



Comisión  
Nacional  
de Energía

# **INFORME SOBRE LA OPINIÓN DE LA CNE EN RELACIÓN A LA PROPUESTA DE REGLAMENTO POR LA QUE SE CREA UNA AGENCIA DE COOPERACIÓN DE REGULADORES DE LA ENERGÍA**

## **PRIMEROS COMENTARIOS**

15 de noviembre de 2007

## ÍNDICE

---

1	OBJETO.....	2
2	LA NECESIDAD DE UNA AGENCIA DE COOPERACIÓN DE REGULADORES DE LA ENERGÍA.....	2
3	OPINIÓN CNE SOBRE LA PROPUESTA DE REGLAMENTO PARA LA CREACIÓN DE UNA AGENCIA DE COOPERACIÓN DE REGULADORES DE LA ENERGÍA. ....	3
3.1	CONSTITUCIÓN.....	4
3.2	ESTATUTO JURÍDICO Y SEDE.....	4
3.3	COMPOSICIÓN .....	5
3.4	TIPOS DE ACTOS DE LA AGENCIA.....	6
3.5	TAREAS GENERALES.....	6
3.6	TAREAS RESPECTO A LA COOPERACIÓN DE LOS GESTORES DE REDES DE TRANSPORTE. ....	6
3.7	TAREAS EN RELACIÓN CON LAS AUTORIDADES REGULADORAS NACIONALES.....	8
3.8	OTRAS TAREAS.....	9
3.9	DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA AGENCIA.....	9
3.9.1	CONSIDERACIONES SOBRE EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN. ....	10
3.9.2	CONSIDERACIONES SOBRE CONSEJO DE REGULADORES.....	11
3.9.3	CONSIDERACIONES SOBRE EL DIRECTOR.....	12
3.9.4	CONSIDERACIONES SOBRE LA SALA DE RECURSO. ....	12

## 1 OBJETO

El pasado **19 de septiembre**, la **Comisión Europea (CE)** publicó un conjunto de **propuestas para un tercer paquete legislativo** en el proceso de creación de un Mercado Interior de la Energía en la UE.

En este contexto, con fecha **24 de septiembre**, la **Secretaría General de Energía** del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITYC) **solicitó a la CNE “...posición al respecto...”** dado que *“... en las próximas fechas se va a llevar a cabo la negociación de los textos en el Grupo de Energía del Consejo de Europa”*.

Con el fin de prestar apoyo de una manera ágil y eficaz a la Representación Permanente de España ante la UE, en el transcurso de este proceso de negociación, **el Consejo de Administración<sup>1</sup> acordó la elaboración de informes, acorde con el orden en que se discutan las propuestas en el Grupo de Energía del Consejo Europeo.**

**El objeto de este informe es presentar la “posición” de la CNE en relación a la propuesta de Reglamento por el que se crea una Agencia de Cooperación de Reguladores de la Energía (en adelante Agencia).** Se trata del tercer informe de un conjunto de ellos que la CNE remitirá al MITYC en el contexto de las cinco propuestas legislativas de la CE.

Tras un breve punto (2), sobre la necesidad de crear este nuevo organismo, en el punto tercero de este documento se aborda directamente la posición de la CNE en relación a los distintos aspectos de la propuesta de la Agencia.

Un informe más detallado podrá ser realizado posteriormente, con el fin de proponer modificaciones concretas a los textos legales en el proceso de codecisión ya iniciado en el Consejo Europeo y en el Parlamento Europeo.

## 2 LA NECESIDAD DE UNA AGENCIA DE COOPERACIÓN DE REGULADORES DE LA ENERGÍA.

En su comunicación de fecha 10 de enero de 2007, y tras un proceso de consulta pública, la CE recomendaba la creación de un organismo europeo de regulación que, desarrollado a partir del actual ERGEG, fuera capaz de cubrir el “vacío regulatorio” existente en la UE

---

<sup>1</sup> Sesión de fecha 27 de septiembre de 2007.

en relación a cuestiones transfronterizas. En marzo de 2007, el Consejo Europeo acordaba el establecimiento de un mecanismo independiente para que los organismos nacionales de regulación cooperaran entre sí **y tomaran decisiones sobre cuestiones transfronterizas** importantes. Posteriormente, el Parlamento Europeo (informe Vidal Cuadras) acogía *“con satisfacción la propuesta de la Comisión de reforzar la cooperación entre reguladores nacionales a nivel de la UE a través de una entidad de la UE, como una forma de promover un planteamiento más europeo del reglamento sobre cuestiones transfronterizas”*.

Finalmente, el 19 de septiembre, la CE proponía la **creación de una agencia de cooperación de los reguladores nacionales de la energía**, con ciertos poderes de **decisión vinculantes**, que complementa a las autoridades reguladoras nacionales, a fin de garantizar un tratamiento adecuado de los **asuntos transfronterizos** y facilite que la UE cree una verdadera red paneuropea, promoviendo la diversidad y la seguridad del abastecimiento.

### **3 OPINIÓN CNE SOBRE LA PROPUESTA DE REGLAMENTO PARA LA CREACIÓN DE UNA AGENCIA DE COOPERACIÓN DE REGULADORES DE LA ENERGÍA.**

En un principio, la CNE considera conveniente y oportuna la creación de la Agencia de Cooperación de Reguladores de la Energía propuesta por la CE con el objetivo de *“... completar a nivel comunitario las tareas reguladoras desempeñadas a nivel nacional por las autoridades reguladoras nacionales ...”*

La CNE comparte en este sentido, la opinión de la CE en relación a que *“...Aunque el mercado interior de la energía se ha desarrollado considerablemente, siguen existiendo lagunas en la reglamentación en lo que se refiere a las cuestiones transfronterizas...”*

Sin embargo, la CNE considera que el modelo propuesto por la CE presenta aspectos que podrían comprometer la eficacia de dicha Agencia como organismo que facilite la integración de los mercados energéticos (eminentemente nacionales en la actualidad) s en un verdadero Mercado Interior de la Energía (MIE) en la UE. A continuación, se presentan los distintos aspectos de la propuesta de Agencia, así como la posición CNE en relación a los mismos.

En particular, se analizan los artículos del 1 al 16, ya que desde el 17 en adelante, la CNE considera que corresponden a aspectos de Derecho Comunitario comunes a todas las agencias reguladoras en la UE.

### **3.1 CONSTITUCIÓN.**

El artículo 1 del reglamento propuesto por la CE especifica que *“Se constituye una Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía, en lo sucesivo denominada «la Agencia», para complementar a nivel comunitario las tareas reguladoras desempeñadas a nivel nacional por las autoridades reguladoras mencionadas en el artículo 22 bis de la Directiva 2003/54/CE y en el artículo 24 bis de la Directiva 2003/55/CE, y, en su caso, para coordinar su actuación”*.

La CNE preferiría la creación de un “Regulador Europeo”, con amplias competencias ejecutivas en asuntos transfronterizos, en lugar de la Agencia propuesta por la CE. En concreto, la CNE considera que las competencias y tareas asignadas a la Agencia presentan un desequilibrio significativo en relación a las competencias y tareas asignadas a los nuevos organismos de red europea (ENTSOs).

No obstante, y dado la falta de acuerdo político en la UE para la creación de un “Regulador Europeo”<sup>2</sup>, la CNE apoya completamente la creación de la Agencia propuesta por la CE como un primer paso hacia una agencia de regulación verdaderamente independiente (también de la CE) a nivel comunitario.

### **3.2 ESTATUTO JURÍDICO Y SEDE.**

En este sentido, la CNE resalta los siguientes aspectos de la propuesta (art. 2):

- *“...un organismo comunitario con personalidad jurídica...”*
- *“En cada Estado miembro la Agencia disfrutará de la capacidad jurídica más amplia que se conceda a las personas jurídicas en el Derecho nacional...”*
- *“...representada por su Director.”*

---

<sup>2</sup> Consejo Europeo; Marzo 2007

- “...la agencia tendrá su sede en...”

En cuanto al estatuto jurídico, la CNE considera imprescindible que la nueva Agencia disfrute de la mayor independencia estatutaria posible como propone la CE.

No obstante, la CNE considera que el Director de la agencia, como máximo ejecutivo de la organización, debería representar a la Agencia sólo en el ámbito administrativo. Adicionalmente, y en materia de regulación energética, el Director podría representar a la Agencia en aquellos casos en que así lo apruebe el Consejo de Reguladores. La CNE estima que la “opinión” de la Agencia siempre debe recaer en el Consejo de Reguladores.

Por otra parte, en relación a la sede, la CNE considera que ciudades como Madrid y Florencia son un referente para la regulación europea de la energía. En concreto, los Foros de Madrid y Florencia han contribuido de manera significativa al desarrollo de la regulación de la energía en la UE. En este contexto, la CNE propone al MITYC que considere la oportunidad de proponer Madrid como sede de la Agencia.

### **3.3 COMPOSICIÓN**

El artículo 3 regula que la Agencia constará de:

“(a) un Consejo de Administración, que ejercerá las competencias establecidas en el artículo 10; (b) un Consejo de Reguladores, que ejercerá las competencias establecidas en el artículo 12; (c) un Director, que ejercerá las competencias establecidas en el artículo 14; (d) una Sala de Recurso, que ejercerá las competencias establecidas en el artículo”

La CNE considera que la propuesta de la CE es adecuada en cuanto a la composición de la Agencia, reflejando en cierta medida el acuerdo inter-institucional<sup>3</sup> entre la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo sobre el marco operativo de las agencias de regulación en la UE. No obstante, la CNE propone una mayor relevancia en las tareas asignadas al Consejo de Reguladores (aspecto detallado en el apartado 3.9).

---

<sup>3</sup> COM(2005)59 final, 25 Febrero 2005

### **3.4 TIPOS DE ACTOS DE LA AGENCIA**

En cuanto a los tipos de actos que se proponen para la Agencia el artículo 4 del reglamento considera: “(a) emitir dictámenes dirigidos a los gestores de redes de transporte; (b) emitir dictámenes dirigidos a las autoridades reguladoras; (c) emitir dictámenes y recomendaciones dirigidos a la Comisión; (d) tomar las decisiones apropiadas en los casos concretos a los que se refieren los artículos 7 y 8”

La CNE considera que las competencias y tareas de la Agencia está demasiado condicionado por la “doctrina Meroni”<sup>4</sup> y, particularmente, por la supuesta imposibilidad de delegar a la Agencia poderes discrecionales y que pudieran ser más amplios que los que la propia CE tiene en la actualidad.

Aunque la CNE está estudiando en más detalle hasta qué punto la Agencia podría dotarse de poderes más amplios en el marco actual de Tratados de la UE, la CNE considera que las consecuencias de la “doctrina Meroni” encuentran su justificación en el esquema institucional de la CECA de 1958 y, por tanto, podrían no ser tan válidos en la actualidad. Una Agencia independiente, con la apropiada capacidad normativa sobre asuntos transfronterizos, dataría de una mayor agilidad, eficiencia y transparencia (adecuada consulta pública) al desarrollo de la regulación energética en la UE.

### **3.5 TAREAS GENERALES**

El artículo 5 del reglamento especifica que “La Agencia podrá, a instancia de la Comisión o por propia iniciativa, presentar a la Comisión un dictamen sobre todas las cuestiones relacionadas con la finalidad para la que se ha creado.”

La CNE está de acuerdo con este artículo.

### **3.6 TAREAS RESPECTO A LA COOPERACIÓN DE LOS GESTORES DE REDES DE TRANSPORTE.**

El artículo 7 de la propuesta de la CE para la creación de la Agencia, entre otras, propone las siguientes tareas respecto a la cooperación de los gestores de redes de transporte:

---

<sup>4</sup> Sentencia Meroni e Co, Industrie Metallurgiche, SpA del TJUE de fecha 13 de junio de 1958

- *“... presentará un dictamen a la CE sobre el proyecto de estatuto, la lista de miembros y el proyecto de reglamento interno de la Red Europea de Gestores de Redes de Transporte de Electricidad ... y ... de Gas...”*
- *“...supervisará la ejecución de las tareas de la Red Europea ....”*
- *“...podrá emitir un dictamen para la Red Europea... sobre los códigos técnicos y comerciales, el proyecto de programa de trabajo anual y el plan de inversiones ...”*
- *“La Agencia podrá emitir dictamen a la CE, sobre la conformidad de los códigos técnicos y comerciales, el proyecto de programa de trabajo anual y el plan de inversiones a 10 años para la Red Europea, respecto al cumplimiento de ...no discriminación, competencia efectiva, funcionamiento eficiente mercados”.*
- *“presentará un dictamen debidamente motivado a la CE, cuando estime que el proyecto de programa de trabajo anual... ante incumplimiento de plazos o aplicación de los GRT...”*

En general, la propuesta de la CE presenta la Agencia como un organismo supervisor de la cooperación entre los Gestores de la Red de Transporte.

En relación a las citadas tareas, la CNE considera que la Agencia debería tener un papel más relevante que la mera supervisión de los trabajos que desarrollen los nuevos organismos de red europea.

La CNE recomienda que al menos (en el caso de que finalmente no se viable dotar a la Agencia con poderes más amplios) el reglamento reconozca a la Agencia la capacidad de participar activamente en la elaboración de los códigos técnicos de red europea. En concreto, se propone que sea la Agencia la encargada de “conducir” el proceso de elaboración de los códigos técnicos mediante, por ejemplo, una primera propuesta que fije el ámbito/objeto de trabajo, los hitos a cubrir y los resultados esperados.

Por otra parte, en línea con la opinión del ERGEG, la CNE muestra su preocupación por la propuesta de la CE que asigna a los nuevos organismos europeos de red (ENTSO) la capacidad de proponer códigos comerciales. La CNE considera que el desarrollo de estos códigos comerciales deberían ser objeto de la Agencia con la relevante participación de los TSOs.



### **3.7 TAREAS EN RELACIÓN CON LAS AUTORIDADES REGULADORAS NACIONALES.**

El artículo 7 propone, entre otras, las siguientes tareas de la Agencia en relación a las autoridades reguladoras nacionales.

- *“... adoptará decisiones concretas sobre cuestiones técnicas ... previstas en las directrices, Directivas y Reglamentos...”*
- *“...adoptará directrices no vinculantes para ayudar a las autoridades reguladoras y agentes del mercado ... a compartir las buenas prácticas”*
- *“...fomentará la cooperación entre las autoridades reguladoras nacionales y...a nivel regional... Cuando considere la necesidad de normas vinculantes, hará recomendaciones a la CE”.*
- *“...emitirá dictamen respecto a la conformidad de cualquier decisión tomada por una autoridad reguladora...”*
- *“...informará a la Comisión sobre incumplimiento (4 meses) de una ARN de dictámenes de la ACER sobre decisión tomada por una autoridad reguladora ...”*
- *“Cuando una autoridad reguladora tenga dificultades ... respecto de la aplicación de las directrices mencionadas ... podrá pedir un dictamen a la Agencia.”*
- *“...decidirá sobre el régimen regulador de las infraestructuras que enlazan al menos dos Estados miembros, con arreglo al art. 22 (2003/55/EC) y art. 24 (2003/54/EC)...”*

La CNE considera adecuadas las tareas de la Agencia en relación a las autoridades reguladoras nacionales. Particularmente, la CNE está de acuerdo con que la Agencia, en tanto en cuanto se garantice su independencia con un adecuado diseño institucional, tenga poderes ejecutivos a la hora de decidir sobre posibles exenciones del ATR para determinadas infraestructuras de interconexión. Adicionalmente, la CNE considera que la Agencia facilitará la mayor cooperación entre las autoridades reguladoras nacionales.

No obstante, la CNE muestra su preocupación por la “dilución” del actual ERGEG y, por tanto, de su independencia, en una nueva Agencia donde la participación de la CE es en cierto modo excesiva. Con la nueva Agencia, el ERGEG desaparecería para dar paso al Consejo de Reguladores de la Agencia. En este sentido, la independencia de los reguladores nacionales en el seno del nuevo Consejo de Reguladores podría verse afectada por sus respectivos gobiernos o por la CE, con representación en el Consejo de Administración de la Agencia.

### **3.8 OTRAS TAREAS.**

El artículo 8 de la propuesta de reglamento establece que:

*“1. La Agencia podrá conceder las exenciones a las que se refiere el artículo 7, apartado 4, letra a), del Reglamento (CE) nº 1228/2003. Asimismo podrá conceder las exenciones a las que se refiere el artículo 22, apartado 3, letra a), de la Directiva 2003/55/CE cuando la infraestructura en cuestión esté situada en el territorio de más de un Estado miembro”.*

*“2. La Agencia propondrá un gestor de la red independiente de conformidad con el artículo 10, apartado 4, de la Directiva 2003/54/CE y el artículo 9, apartado 4, de la Directiva 2003/55/CE.”*

Como se ha comentado en el apartado anterior, la CNE está de acuerdo con que sea la Agencia el organismo encargado de conceder exenciones (del ATR) a infraestructuras de interconexión. No obstante, la CNE destaca la necesidad de garantizar la independencia de la Agencia a través del adecuado diseño institucional de la misma. De igual forma, la CNE está de acuerdo con el artículo 8, apartado 2.

### **3.9 DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA AGENCIA**

En la figura 1 se presenta el diseño institucional propuesto para la Agencia, así como las funciones propuestas para el Consejo de Administración, el Consejo de Reguladores, el Director y la Sala de Recursos.

En concreto, esta figura está basada en los artículos 9 al 15 de la propuesta de reglamento por el que se crea la Agencia.



Figura 1. Diseño institucional propuesto para la Agencia

### 3.9.1 CONSIDERACIONES SOBRE EL CONSEJO DE ADMINISTRACIÓN.

En cuanto a la constitución del Consejo de Administración (art. 9) la CNE considera adecuada la propuesta de la CE. En particular, un Consejo más numeroso (caso de un representante por Estado miembro) iría en detrimento de la agilidad y eficacia del mismo.

Sin embargo, la CNE recomienda un turno rotatorio adecuado para los 6 miembros de los Estados miembros. La CNE considera que 5 años renovables es un mandato excesivo si se quiere garantizar la participación de los Estados miembros en el Consejo de administración.

En cuanto a sus funciones (art. 10), la CNE recomienda que el Consejo de Administración nombre al Director de la Agencia una vez aprobado por el Consejo de Reguladores (actualmente la propuesta refleja "...previa consulta al Consejo de Reguladores..."). El Director de la Agencia no solo debe ser un buen gestor sino también poseer la experiencia adecuada sobre los asuntos de la regulación energética en la UE.

### 3.9.2 CONSIDERACIONES SO BRE CONSEJO DE REGULADORES.

El artículo 11 de la propuesta de reglamento define la constitución del Consejo de reguladores. La CNE recomienda que la propuesta de reglamento explicita que sean las autoridades reguladoras nacionales quienes propongan sus respectivos representantes en el Consejo de Reguladores.

Por otra parte, la CNE recomienda que el Consejo de Reguladores mantenga el sistema actual de votación del ERGEG en el que cada regulador tiene un peso determinado (acorde con el Tratado de Niza) en el Consejo y las decisiones se toman por mayoría cualificada.

En cuanto a las tareas del Consejo de Reguladores, la CNE considera que éstas son insuficientes para considerar a la Agencia como organismo independiente. En concreto, la CNE propone que el Consejo de Reguladores:

- Dé su aprobación al Director seleccionado como paso previo a su nombramiento por el Consejo de Administración.
- Pueda delegar en el Director la representación de la agencia.
- Tenga autoridad sobre el Director. En este, sentido la CNE muestra su preocupación sobre el artículo 10, apartado 7 en el se especifica que *“El Consejo de administración tendrá autoridad disciplinaria sobre el Director”*. La CNE considera que dicha autoridad debería en todo caso circunscribirse al ámbito administrativo o de gestión de la Agencia y nunca al ámbito de los que podríamos denominar como “doctrina regulatoria” que el Consejo de Reguladores cree con su funcionamiento. Una mayor aclaración en este sentido por parte de la CE sería deseable.
- El Consejo de Reguladores debería también tener un papel más relevante en el nombramiento por parte del Consejo de Administración de los miembros de la Sala de Recurso. En la propuesta actual, el Consejo de Administración nombraría a los miembros de la Sala de Recurso “...tras haber consultado al Consejo de Reguladores”.

### **3.9.3 CONSIDERACIONES SOBRE EL DIRECTOR.**

Como ya se ha comentado con anterioridad, la CNE está de acuerdo con la estructura de la Agencia y, por tanto, con la figura de Director para la misma. No obstante, es opinión de la CNE que el Director debe ser ejecutivo y responsable únicamente de la gestión de la Agencia. Su capacidad de representación de la Agencia en el ámbito regulatorio tendría que ser por delegación del Consejo de Reguladores.

El artículo 14, apartado 3, establece que *“El Director aprobará los dictámenes, recomendaciones y decisiones indicados en los artículos 5, 6, 7 y 8, con supeditación al consentimiento del Consejo de Reguladores”*. La CNE considera que este texto *“... con supeditación al consentimiento del Consejo de Reguladores”* debería ser también aplicable a la capacidad del Director de representar a la Agencia.

### **3.9.4 CONSIDERACIONES SOBRE LA SALA DE RECURSO.**

La CNE está de acuerdo con la Sala de Recurso como órgano independiente dentro de la propia Agencia. La CNE considera que este órgano redundará en una mayor agilidad en la resolución de conflictos al margen de la vía judicial.

En cuanto a la composición de la Sala de Recurso, la propuesta de reglamento establece que los miembros serán *“...seleccionados entre el personal directivo actual o anterior de las autoridades reguladoras nacionales, los organismos responsables de la competencia, ...”*. La CNE considera que los miembros no debería ser personal directivo actual sino anterior con el fin de garantizar la independencia de las decisiones de la Sala de Recurso. Adicionalmente, la CNE considera importante añadir al texto que este ex-personal directivo no debe tener intereses en el sector energético en el momento de ser nombrado miembro de la sala de recurso.

