo principios y objetivos, estableciendo instrumentos, regulaciones e incentivos para potenciar una movilidad más sostenible.

El único artículo de este Capítulo, que de forma indirecta podría afectar al sector de hidrocarburos líquidos es el Artículo 120. *Objetivos de la política de movilidad sostenible.* Contribuir a la mejora del medio ambiente urbano y salud de los ciudadanos. Reducción de los desplazamientos motorizados, reducción del consumo de energía y mejora de la eficiencia energética. Con las anteriores medidas, indirectamente se está potenciando la utilización de combustibles menos contaminantes, como por ejemplo los biocarburantes, en detrimento de los combustibles fósiles.

Sobre la Disposición Final Cuarta: Modificación de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, se debe destacar el acierto de introducir una modulación de uno de los umbrales que obligan a notificar las operaciones de concentración, en particular, a través de la Disposición Final Cuarta de la Ley, modificando el apartado a) del artículo 8.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

El mencionado apartado a) señala que deberá ser notificada una operación cuando *“como consecuencia de la concentración se adquiera o se incremente una cuota igual o superior al 30 por ciento del mercado relevante de producto o servicio en el ámbito nacional o en un mercado geográfico definido dentro del mismo”*.

Ahora este umbral se corrige añadiendo que *“Quedan exentas del procedimiento de control todas aquellas concentraciones económicas en las que, aun cumpliendo lo establecido en el apartado a) del presente artículo, el volumen de negocios global en España de la sociedad adquirida o de los activos adquiridos en el último ejercicio contable no supere la cantidad de 10 millones de euros, siempre y cuando las partícipes no tengan una cuota individual o conjunta igual o superior al 50% en cualquiera de los mercados afectados, en el ámbito nacional o en un mercado geográfico definido dentro del mismo”*.

Esta corrección del umbral del apartado a) permitirá reducir la carga administrativa de las numerosas operaciones de concentración que se han celebrado por ejemplo en el sector eléctrico, entre empresas de reducido tamaño, y que no suscitaba problemas de competencia.

6 CONCLUSIONES

Se formulan a continuación las siguientes observaciones y propuestas:

6.1 Respetto a los organismos reguladores

Primera.- Se considera que la regulación legal común de los organismos reguladores se debería circunscribir a aquellos aspectos de su organización y régimen jurídico que resulten esenciales para garantizar su independencia y funcionalidad básica. Sin embargo, el anteproyecto que se informa no se detiene en ese contenido y ocupa parte del espacio normativo que debería corresponder no sólo a la ley reguladora específica de cada organismo regulador, sino incluso a sus propios estatutos y reglamentos de funcionamiento interno. Así, sin perjuicio de la conveniencia de que en la LES se deslinden en lo esencial los respectivos ámbitos de competencia del Consejo y de la Presidencia de los organismos reguladores, materias tales como, por ejemplo, el detalle de algunas funciones concretas atribuidos a esta última (v.gr., la asignación de ponencias), atañen a aspectos excesivamente particulares del modelo de organización y funcionamiento internos de cada organismo regulador y, por ello, parecen impropios de la regulación general común de dichos organismos.

Segunda.- En relación con lo previsto en los artículos 11 y 14 a) del Anteproyecto y de acuerdo con el art. 23.1 a) de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) se propone que la representación legal de los organismos reguladores continúe atribuida a sus presidentes, tal y como se prevé en la actualidad.

Tercera.- A fin de asegurar la competencia del Consejo para la aprobación de los planes de actuación del organismo, y de evitar así de raíz cualesquiera equívocos y posibles contradicciones, esta Comisión propone que, a la hora de precisarse el objeto de la comparecencia previa del candidato a presidente de un organismo regulador ante la comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, se disponga que esta “se extenderá a su *proyecto* de actuación sobre el organismo y sobre el sector regulado”, del mismo modo que en el artículo 12.4 d) procederá matizar que al presidente del organismo le corresponde tan sólo “la propuesta de los planes anuales o plurianuales de actuación en que se definan sus objetivos y prioridades”.

Cuarta.- El establecimiento del criterio o mecanismo de distribución de asuntos (ponencias) entre los consejeros (por ejemplo, la fijación de un turno rotatorio o la asignación de los asuntos por razón de la materia a los consejeros a los que el Consejo haya atribuido previamente la tutela de un determinado ámbito de asuntos) debería corresponder, en todo caso, al propio Consejo.

Quinta.- A fin de garantizar la plena responsabilidad del Consejo en el ejercicio de sus funciones propias, procede modular los términos y condiciones de la participación del personal de los organismos reguladores en las reuniones de aquél, de modo que dicha participación deba ser acordada por el Consejo y ésta tenga exclusivamente por objeto atender a los requerimientos que al personal invitado a asistir se le formule por parte de los miembros del Consejo.

Sexta.- Dado que el incumplimiento grave de los deberes del cargo se configura como posible causa de remoción de los miembros del Consejo, y como quiera que el anteproyecto se limita a disponer a este respecto deberes mínimos, la ley proyectada debería regular con mayor grado de detalle adicional los deberes de los miembros del Consejo.

Séptima.- Se estima que la regulación general sobre organismos reguladores, contenida en la LES, debería comprender algunas previsiones comunes básicas sobre el régimen de designación del personal directivo y sobre el sistema de selección del personal no directivo de los organismos reguladores, toda vez que se trata en ambos casos de materias que se consideran esenciales para garantizar la independencia efectiva y el buen funcionamiento de cualquier organismo regulador. A tal efecto, se aportan en el cuerpo del presente informe propuestas para la redacción de los correspondientes preceptos.

Octava.- En el artículo 20 b) del Anteproyecto, y para conciliar el principio de transparencia con el carácter reservado que, en lo esencial, parece prudente seguir predicando de las deliberaciones del órgano rector de los organismos reguladores, se propone que la publicidad de las actas de las reuniones del Consejo sólo se extienda al

contenido obligatorio (legalmente preceptivo) de dichas actas, según lo dispuesto en el artículo 27.1 de la LRJ-PAC (asistentes, orden del día, circunstancias de lugar y tiempo, puntos principales de las deliberaciones y acuerdos adoptados).

Novena.- Por lo que respecta a la publicidad de los informes en que se basen las decisiones de los organismos reguladores [art. 20 c) del Anteproyecto], se estima que este apartado sólo ha de referirse a los informes en sentido estricto, es decir, los informes que el Consejo de un organismo regulador haya solicitado formalmente de acuerdo con lo previsto en los artículos 82 y 83 de la LRJ-PAC, excluidos por tanto los meros trabajos o borradores preparatorios elaborados por los servicios técnicos del propio organismo.

Décima.- A juicio de esta Comisión, resulta improcedente exigir en todo caso la publicidad de las conclusiones de las reuniones que los organismos reguladores mantengan con las empresas del sector, con la Comisión Nacional de la Competencia y con otros organismos reguladores, ya que muchas veces ni siquiera existirán como tales. Por consiguiente, se propone que la publicidad prevista en el apartado g) del artículo 20 se limite a la circunstancia en sí de que tales reuniones se han producido.

Undécima.- Se estima imprescindible la previsión de un régimen transitorio para el período comprendido entre la entrada en vigor de la LES y la adaptación a la misma de la normativa sectorial propia de cada regulador, régimen transitorio que el Anteproyecto que se informa no establece (más allá de su disposición final quinta, que, como su propio nombre indica, no es propiamente una disposición transitoria, sino un mero mandato al Gobierno). En particular, se hace necesaria una regulación transitoria en relación con la composición de los Consejos de los organismos reguladores, toda vez que la actualmente vigente resulta alterada por el Anteproyecto, que reduce su composición a un presidente y cuatro consejeros. Dicha regulación deberá basarse en el respeto a los mandatos de los miembros de los órganos rectores de los organismos reguladores, principio expresamente recogido en la legislación comunitaria.

Duodécima.- Se considera necesario, en ejecución de las Directivas adoptadas en el marco del tercer paquete energético de la Unión Europea, fortalecer especialmente las funciones de la CNE en los siguientes aspectos:

- Capacidad para dirigir a las empresas **decisiones vinculantes** en relación con las funciones que le atribuyen las nuevas directivas y para ejecutar las decisiones que le dirija la Agencia de Cooperación de Reguladores o la Comisión Europea.
- **Potestad sancionadora directa** (actualmente la CNE sólo es competente para incoar e instruir los procedimientos y, en su caso, proponer al Ministerio la imposición de sanciones).
- **Potestad tarifaria** (en la actualidad la CNE se limita a proponer al titular de la potestad tarifaria, que es el Ministerio, la revisión tarifaria que estima procedente y a informar los proyectos de revisión tarifaria elaborados por el Ministerio).

6.2 Respeto a los sectores energéticos

Primera.-En relación a la planificación energética, se considera conveniente que el Anteproyecto de Ley determine la necesidad de realizar estudios de Prospectiva o de estrategias energéticas de largo plazo que determinen las líneas básicas y objetivos energéticos con un horizonte de 20 a 30 años. De esta forma, la planificación integral de medio plazo establecida en el texto, y sus respectivas actualizaciones, se insertarían en la citada Prospectiva. Con ello,

- a) Se ampliaría el horizonte de análisis actual de las inversiones energéticas en transformación y transporte de energía, que resultan ser muy intensivas en capital por lo que tienen largos periodos de amortización.
- b) Se abordaría un enfoque estructurado a modo de planificación integrada de recursos en el que se podrían analizar todas las alternativas energéticas, desde el lado de la oferta y desde el lado de la demanda, contemplando las variables de seguridad de suministro, de eficiencia económica y la protección ambiental.
- c) Sería una buena herramienta que debería estar a disposición de la Administración y de la CNE para la detección de posibles ineficiencias del mercado en el medio y largo plazo, así como para poder anticipar las posibles consecuencias (económicas, de competencia, de seguridad o medioambientales) derivadas de la adopción de determinados mecanismos regulatorios o, incentivos

económicos para la introducción de nuevos desarrollos tecnológicos (energías renovables, redes inteligentes, equipos de consumo eficiente, etc) cuyo objetivo sea la corrección de estas ineficiencias.

Segunda.- Se consideran importantes las referencias a la seguridad jurídica contenidas en el Anteproyecto de Ley, en particular en lo que afecta a la promoción de las energías renovables y a la cogeneración de alta eficiencia. Asimismo, se considera fundamental que se recoja en el texto del Anteproyecto el principio recogido en la Ley del Sector Eléctrico del libre acceso de terceros a la red y de prioridad de evacuación de la energía procedente de las energías renovables y la cogeneración. En este sentido, la CNE considera básico y urgente para el cumplimiento de los nuevos objetivos europeos sobre energías renovables, la aprobación de la propuesta de la CNE de Real Decreto de acceso y conexión del régimen especial a la red, enviada al Gobierno en abril de 2009.

Tercera.- El artículo 98 debería denominarse “Prospectiva” o “Planificación Estratégica Energética”, para darle un carácter más general, tanto en actividades como en los sectores energéticos implicados, y de largo plazo. Con el texto actual del artículo 98 solo se desarrolla en detalle los objetivos e incentivos relativos a la generación de régimen especial. En particular, se debería corregir el texto del artículo sustituyendo los términos de “generación energética” por “transformación de energía”.

Cuarta.- Se propone que se consideren las observaciones remitidas por el Consejo de Seguridad Nuclear, fundamentalmente referidas al texto del apartado c) del artículo 98 y determinadas Disposiciones Finales.

Quinta.- La CNE considera adecuado el mantenimiento de la regulación actual en lo que se refiere a la planificación vinculante del transporte y las infraestructuras energéticas, y propone incluir asimismo en esta planificación a la actividad de distribución eléctrica. También se propone dotar a la Administración y al regulador energético de instrumentos que permitan supervisar las propuestas de los Gestores de la redes.

Sexta.- Se considera importante la creación de un órgano de coordinación entre la Administración General del Estado (AGE) y las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en materia energética, en especial para el desarrollo conjunto de la planificación (preparación

de planes, desarrollo normativo, intercambio de información y estadísticas, financiación y gestión de proyectos).

Séptima.- En el artículo 101, sobre I+D+i es importante que figure una referencia a los programas de gestión de la demanda eléctrica contenidos en el artículo 46 de la Ley del Sector Eléctrico, dada la exitosa experiencia obtenida cuando se han desarrollado estos planes. Asimismo, se considera importante, para la seguridad del sistema eléctrico, que este mismo artículo contenga una referencia a los desarrollos de predicción eléctrica y de integración en la red de las instalaciones que utilizan las energías renovables.

Octava.- La CNE considera también importantes las referencias a las empresas de servicios energéticos, y propone que sean incluidos en el texto otros mecanismos, como los certificados blancos empleados en países de nuestro entorno.

Novena.- Se considera que al consumidor debe llegar la señal de precio del mercado, por medio de la actividad de comercialización, para lo que habrá de dotarse de equipos de medida inteligentes. Además se considera un buen instrumento de transparencia los sistemas de garantía de origen y etiquetado de la electricidad, o de certificación de los biocombustibles contenidos en los productos petrolíferos. Todo ello permite una mayor información al consumidor, lo cual es básico para potenciar una verdadera cultura de ahorro energético.

Décima.- Se propone incluir un artículo adicional en el Capítulo I sobre transparencia y fomento de mercados energéticos competitivos en el que se establezca que el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, en colaboración con la Comisión Nacional de Energía, promoverá la implantación de mecanismos de mercado transparentes y competitivos para la realización de las transacciones comerciales en todas las actividades energéticas abiertas a la competencia.