

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)

Conferencia ofrecida el 29 de octubre de 2014 con motivo de la Inauguración del Curso Académico 2014-2015 del Club Español de la Energía

María Fernández Pérez

Vicepresidenta de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)

Durante estos últimos días, le he estado dando varias vueltas a qué tema les podría interesar más y les resultaría más útil.

Para ello, he buceado un poco en la página web de ENERCLUB y he visto los cursos, actividades y Másters programados para este curso académico.

Entiendo además que algunos, por su éxito, se van manteniendo año a año.

Los asistentes a estos cursos podrán compartir con grandes expertos y profesionales (algunos de ellos de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC), sesiones dedicadas a cuestiones técnicas realmente muy variadas, por ejemplo, a

- Los Ciclos Combinados.
- El análisis Financiero, Control y Reporting en el Sector Energético.
- Los fundamentos termodinámicos, configuraciones y tecnologías actuales de las centrales de fisión.

- Los diferentes tipos y componentes de los reactores nucleares más utilizados.

- El enfriamiento y condensación del Gas Natural.

- O el transporte, la operación y la regasificación del Gas Natural Licuado.

Asimismo, algunos alumnos estudiarán programas de masters, con una vocación algo más amplia, como pueden ser:

- La vigesimoséptima edición del Máster en Negocio Energético.

- La décima edición del Máster en Finanzas de la Energía.

- O la octava edición del Máster en Derecho de la Energía.

La mayor parte de estas sesiones y cursos, y sobre todo estos últimos me ha parecido que **tienen un nexo de unión**: tecnología, regulación sectorial y competencia. Un nexo de unión que responde, a grandes rasgos, a tres aéreas de formación, pero

que tampoco forman relaciones biunívocas: ingeniería, economía y derecho.

Pues bien en ese nexo de unión es en el que me ha parecido más interesante centrar esta Conferencia, no en representación, ni como Vicepresidenta de la CNMC o Presidenta de la Sala de Supervisión Regulatoria, sino porque es a lo que me he dedicado a lo largo de mi vida profesional, primero en el Tribunal de Defensa de la Competencia, después en el Ministerio de Economía y Hacienda, en la Oficina Económica del Presidente y, de nuevo, en la CNMC

El tema elegido responde a cómo deberían interactuar entre sí las tres vertientes para alcanzar un funcionamiento eficiente de los mercados, que permita mejorar el bienestar de los consumidores y el bienestar social, a través de la consecución de niveles eficientes de precios, la calidad de los bienes y servicios ofrecidos por las empresas y el aumento de las posibilidades de elección de los consumidores.

Espero no aburrirlos con la elección.

Tecnología

En primer lugar, es obvio que, para las empresas resulta indispensable el conocimiento de la **tecnología**.

Es evidente que este conocimiento es necesario tanto para la eficiencia del proceso productivo, como para la definición de las prioridades estratégicas de la empresa, en la medida en que el desarrollo tecnológico actual condiciona la evolución futura del entorno en el que la empresa tiene que competir.

Esta visión estratégica es especialmente relevante en sectores como los energéticos, donde las decisiones empresariales deben adoptarse, por lo general, con un enfoque de largo plazo.

Quizá es menos evidente, pero para un regulador o un supervisor, el conocimiento de las diferentes tecnologías y sus previsibles desarrollos futuros también es esencial.

Desde una perspectiva de corto plazo, este conocimiento es indispensable para el diseño y aplicación de la regulación. El regulador debe conocer qué alternativas regulatorias son técnicamente viables y debe ser capaz de evaluar las implicaciones económicas de unas y otras.

Desde un horizonte temporal más amplio, la regulación también debe diseñarse teniendo en cuenta las tendencias tecnológicas que puedan identificarse. En el mundo energético, asistimos hoy en día a cambios muy sustantivos, de escala mundial, con una fuerte base tecnológica. Me refiero, por ejemplo, al desarrollo y despliegue de tecnologías de producción de electricidad a partir de fuentes renovables; a la extracción de petróleo y gas a partir de las rocas de esquisto (*shale oil* y *shale gas*); o la incor-

poración de tecnologías de la información y las comunicaciones en el diseño y gestión de las redes de electricidad, desde la generación, hasta los contadores domésticos, pasando por el transporte y la distribución (*smart grids* y *smart metering*).

La regulación debe tener presentes estos cambios tecnológicos y, en ocasiones, diseñarse para facilitar su introducción, proporcionando señales a las empresas sobre la evolución de los mercados. Este conocimiento nos permite distinguir desde el punto de vista técnico y tecnológico, aunque parezca burdo, entre lo que se puede hacer de lo que no se puede hacer, y entre lo que podría hacerse y no se hace o no se ha hecho, pero también si es económicamente viable o no.

Ninguno de los dos tipos de agentes, públicos ni privados, con objetivos distintos, podemos saltarnos esta etapa: es decir, el conocimiento del tipo de actividad en sí misma.

Por ello, es preciso agradecer la realización y promoción de cursos formativos tan específicos como los que pone en marcha año a año el Club Español de la Energía.

Regulación Sectorial

En segundo lugar, los agentes que desarrollan su actividad en sectores fuertemente regulados, como los energéticos, tienen que tener un buen conocimiento del marco regulador.

Como bien saben ustedes, la regulación sectorial tiene su principal justificación en la existencia de «fallos de mercado», es decir, situaciones en las que, por determinadas razones, el libre juego de la oferta y la demanda no permite lograr la asignación más eficiente de los recursos; la que maximiza el bienestar.

En el sector energético se puede hablar de que existen diversos fallos de mercado, extrapolables a otros sectores regulados, y que deben ser solucionados por la regulación sectorial. La existencia de monopolios naturales o de situaciones de poder de mercado (por ejemplo, en las actividades de transporte y distribución de electricidad), la existencia de externalidades, como la contaminación, o la existencia de información imperfecta o asimétrica (en el mundo energético los pequeños consumidores no tienen información completa sobre las mejores alternativas de ahorro y eficiencia energética), justifican la regulación sectorial.

En los sectores energéticos, además, no pueden olvidarse otras razones que pueden justificar la existencia de regulación, como la seguridad y garantía del suministro o la necesidad de garantizar el acceso de todos a los servicios energéticos. En estas circunstancias, la ausencia de regulación sería un fallo del sector público en sí mismo.

Regular, no es una tarea fácil y requiere además una supervisión, evaluación y adaptación continuas, porque tanto el cambio tecnológico, como las estrategias empresariales evolucionan y pueden requerir un nuevo diseño del marco regulador.

Desde la perspectiva del funcionamiento de los mercados, la regulación sectorial debe garantizar, principalmente, la existencia de competencia, sin perjuicio de otros objetivos de la política energética. Para alcanzar este fin, establece normas generales de obligado cumplimiento por parte de los operadores.

Desde el punto de vista de un regulador o de un supervisor, es esencial conocer bien cuáles son las alternativas de regulación, disponer de todas las herramientas a su alcance y realizar un análisis coste-beneficio de las diferentes opciones regulatorias.

Sin ánimo de exhaustividad, se dispone de diferentes instrumentos para atajar estos fallos de mercado, como la regulación de acceso (facilitando a los generadores el acceso a la red eléctrica o el acceso a un depósito de gas), la regulación de precios, la regulación técnica (por ejemplo, estableciendo estándares en cuanto a la calidad de los servicios o productos, tanto en la forma que se ofrecen a competidores en el mercado mayorista como en el tramo minorista) o la regulación de comportamiento (determinando reglas sobre la forma en que deben competir los agentes, por ejemplo, la obligación de separación jurídica de las actividades de generación, distribución o comercialización minorista, o en el ámbito del establecimiento o localización de estaciones de servicio).

Defensa de la competencia

Junto con los instrumentos de la regulación ex-ante, desde luego no podemos esperar que únicamente con la regulación y la supervisión podamos alcanzar un correcto funcionamiento de los mercados y sectores.

Al igual que en mercados no regulados, es esencial la aplicación de una política de defensa de la competencia estricta, fuerte y contundente. La normativa de defensa de la competencia actúa en tres líneas principales:

- La política *antitrust* que persigue conductas empresariales restrictivas de la competencia, ya sea a través de acuerdos o prácticas concertadas, como los cárteles, o el abuso de posiciones de dominio en un mercado.
- El control de concentraciones empresariales, previniendo que cambios en la estructura competitiva de los mercados

puedan resultar en un deterioro de la competencia efectiva.

- El examen de ayudas públicas, velando porque estos instrumentos no distorsionen el funcionamiento eficiente de los mercados.

A estas tres líneas de actuación tradicionales hay que añadir el papel de la denominada política de *advocacy* o de promoción de la competencia.

La promoción de la competencia debería estar presente de alguna manera en los tres ámbitos de actuación que acabo de describir:

- Adelantándose, por un lado, a los cambios tecnológicos y proponiendo alternativas de regulación.
- Valorando el impacto ex-ante y ex-post de las actuaciones del sector público.
- Formando a los agentes privados y al público en general, poniendo en valor la importancia de que los mercados sean competitivos y eficientes.

Los cursos e iniciativas formativas que, cada año, pone en marcha el Club Español de la Energía, cubren adecuadamente estas tres vertientes: técnica, regulatoria y de defensa de la competencia. Por tanto, debo felicitar, de nuevo, a la organización por el acierto en su configuración.

Aunque, las razones de lógica en la explicación me han obligado a separar las tres vertientes, en realidad el conocimiento de las tres tiene que ser simultáneo para alcanzar un buen funcionamiento de los mercados.

El propio diseño institucional de los organismos de supervisión y de competencia,

en particular de la CNMC, ayuda al logro de este objetivo. La integración de las funciones de regulación y supervisión, con la aplicación de la normativa de defensa de la competencia permite aportar nuestro granito de arena a las reformas estructurales para la consecución de una regulación económica eficiente y unos mercados en competencia. Además, las sinergias derivadas de la supervisión de varios sectores, permiten tener una perspectiva global, proporcionando alternativas o soluciones extrapolables de un sector a otro.

La aportación de la CNMC en el ámbito energético

En esta perspectiva global, no podemos olvidarnos de que el sector energético se enfrenta en el momento actual a retos muy significativos.

En el ámbito comunitario, estos retos han quedado reflejados en las **Conclusiones del Consejo Europeo** de los días 23 y 24 de octubre, sobre el Marco Energético y de Cambio Climático para 2030.

Entre estas conclusiones me gustaría destacar:

- El respaldo del Consejo al establecimiento de un objetivo vinculante para el conjunto de la UE de **reducción de gases de efecto invernadero del 40% para 2030**, con respecto a los niveles de 1990.
- El impulso a las **energías renovables**: con un objetivo vinculante para el conjunto de la UE de consumo de energía de origen renovable de al menos el **27% en 2030**.
- La mejora de la **eficiencia energética**, con un objetivo indicativo del **27%** para 2030.

- El impulso a un **mercado interior de la energía interconectado y eficiente**. A este respecto hay que destacar que se establece un objetivo de al menos el **10% de capacidad de interconexión eléctrica** para el año 2020, y del **15% para 2030**.

Para alcanzar este objetivo, las interconexiones relevantes se apoyarán a través de Proyectos de Interés Comunitario, lo que resulta especialmente relevante para España¹.

- Asimismo, en materia de seguridad energética, los acuerdos para poner en marcha proyectos clave de interés comunitario en el sector del gas. Entre ellos, los corredores Norte-Sur y Sur con refuerzo de infraestructura para garantizar la seguridad energética de Finlandia y las Repúblicas Bálticas. Además, se acordó impulsar un nuevo hub de gas en el sur de Europa, lo que constituye una excelente oportunidad para España. Estos acuerdos, junto con la mejora de la capacidad de regasificación y almacenaje de gas, son fundamentales para la seguridad energética, la diversificación de fuentes y el buen funcionamiento de los mercados energéticos europeos.

Estas conclusiones marcan unos objetivos ambiciosos y, lógicamente, el Consejo Europeo subraya la necesidad de alcanzarlos de la forma más eficiente posible, en términos de coste económico.

En sintonía con estos objetivos, el **sector energético español** tiene un reto importante que afrontar en los próximos años. En algunos aspectos, como la contribución de las energías renovables a la generación eléctrica, nuestro nivel de desarrollo es ya

muy significativo. El reto fundamental es incrementar la eficiencia económica, hacer uso de mecanismos de mercado para favorecerla y, de esta forma, contribuir a la competitividad del conjunto de nuestra economía.

De hecho, el sector energético español está ya sometido a un amplio programa de reformas, al que la CNMC debe aportar valor desde sus tres vertientes, a través de, entre otras:

- La **emisión de un informe** sobre un amplio conjunto de medidas de naturaleza técnica o económica que afectan a los sectores de gas y electricidad. El amplio conocimiento técnico de los profesionales de la CNMC en estas materias es, además, una garantía para el buen diseño de la regulación.
- La **supervisión** de los diversos agentes que actúan en el mercado y del cumplimiento de la normativa y de las obligaciones regulatorias que afectan a los distintos agentes, así como el seguimiento y publicación de las magnitudes más relevantes que afectan a los sectores energéticos, lo que contribuye a la transparencia en el funcionamiento del mercado. A este respecto, el Boletín Mensual de Indicadores de la Energía es la publicación de la CNMC más visitada en nuestra web.
- Y las funciones directamente vinculadas con la regulación de los mercados energéticos, como la **definición de las metodologías** para el cálculo de los peajes de acceso y cánones de determinados servicios energéticos (redes de transporte y distribución de electricidad, servicios básicos de acceso a instalaciones gasistas, etc.).

Me gustaría recordar algunos de los aspectos en los que la CNMC está trabajando o ha hecho ya aportaciones significativas:

En primer lugar, con relación a la **recuperación del equilibrio económico y financiero del sector eléctrico y con la racionalización de costes regulados energéticos**, se trabaja en distintos frentes:

- Se están analizando y mejorando las metodologías de retribución, siguiendo los principios de eficiencia económica, transparencia, objetividad y no discriminación. Con el desarrollo de estas metodologías, se promueve que la retribución de actividades reguladas simultáneamente: permita recuperar costes, proporcione una rentabilidad razonable a las inversiones, e incorpore incentivos que fomenten las ganancias de eficiencia, y que éstas se repercutan en el consumidor.
- Asimismo, con el objetivo de racionalización de costes regulados energéticos, se está promoviendo la Información Regulatoria de Costes. Esta información afecta a las actividades de transporte de electricidad, operación del sistema eléctrico, transporte de gas natural, regasificación, almacenamientos subterráneos de gas natural y gestión técnica del sistema gasista.
- También se está trabajando en la definición de los requisitos mínimos que han de cumplir las auditorías para la acreditación de inversiones o costes en relación con las actividades reguladas a efectos retributivos.

En segundo lugar, con relación a la **construcción de un mercado interior de**

¹ También para Portugal y las Repúblicas Bálticas, cuyas interconexiones se sitúan por debajo del 10%.

la energía interconectado y eficiente,

cabe destacar que, como Agencia Reguladora Nacional, la CNMC ejerce una importante labor. En el marco de sus funciones consultivas, se participa en los grupos regionales² para la definición de los proyectos de interés común (PCIs), relativos a interconexiones energéticas y asesora a las autoridades españolas, aportando criterios técnicos sobre el interés de estos proyectos y su contribución a la eficiencia de los mercados energéticos.

También, a través de la Agencia para la Cooperación de los Reguladores de Energía (ACER), se contribuye al diseño de los códigos de red para gestión de las interconexiones, promoviendo que estas normas técnicas contribuyan a un uso eficiente de las mismas, y al acoplamiento de mercados en la región energética formada por España, Francia y Portugal. Se trata de promover un mayor grado de coordinación entre todos los agentes que participan en el sistema, con el objetivo último de integrar el funcionamiento de los mercados energéticos.

Finalmente, quiero destacar la labor que realiza la CNMC para mejorar la **información de la que disponen los consumidores**. Por un lado, se ha puesto a disposición del público un “simulador de la factura de la luz”, por otro lado, se está trabajando en que, a medio plazo, el consumidor pueda gestionar su demanda y beneficiarse de sus decisiones de consumo (*smart meters*, gestión demanda). Asimismo, acabamos de asumir las funciones en relación con la

supervisión de los cambios de suministrador, de forma que los consumidores vean garantizada su libertad de elección de comercializador.

Para concluir, más allá de estas funciones específicas y tareas concretas, me gustaría destacar que la CNMC, como organismo integrado, también dispone de capacidad para:

- **Impulsar, mediante recomendaciones o informes, mejoras en el diseño de la regulación** de los sectores energéticos. Se trata de aplicar las herramientas de promoción de la competencia, a las que antes he hecho referencia, también en los sectores energéticos.
- **Sancionar mediante los instrumentos de defensa de la competencia**, posibles comportamientos anticompetitivos de las empresas en los mercados energéticos, así como establecer condiciones o remedios que impidan que procesos de concentración empresarial resulten en estructuras menos competitivas en estos mercados.
- **Aportar una visión integrada sobre desarrollos tecnológicos y regulatorios que afectan al sector energético**.

A título ilustrativo, me gustaría destacar la ventaja que supone disponer de expertos en telecomunicaciones para valorar correctamente las implicaciones del despliegue de redes inteligentes en el transporte y distribución de electricidad. Estas venta-

jas están siendo también apreciadas por la Comisión Europea que ha solicitado la participación de BEREC (el organismo que agrupa a los reguladores de telecomunicaciones) en un grupo de trabajo con este objetivo.

En definitiva, la integración en la CNMC de capacidades técnicas, funciones supervisoras y regulatorias y la capacidad de aplicación del derecho de la competencia, nos sitúa en una posición privilegiada para abordar los retos que afrontan los sectores energéticos.

Este enfoque, multidisciplinar y de visión global, es el que también subyace en el diseño del programa de formación que ofrece el Club Español de la Energía y creo sinceramente que va a contribuir a una mejor capacitación de los profesionales que trabajan en el sector.

Es un esfuerzo en el que todos debemos perseverar, puesto que el mundo energético de hoy está sometido a desafíos profundos y cambios constantes, que requieren una gran capacidad de adaptación de los profesionales de las empresas y también una labor continuada de supervisión, y revisión y mejora de la regulación.

Sin duda, una mejor formación es una condición necesaria para que el funcionamiento de los mercados energéticos sea más eficiente y beneficie a consumidores y usuarios, que son, al fin y al cabo, los objetivos que todos perseguimos. ■

² Grupos de Europa Occidental de Electricidad y de Gas, para la selección de PCIs