

Organismos de supervisión y regulación: balance y perspectivas de futuro

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN.—II. UN BALANCE DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANISMOS REGULADORES EN ESPAÑA.—III. PERSPECTIVAS DE FUTURO.—3.1. La proliferación de organismos: ¿una vuelta de la Administración “polisinodial”?—3.2. Organismos reguladores y de supervisión como garantes de la unidad de mercado.—3.3. El Derecho comunitario y el fortalecimiento de los reguladores nacionales.

RESUMEN

Los organismos de supervisión y regulación, inspirados en el modelo norteamericano de las Comisiones o Agencias reguladoras, se han consolidado en la mayoría de los países europeos, y de forma singular en España, a lo largo de los últimos treinta años. El presente artículo trata de analizar los resultados obtenidos por este modelo y las líneas de su evolución futura. Por lo que atañe al primer aspecto, todo balance acerca de los organismos reguladores debe comprobar si este modelo organizativo ha sido fiel a los objetivos que determinaron su aparición: es decir, si los organismos en cuestión han sido verdaderamente “reguladores” y si han mantenido su posición jurídica de independencia. La conclusión es que en nuestro país no se han alcanzado esos objetivos plenamente, quizás porque cuestiones que en principio podían haber sido materia de actos de supervisión, de aplicación de la ley, dictados por organismos reguladores al margen de la contienda política, han terminado convirtiéndose (posiblemente por no hacer caso en su momento a las propuestas de los reguladores independientes) en grandes y controvertidos problemas de política económica. No obstante, su evolución futura va a seguir en la línea de su consolidación, en gran medida debido a la amplia recepción de este modelo en el Derecho comunitario.

^{*} Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Rey Juan Carlos.

I. INTRODUCCIÓN

Dentro del conjunto de organismos a los que genéricamente se suele denominar “autoridades administrativas independientes” pueden distinguirse tres grandes ámbitos. Por una parte, el de las entidades financieras —Bancos y Cajas de Ahorros— supervisadas por el Banco de España, donde la finalidad de la autoridad administrativa, en todos los países, es asegurar la estabilidad, transparencia y solvencia de estas entidades. El segundo ámbito podría situarse en el mercado de valores y la Bolsa, donde ya concurren varias finalidades. Estamos hablando de un mercado de valores en el que se intenta conseguir una transparencia del mercado y un buen funcionamiento del mismo: y al mismo tiempo se mantiene esa otra función de garantizar la solvencia, puesto que en este punto existe una regulación muy parecida a la de las entidades bancarias. Y en tercer lugar están los que se ha dado en llamar “sectores estratégicos”¹. De acuerdo con una terminología consolidada a nivel europeo, los organismos que actúan en los dos primeros casos pueden definirse como organismos de supervisión; mientras que en el tercero suele hablarse de organismos reguladores en sentido estricto. Aun teniendo todos ellos un amplio denominador común —y de ahí su tratamiento conjunto en este trabajo— la nota diferencial puede situarse en que en este último supuesto se trata de organismos cuya actividad recae sobre servicios de interés económico general, básicamente industrias de red privatizadas, que actúan en un contexto liberalizado y que deben ser objeto de una regulación sectorial “para la competencia” (distinta del control que llevan a cabo las tradicionales autoridades de defensa de la competencia)². Pues bien, de lo que aquí se trata es de ordenar algunas ideas en torno a dos cuestiones: los resultados obtenidos por este modelo y las líneas de su evolución futura.

¹ Tal vez tendríamos que empezar a replantearnos la lista de los denominados sectores estratégicos. Una de las cosas que se solicitan con bastante frecuencia representantes de agricultores, ganaderos y empresas de alimentación es que se califique a la agricultura como sector estratégico; y, además, con un argumento que es muy interesante porque apunta a algo que está en la base de esa categoría de los sectores estratégicos: la garantía de suministro. Es decir, si en Europa, donde no hay un stock de materias primas para garantizar una crisis alimentaria, se está planteando la necesidad de crearlo, como ocurre por ejemplo con los stocks de productos petrolíferos, entonces, ¿por qué —dicen— nosotros no podemos ser un sector estratégico? Si se llegase a esa conclusión, a lo mejor habría que ampliar el número de organismos reguladores (tal vez crear la Comisión del Mercado de los Alimentos), en cuyo caso tendríamos una nueva figura que estudiar.

² Como toda clasificación, ésta tiene sus limitaciones ya que deja fuera de su ámbito algunos casos de administraciones independientes que no conviene olvidar: la propia autoridad horizontal de defensa de la competencia (en España, la CNC), los organismos con una finalidad de control de la seguridad industrial (caso del Consejo de Seguridad Nuclear) o los que se encuentran estrechamente relacionados con derechos fundamentales: control audiovisual, protección de datos, etc.

II. UN BALANCE DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANISMOS REGULADORES EN ESPAÑA

Desde el punto de vista de lo que podríamos llamar la “razón teórica” de las administraciones independientes —aunque aquí el concepto de “independencia” tiene un alcance relativo, que no puede identificarse con la independencia judicial: se trata más bien de una autonomía reforzada, de la exención frente a controles jerárquicos por parte de la Administración tradicional— puede afirmarse que existe una coincidencia básica fruto de la experiencia en mantener determinadas funciones y objetivos estatales como algo estable y permanente, cualquiera que sea la orientación política que prevalezca en un momento determinado, creando al efecto organismos independientes sectoriales. Estos organismos deben ser, además, autoridad reguladora, no sólo asesora o burocrática. Deben tener capacidad de ordenación (es decir, de reglamentación) y supervisión y control (es decir, de adjudicación de derechos y deberes) del sector de que se trate. Esto parece razonable para lograr objetivos como los siguientes (sin pretensiones exhaustivas):

- La estabilidad del valor de la moneda y la seguridad del sistema financiero.
- La objetividad y veracidad de la información económica y la contabilidad nacional.
- La limpieza, transparencia y liquidez de los mercados de valores, a los que pueden acudir los ahorradores con confianza.
- La seguridad de las instalaciones y productos nucleares.
- La imparcialidad y pluralidad de los sistemas públicos de radiotelevisión en manos de responsables que garanticen una información variada, objetiva y veraz, no partidista.
- La transparencia y apertura de los mercados, presididos por una competencia efectiva.
- La calidad y regularidad del suministro de gas y electricidad y otros servicios esenciales.

Por otra parte, desde la perspectiva de la “razón práctica”, los autores de ciencia y sociología política han identificado algunos motivos por los cuales durante los años 80 y 90 tuvo lugar, en todos los países europeos, una llamativa proliferación de organismos reguladores siguiendo el modelo de las *regulatory commissions* norteamericanas. En este sentido se han subrayado varios factores:

1. Los políticos encararon cada vez más, durante esa época, opciones que consideraban necesarias pero que entendieron serían impopulares. Las agencias reguladoras independientes les permitían trasladar la responsabilidad por las decisiones. Las agencias independientes proporcionaban un colchón entre el Gobierno y las decisiones impopulares (por ejemplo, los servicios públicos liberalizados aumentaban los precios para reflejar el coste real, terminando con las subvenciones cruzadas).

Los reguladores independientes podrían asumir parte de la “culpa” por los aumentos de precios, liberando a los responsables políticos del desgaste consiguiente.

2. La regulación devino mucho más técnica en los 80 y 90. La liberalización de los mercados aumentó los requerimientos técnicos de la regulación. En los nuevos servicios liberalizados, los reguladores tenían que vérselas con problemas complejos que implicaban altos niveles de profesionalidad científica en materias incomprensibles para no especialistas. La “delegación” en las agencias, que gracias a la integración de expertos podían lidiar mejor con esos nuevos problemas, ganó atractivo para los políticos.
3. Las Agencias ofrecían a los Gobiernos y Parlamentos medios para proponer compromisos creíbles ante los inversores que acudían a las ofertas públicas de venta de acciones de empresas liberalizadas. La necesidad de tales compromisos era mayor en los países con un largo historial de decisiones impredecibles y objetivos a corto plazo. Quienes invertían su dinero necesitaban tener la seguridad de que las reglas de juego no se cambiarían a mitad de partido.
4. El incremento de regulación por organismos internacionales dio nuevo ímpetu a las Agencias. Las decisiones de la UE tenían que ser transpuestas e implementadas por los Estados miembros. Estas decisiones podían ser en ocasiones controvertidas, difíciles de ejecutar, impopulares por sus altos costes. Las Agencias independientes garantizaban —una vez más— descargar la controversia, suavizando la efectiva ejecución de decisiones difíciles y asegurando un interlocutor con Bruselas, muchas veces en el marco de grupos o comités de organismos análogos del resto de los Estados miembros.

Lo que ahora debemos plantearnos es si este modelo de reguladores independientes ha sido, en su evolución posterior, hasta llegar al momento actual, fiel a esos objetivos que determinaron su aparición. Lo cual es tanto como preguntarnos a) si han sido verdaderamente “reguladores” y b) si han mantenido su posición jurídica de independencia.

- A) Por lo que al primer aspecto se refiere, y centrándonos en el caso español, la función que se les ha asignado ha sido hasta ahora —sobre todo en los organismos reguladores en sentido estricto— más consultiva que decisoria. Abundan en las leyes expresiones como “formular propuestas”, “emitir informes”, “instruir el expediente” y otras semejantes, que son típicas funciones instructoras o consultivas, no decisorias. Por otro lado, cuando en algún momento se les otorgan verdaderas potestades de regulación, éstas no se configuran como facultades propias, sino delegadas o encomendadas por su verdadero titular, que es el Gobierno. Todo ello se manifiesta con claridad en la normativa que reserva a la Administración centralizada del Estado los poderes clave de regulación del

sistema (retribución de los operadores, aprobación de tarifas y peajes, otorgamiento de autorizaciones y concesiones, asignación de derechos, imposición de sanciones). Finalmente, contra las resoluciones adoptadas por la Comisión se establece en muchos casos un recurso de alzada ante el Ministro del ramo. La consecuencia ha sido que en nuestro país los organismos reguladores no han satisfecho las finalidades prácticas ni teóricas a que me refería al principio: no han garantizado compromisos creíbles y estables para los inversores (porque el Gobierno ha intervenido cambiando las reglas una y otra vez, usando y abusando del Decreto-Ley), ni han podido utilizar su autoridad y prestigio para adoptar decisiones impopulares pero necesarias (porque el Gobierno no se lo ha permitido), y aunque sin duda han formado cuerpos de especialistas de un nivel muy estimable, esos medios se han infrautilizado ya que los Departamentos ministeriales no han renunciado a duplicar la organización con sus propios grupos de “expertos”. Las causas son varias: puede que haya habido resistencia a perder parcelas de poder, pero también ha ocurrido que cuestiones que en principio podían haber sido materia de actos de supervisión, de aplicación de la ley, dictados por organismos reguladores al margen de la contienda política, han terminado convirtiéndose (quizás por no hacer caso en su momento a las propuestas de los reguladores independientes) en grandes y controvertidos problemas de política económica: así —por citar sólo unos ejemplos entre muchos— la fijación de tarifas y peajes eléctricos se ha transformado en el problema del déficit tarifario; la fusión de Cajas de Ahorros, en el de la reordenación forzosa de un sector financiero en crisis; y la autorización o prórroga de instalaciones nucleares, en un debate marcadamente ideológico, donde el criterio de racionalidad de los expertos se sustituye por decisiones políticas (como se advierte en la fijación “ex lege” de la vida útil de las centrales, artículo 80 del Proyecto de Ley de Economía Sostenible).

En todo caso, la configuración actual de estos organismos no es coherente con los fines que con ellos se pretende alcanzar. Si se quiere mantener la institución, hay que respetar las funciones propias de su naturaleza, las que estos entes ostentan en los países en que este modelo se ha consolidado. Regular consiste en medir, ajustar, ordenar algo conforme a una regla que preside el funcionamiento de una realidad. Ésa es justamente la función que corresponde a una Comisión o Agencia reguladora. Una vez que el sector ha sido modelado por la Ley y una vez que el Gobierno ha dictado, si es necesario, los Reglamentos ejecutivos, lo mejor que éste último puede hacer es desaparecer (salvo que se quiera cambiar el modelo, que es algo siempre al alcance del liderazgo político, aunque naturalmente es deseable que eso no se produzca cada tres meses). Hay que atri-

buir a estos organismos tanto las funciones normativas subordinadas (aprobación de circulares, instrucciones y directivas) como las tareas ejecutivas esenciales (otorgar concesiones o autorizaciones, aprobar tarifas, adjudicar derechos y obligaciones, arbitrar intereses, levantar actas de inspección y sanción, etcétera). Contra sus actos no debe haber recurso ordinario ante el ministro, por la sencilla razón de que éste no es superior jerárquico de aquélla. Sólo cabe, en buena lógica, el recurso ante los Tribunales ordinarios.

- B) En cuanto a la segunda idea fundacional y nota definitoria por excelencia de este tipo de organismos —su separación e impermeabilidad respecto de la influencia política que impregna la cadena jerárquica de la Administración centralizada— es arriesgado emitir un juicio de validez general acerca de si nuestros organismos reguladores y de supervisión han respondido, en la práctica, a este modelo de independencia. Ante todo conviene insistir en que esta independencia no es exactamente igual a la independencia judicial: se trata más bien de una autonomía reforzada o garantizada, en la que no existe una “separación” del poder ejecutivo. Obviamente, es al Gobierno a quien corresponde dirigir a nivel nacional la política interior y exterior, y esto incluye la política industrial, financiera, energética, etc. Una vez establecidas las grandes líneas de dicha política, el papel de estos organismos se inserta en el ámbito de la supervisión, la aplicación de normas, el desarrollo de las mismas, y la adopción de una variada gama de medidas regulatorias, muchas de ellas de carácter informal, pero siempre motivadas y fundamentadas en la racionalidad técnica o económica. La cuestión es, por tanto, si dentro de este ámbito que les es propio, se ha respetado o no —por parte del poder político y por parte de los regulados— esa autonomía especial que les reconocen las leyes. No existe aquí una respuesta única, válida para todos los casos. Lo que demuestra la experiencia es que, más allá de las garantías de independencia que establezcan las normas jurídicas, la independencia real y efectiva depende de una gran variedad de factores: la tradición y la cultura política de cada país, la formación de la opinión pública, o la propia personalidad y autoridad de quienes en cada momento desempeñan la dirección de estos organismos. No puede esperarse, por otra parte, que un modelo que ha tardado casi un siglo en desarrollarse, se implante de la noche a la mañana en un país concreto donde puede resultar una pieza extraña. Su consolidación puede resultar en ocasiones un camino largo, con avances y retrocesos, hasta llegar a su asentamiento definitivo. Con todas estas precisiones y matices, lo cierto es que, al menos en España, la autonomía de estos organismos está lejos de haberse asentado: episodios como el de la CNMV en 2007, o el del traslado de la sede de la CMT por

un Decreto del Consejo de Ministros en 2006 (caso en el que el Tribunal Supremo dejó escapar una oportunidad de pronunciarse sobre el fondo del asunto, que era la tutela judicial de la autonomía del organismo frente a la injerencia del Gobierno) son buena prueba de ello. Por otra parte, la independencia frente a las empresas y sectores regulados se ha confundido en ocasiones con la imposición o la actuación unilateral, olvidando los principios de buena regulación (y en particular el llamado diálogo regulatorio).

III. PERSPECTIVAS DE FUTURO

En cuanto a su futuro inmediato, como es sabido el papel de los organismos reguladores se ha abordado con carácter general por el legislador nacional, con ocasión de la Ley de Economía Sostenible. La Ley regula —con carácter general por primera vez en nuestro Derecho— la figura de los Organismos Reguladores, a los que dota de “plena independencia de las Administraciones Públicas y de los agentes del mercado” y atribuye esta consideración sólo a tres organismos: la Comisión Nacional de Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y la Comisión Nacional del Sector Postal. No se incluye “por ahora” al Banco de España y a la Comisión Nacional del Mercado de Valores porque —según se dice en la Exposición de Motivos— “deberán adecuarse a las reglas resultantes del proceso de discusión sobre su régimen que actualmente se desarrolla en el ámbito internacional y europeo”³. Por otra parte, la Ley crea en su disposición final novena una nueva entidad, el Comité de Regulación Ferroviaria, que a todas luces es un organismo regulador independiente, pero que no se incluye entre los que merecen esta calificación en el texto legal.

En mi opinión la Ley da pasos en la dirección correcta, en cuanto incorpora algunas garantías de independencia reclamadas desde hace tiempo por la doctrina: exención frente a instrucciones gubernamentales, supresión de recursos jerárquicos (sus actos agotan la vía administrativa), supresión de la adscripción a un Departamento ministerial, etc. Falta, sin embargo, una definición del contenido de sus funciones que asegure ese carácter de auténticos “reguladores” al que antes me referí. Es cierto que esto siempre puede concretarse en la legislación sectorial, pero hubiera sido bueno que la nueva Ley fijase criterios claros sobre las misiones esenciales de dichos organismos, asegurándoles un núcleo de funciones que justifique su existencia diferenciada de la organización administrativa tradicional.

Al margen de lo anterior, existen otras cuestiones que pueden incidir en la evolución futura de estas instituciones y que aquí sólo voy a dejar apuntadas.

³ Nada impide, en mi opinión, que la futura Ley incluya también, junto a los organismos reguladores, una referencia a estos organismos de supervisión que actúan en el sector financiero y a otros como el Consejo de Seguridad Nuclear.

3.1. La proliferación de organismos: ¿una vuelta de la Administración “polisinodial”?

A medida que se profundiza en la autonomía real de estos organismos surge con más fuerza la necesidad de una coordinación entre ellos⁴. El artículo 3.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas cita el principio de coordinación como uno de los que rigen las relaciones entre las Administraciones Públicas. Esto se ha entendido tradicionalmente como una referencia a las Administraciones territoriales, pero los progresos hacia una mayor independencia de los organismos reguladores pueden hacer necesaria la aplicación de este principio a sus relaciones con el Gobierno y la Administración (nótese que en el Proyecto ha desaparecido la “adscripción” a un Ministerio). Ahora bien, las técnicas y poderes de coordinación son muy distintas a las de cooperación: en España este es un tema bien conocido, por la importancia que tiene en el sistema autonómico. Requieren una autoridad con poderes efectivos, que asegure la “integración de los actos parciales en la globalidad del sistema”, por utilizar una expresión de la jurisprudencia constitucional. Hay que evitar que los múltiples organismos reguladores sectoriales lleguen a convertirse en el futuro en reinos de taifas, en permanente tensión entre ellos o frente a los organismos con competencias horizontales. Existe un evidente peligro de que la proliferación de este tipo de organismos —a partir de ahora desconectados además de los Departamentos ministeriales— acabe en una especie de “administración polisinodial” al estilo de la España de los Habsburgo. La alternativa a lo anterior es la refundición de organismos reguladores que presenten puntos en común, siguiendo el modelo alemán, que ha centralizado en un organismo regulador las funciones relativas a varios mercados de servicios y redes⁵.

⁴ La realidad y la regulación específica de cada sector económico permiten apreciar que efectivamente en los regulados, y especialmente en los llamados estratégicos, se da un cierto solapamiento de ordenamientos, y por tanto es tradicional el conflicto y la necesidad de criterios para garantizar la coordinación entre ellos. La Ley de Economía Sostenible establece en su artículo 10 que “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 transparencia efectiva en el funcionamiento de los sectores regulados, sin perjuicio de las funciones atribuidas a la Comisión Nacional de la Competencia o a los órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas con competencia en materia de defensa de la competencia”. Ahora bien, como siempre que el legislador utiliza estas cláusulas “sin perjuicio”, queda planteado —pero sin resolver— el problema de la coordinación entre las funciones de unos y otros, y los criterios para la resolución de los eventuales conflictos que puedan surgir. La Ley dedica su artículo 24 a la cooperación entre los organismos reguladores. En él se prevén reuniones periódicas, protocolos de actuación, etc., y por supuesto el control parlamentario, que ya existe, pero no se contempla el supuesto de un eventual conflicto. Hoy por hoy tal conflicto sólo podría encontrar el cauce de los conflictos de atribuciones regulados en nuestra legislación general de procedimiento administrativo, que no está pensado para organismos con un estatuto de autonomía especial.

⁵ En efecto, en Alemania la Autoridad Reguladora para las Telecomunicaciones y Correos, creada en 1988, se transformó en 2005 en la actual Agencia Federal de Redes para la Electricidad, Gas, Telecomunicaciones y Correos, ejerciendo potestades reguladoras en estos mercados.

3.2. Organismos reguladores y de supervisión como garantes de la unidad de mercado

En el actual modelo autonómico español existe una permanente presión sobre los organismos reguladores, dirigida a poner en cuestión sus competencias (cuando no a “colonizarlos” reclamando una composición en la que estén representadas todas las CCAA). Así ha ocurrido en el caso de la supervisión financiera (no sólo la “dual” sobre las Cajas de Ahorros), como pone de relieve el reciente conflicto entre el Estado y la Comunidad Autónoma vasca en relación con la inspección de entidades financieras⁶; y así está ocurriendo en las industrias de redes. Es cierto que en el ámbito financiero, al pasar a un primer plano los aspectos relacionados con la solvencia y reestructuración de las entidades financieras —en particular a la vista de las futuras exigencias de reservas de capital derivadas del Acuerdo de septiembre de 2010 entre los bancos centrales y autoridades miembros del Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (las reglas denominadas Basilea III)— cobran una especial relevancia las competencias estatales, precisamente por estar centradas en las materias de solvencia y seguridad (también en materia de Cajas, tema tradicionalmente considerado como “propio” por las Comunidades Autónomas). Pero al margen de circunstancias excepcionales, parece claro que unos organismos reguladores independientes, con la necesaria autoridad y prestigio, pueden convertirse en la mejor garantía de la unidad de mercado.

3.3. El Derecho comunitario y el fortalecimiento de los reguladores nacionales

La dimensión comunitaria del tema de los organismos reguladores ha dado lugar a un cierto isomorfismo institucional. La influencia de la UE, al reunir a los reguladores nacionales y promover una fertilización cruzada de ideas, ayudando a difundir el modelo de regulador independiente, ha provocado un “efecto bola de nieve”, en virtud del cual los modelos que tienen éxito en un

⁶ Al que ha puesto punto final la STS de 4 de mayo de 2010 (RJ\2010\3575) que supone un notable esfuerzo de clarificación en un tema necesitado de ella, tomando como base la jurisprudencia constitucional en la materia. Lo que ahora me interesa destacar de esta Sentencia es que, frente a la alegación del Gobierno vasco, que afirmaba que su actuación supervisora se había mantenido en el ámbito de su competencia, ya que se había limitado “al análisis de los volúmenes de liquidez desde la perspectiva del aseguramiento de la estabilidad y la evitación de riesgos de liquidez de esa concreta caja de ahorros, dentro de las funciones de supervisión prudencial y en ningún caso incidiendo en el control de la cantidad de dinero ni del funcionamiento de los sistemas de pago de la economía en su conjunto”, el Alto Tribunal afirma que “el citado Departamento del Gobierno vasco parece entender que la competencia del Estado en la materia se restringe a los hechos que afectan a la seguridad y solvencia del sistema financiero y crediticio en su conjunto, cuando lo cierto es que corresponde al Banco de España la supervisión de tales riesgos en relación con cualquier entidad, con independencia de su trascendencia, puesto que es la solvencia y seguridad del conjunto de las instituciones financieras lo que garantiza el funcionamiento del propio sistema nacional y lo que a tal efecto se atribuye por la Constitución al Estado, incluso en los aspectos ejecutivos de que se trata en el presente litigio”.

Estado miembro se propagan a los demás. La Decisión de la Comisión de 11 de noviembre de 2003, por la que se creó el Grupo de Reguladores europeos de la electricidad y el gas, o las de 5 de noviembre de 2003 sobre el Comité de Supervisores Bancarios Europeos y sobre los Supervisores de Seguros, facilitaron en su momento la coordinación y cooperación de los reguladores nacionales para la aplicación de la normativa europea. Este proceso ha continuado desde entonces. La Agencia de Cooperación de los Reguladores de la Energía (ACER) fue creada mediante el Reglamento de 13 julio de 2009, como ente público con tareas consultivas, asesoras y también decisorias en algunos temas relativos a los mercados de electricidad y gas, en el marco de la tercera reforma de las Directivas comunitarias de 2009 sobre esta materia, sustituyendo al anterior Grupo de Reguladores. Por su parte, el Reglamento 1211/2009 de 25 de noviembre crea un nuevo organismo europeo —el Organismo Europeo de Reguladores de las Comunicaciones Electrónicas (ORECE)— que sustituye en materia de cooperación al “Grupo de Reguladores Europeos de las Telecomunicaciones”, si bien no llega a dotarle de personalidad jurídica, como en el caso de la ACER. El funcionamiento de estos reguladores europeos ha de ser sin duda compatible con el principio de la autonomía institucional y el principio de respeto a la soberanía de los Estados miembros para el control y la supervisión del mercado. Pero no cabe duda de que esta nueva normativa europea conlleva un grado más de penetración del derecho comunitario en la organización y funcionamiento de los organismos reguladores de cada uno de los Estados miembros, lo que sin duda va a redundar en un fortalecimiento de sus poderes y de su independencia.