

José María Marín Quemada\*

# LA CNMC: CINCO AÑOS FAVORECIENDO EL CORRECTO FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS Y LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

*El artículo trata de realizar una valoración personal de la labor de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) desde su creación, partiendo de que su objetivo fundamental es el buen funcionamiento de los mercados y el bienestar de los consumidores. En la primera parte ofrece los motivos por los que considera que la CNMC es una institución consolidada, y se centra sobre todo en analizar las tres dimensiones fundamentales de integración, independencia y transparencia. En la segunda parte se realiza un breve balance de la actividad de esta institución, haciendo referencia tanto a la supervisión sectorial como a la defensa y promoción de la competencia. En la tercera y última parte se abordan los retos a los que la CNMC tiene que hacer frente, entre los que destacan la obtención de las competencias sectoriales previstas en la normativa europea y la necesaria autonomía en la gestión de sus recursos humanos.*

**Palabras clave:** política de competencia, regulación sectorial, autoridades independientes, diseño institucional, CNMC.

**Clasificación JEL:** K21, K23, L40, L51.

## 1. Introducción

«El funcionamiento eficiente de los mercados y la existencia de una competencia efectiva son principios básicos de la economía de mercado. La competencia impulsa la productividad de los factores y la competitividad general de la economía, lo que

favorece el crecimiento económico y actúa en beneficio de los consumidores. Estos principios son fundamentales en el diseño y definición de las políticas regulatorias de las actividades económicas». Estas son las ideas que recoge el primer párrafo del preámbulo de la Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), y a ello se ha consagrado la institución, con plena dedicación de todos sus profesionales, durante los últimos cinco años.

---

\* Presidente de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Como es sabido, la calidad de las instituciones constituye un elemento básico para impulsar el crecimiento sostenido y el bienestar. Por ello, la existencia de autoridades independientes de competencia y de regulación es un modelo muy asentado en las economías desarrolladas, y una exigencia de la Unión Europea.

En el caso de España, la importancia de la labor de la CNMC como garante de la competencia y el buen funcionamiento de los mercados regulados es, si cabe, más relevante en el actual entorno económico —común a no pocos países de nuestro entorno— en el que tanto la política fiscal como la monetaria, por distintas razones, tienen escaso margen de maniobra. Por tanto, la labor de mejora de la regulación y defensa de la competencia es clave para impulsar la competitividad de las empresas, y con ello el crecimiento económico y la creación de más empleo y de mayor calidad.

En el contexto de restricciones presupuestarias y sometimiento a las reglas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, y en ausencia de una política monetaria y de gestión de tipo de cambio independiente, las políticas de oferta adquieren una relevancia especial a la hora de fomentar la competitividad y la capacidad de crecimiento de nuestra economía.

En un mundo cada vez más global, integrado y complejo, la competitividad de las empresas y, a nivel agregado, de las economías nacionales, se determina, por el lado de la oferta, desde un conjunto de elementos que se complementan y refuerzan entre sí.

En primer lugar, como ya se ha dicho, la defensa de la competencia y las actuaciones de regulación en sectores clave de la actividad económica se constituyen en instrumentos de primer orden para promover la competitividad general de la economía. Un entorno imparcial, competitivo y transparente para los participantes en cada sector productivo es indispensable para que proliferen y se consoliden empresas eficientes que impulsen con su actuación el bienestar general, y también para favorecer la entrada de nuevas empresas.

En estrecha conexión con lo anterior se encuentran la internacionalización de los negocios y la apertura

de las economías. Las empresas nacionales que están abiertas a la competencia internacional, y que a su vez compiten para expandirse a otros mercados, son empresas necesariamente más eficientes y competitivas. Deben ser capaces de determinar y explotar sus ventajas competitivas, ya sea de producto, de procesos o gerencial, que son las que les permitirán prosperar atendiendo a las necesidades de sus clientes en entornos complejos y de elevada competencia. Solo así es posible generar un tejido empresarial robusto a medio y largo plazo, con más capacidad de afrontar las fluctuaciones de la economía.

Por último, en la economía actual tan solo es posible extraer plenamente los beneficios de la competencia y la apertura comercial para empresas y consumidores en un contexto en el que se promueva la innovación, especialmente en el ámbito de la digitalización. La transformación digital afecta de manera transversal a todos los sectores y actividades de la economía, y está modificando la forma en que se conciben, se ofertan y se consumen productos y servicios, transformando también el concepto tradicional de mercado y las fuerzas competitivas que determinan su equilibrio. Esta realidad está impregnando, como no puede ser de otra manera, el análisis de mercados de la CNMC, así como las herramientas de las que se dota en su labor, como veremos más adelante.

Competencia y regulación eficiente, internacionalización y digitalización son, por tanto, aspectos ineludibles de las políticas de oferta que debemos promover si aspiramos a una economía más competitiva y capaz de responder a las necesidades de los ciudadanos.

Por otra parte, no conviene olvidar que la actividad de la CNMC contribuye simultáneamente a reducir las desigualdades en la sociedad, porque las infracciones contra la competencia y contra la regulación perjudican siempre en mayor medida a los menos favorecidos.

Un ejemplo del beneficio para la sociedad en su conjunto que se deriva de la actuación de la CNMC se desprende de las conclusiones de un trabajo reciente en el que se estima —con una metodología basada

en las mejores prácticas internacionales y utilizando supuestos prudentes— que los cárteles desmantelados por la autoridad de competencia española entre 2012 y 2017 supusieron un ahorro medio para los consumidores de más de 580.000.000 de euros anuales<sup>1</sup>. Interesa subrayar que estos beneficios se derivarían exclusivamente de la actividad de la Dirección de Competencia, y a ellos habría que añadir, lógicamente, los producidos por las otras unidades de la CNMC.

Por tanto, hay que recordar continuamente al mercado que nuestra labor como institución tiene como objetivo proteger al consumidor, al emprendedor y a los empresarios que no buscan ventajas evitando el cumplimiento de las normas. Una actuación dirigida a garantizar que los consumidores puedan acceder a una mayor variedad de bienes de mayor calidad al mejor precio, y que las empresas dispongan de un árbitro que vele por el cumplimiento de unas reglas de juego claras y justas que no favorezcan a unos por encima de otros.

Con todo, probablemente uno de los logros de más calado de la CNMC haya sido su labor «pedagógica», es decir, su contribución a crear una cultura de respeto a la competencia, la regulación eficiente y la gobernanza pública.

## 2. La CNMC: un organismo consolidado

La relevancia y amplitud de las funciones que la legislación otorga a la CNMC la convierten en una pieza fundamental para asegurar el buen funcionamiento de la economía, incluyendo el establecimiento de condiciones equitativas de acceso y la competencia que sea posible en los mercados regulados.

Conviene recordar que la arquitectura institucional diseñada por la Ley 3/2013 no ha estado exenta de críticas. La principal inquietud en torno a la creación de

un regulador único se refería tanto a la conveniencia o no de pasar a un modelo de regulación multisectorial, como a la distinta naturaleza de la labor de defensa de la competencia y de la supervisión regulatoria sectorial. No eran pocos quienes consideraban este último aspecto como un factor que dificultaría la integración de las diversas funciones en un único organismo. Se trata de un debate legítimo, puesto que las experiencias de nuestro entorno son muy diversas y no existe una fórmula única en el ámbito europeo. En cualquier caso, la propia CNMC, tanto su dirección como sus profesionales, debe centrarse en extraer lo mejor del modelo creado y poner a la institución al servicio de la sociedad, y esto, a mi juicio, se ha conseguido.

De todas formas, la experiencia de estos años me ha confirmado en mi opinión de que —más allá de los defectos institucionales que podrían subsanarse, y de los errores que se hayan cometido— se trata de un modelo muy beneficioso para la sociedad, especialmente en el actual contexto de convergencia entre sectores, cuando lo importante no es tanto producir un bien o proporcionar un servicio como tener clientes a los que se ofrece una amplia variedad de productos.

En estos primeros años de funcionamiento, la institución se ha esforzado por concretar, con su trabajo diario, lo definido como su visión de acuerdo con el Plan Estratégico de mayo de 2014: constituirse en un modelo de referencia en regulación económica eficiente y en promoción y defensa de la competencia, como medios para conseguir el correcto funcionamiento de los mercados para un mayor bienestar. Como no he dejado de repetir desde su puesta en marcha, el modelo desarrollado se basa en tres características o principios fundamentales: la independencia, la integración y la transparencia.

La independencia se entiende tanto respecto del Gobierno, para aislar las decisiones regulatorias de la conveniencia política, como con respecto a las empresas o intereses de parte. Esta independencia permite minimizar los riesgos de captura del regulador y genera la confianza indispensable en el sistema para los

<sup>1</sup> GARCÍA-VERDUGO, J. y GÓMEZ, L. (2018). *Impacto de las intervenciones de la CNMC en defensa de la competencia (2017)*, disponible en <https://www.cnmc.es/sobre-la-cnmc/actividad-institucional/impacto-economico-social-autoridades-competencia>

agentes económicos, y en particular para los inversores y los clientes de las empresas.

Cabe recordar que, para garantizar la independencia de sus decisiones, la Ley de creación de la CNMC establece que los diez miembros de su Consejo tengan mandatos limitados temporalmente, no renovables, tengan prohibido aceptar o solicitar instrucciones del Gobierno, y su cese solo sea posible por las causas muy tasadas previstas en la Ley. Igualmente están sometidos a un régimen de incompatibilidades estricto, durante su mandato y los dos años posteriores.

La integración —en la que me extenderé un poco más, por ser característica esencial de la CNMC— hace referencia a la combinación de las funciones de regulación y supervisión con la aplicación de la normativa de defensa de la competencia. Se han unido dos herramientas que comparten un mismo objetivo: asegurar el correcto funcionamiento de los mercados en beneficio de consumidores y usuarios.

La CNMC es un organismo de supervisión integrado en un doble sentido. Es una entidad de supervisión multisectorial, dado que reúne la vigilancia de distintos sectores regulados de red, y —como ya se ha mencionado— aúna la aplicación de la normativa de competencia con la supervisión regulatoria. La integración es, sin duda, un reto importante, que debe mejorar la eficiencia y eficacia tanto de la defensa de la competencia como de la supervisión y regulación, puesto que la suma de las dos perspectivas facilita el análisis de una realidad que es poliédrica.

A pesar de las dudas iniciales, la experiencia de estos cinco años ha mostrado repetidas veces —dentro de las limitaciones de cualquier organización humana— la utilidad de disponer, en una misma institución, del conocimiento especializado de los equipos técnicos que contemplan la realidad económica desde la perspectiva de competencia y de supervisión regulatoria. Puede ser conveniente destacar a continuación algunas de las sinergias de la integración que nos hemos esforzado por aprovechar en los últimos años.

Los sectores regulados de red, independientemente del servicio que presten, se enfrentan con frecuencia a problemas similares. A pesar de las diferencias derivadas de las peculiaridades del servicio prestado, la regulación de las obligaciones de operadores propietarios de infraestructuras esenciales, la regulación —en su caso— del acceso de terceros, el establecimiento de precios orientados a costes, las metodologías para determinar la replicabilidad de las ofertas, etc., tienen una fundamentación económica similar.

Las posibilidades de actuación coordinada son igual de importantes respecto a la combinación de la supervisión regulatoria y la aplicación de la normativa de competencia. No parece congruente que la definición de un mercado, el entendimiento sobre cuál es su estructura y su dinámica, las barreras a la entrada, la determinación de los operadores con poder de mercado, el establecimiento de metodologías de costes o los análisis sobre la capacidad de réplica de otros operadores se enfoquen de distinta forma según actúe una autoridad de competencia o de regulación. La unión de defensa de la competencia y supervisión regulatoria permite al organismo estar mejor preparado, por el conocimiento y el saber práctico acumulados de ambas vertientes, para afrontar los problemas, y le proporciona un abanico de instrumentos mayor, permitiéndole ser más efectivo y más eficiente en todas las tareas que desempeña.

Los equipos multidisciplinares formados por profesionales de las distintas Direcciones de Instrucción, creados para analizar complejos asuntos regulatorios y de competencia, garantizan la visión global propia de un regulador único, en la que hemos hecho hincapié. En la misma dirección actúa el funcionamiento del Consejo en pleno.

El enfoque integrado de las decisiones de la CNMC se está traduciendo en una mayor eficacia y una mayor seguridad jurídica, que además evita el denominado *forum shopping*: que las empresas busquen la decisión de la autoridad que más les interesa en cada momento, de competencia o de regulación. Este

enfoque integrado favorece especialmente al consumidor, pero también a los nuevos entrantes en los distintos sectores.

La primera oportunidad de demostrar estas ventajas se nos presentó apenas unas semanas después de constituirse la CNMC. La actuación conjunta de las Direcciones de Energía y Competencia impidió la validación de la 19ª Subasta CESUR. Aquella decisión obligó a modificar el mecanismo de fijación trimestral de precios de la electricidad, que daría lugar al PVPC. En aquel momento se puso de manifiesto la potencialidad de las sinergias derivadas del trabajo conjunto de las Direcciones.

Un caso más que ilustra este trabajo conjunto es el que llevó a la aprobación en abril de 2015 de la compra de DTS por parte de Telefónica (C/0612/14 TELEFÓNICA/DTS) después de cerca de seis meses de tramitación y una vez que se presentaron compromisos que resolvían los severos problemas que la concentración planteaba en los mercados de televisión de pago y de comunicaciones electrónicas. La propuesta de compromisos se dividía en tres grandes bloques: mercado de televisión de pago, mercados de comercialización mayorista de contenidos y de canales, y condiciones de acceso a la red internet de Telefónica. La complejidad y relevancia de la operación para el sector y para el conjunto de la economía, por afectar a mercados tan sensibles como los de las comunicaciones electrónicas, requirió un importante esfuerzo conjunto de análisis y prospección de los profesionales de las Direcciones de Competencia y Telecomunicaciones y Audiovisual. Esto era especialmente necesario en unos sectores que atraviesan una profunda transformación fruto tanto de los procesos de consolidación como de la creciente convergencia, a los que se suma la aparición de nuevos agentes cada vez más relevantes en la prestación de servicios de telecomunicaciones y de contenidos audiovisuales.

El tercer pilar de la CNMC, la transparencia, está recogido en el artículo 37 de la Ley 3/2013 de creación de la Comisión, y ha constituido una herramienta

imprescindible. Trabajar en un escaparate ante los operadores económicos y los ciudadanos y, de manera especial, ante el Parlamento, que es a quien rinde cuentas la CNMC, nos ha facilitado la autocrítica y nos ha permitido tratar de corregir nuestros errores. Todo ello ha servido de garantía para que las actuaciones de la institución se alineen con el interés general y no con intereses de parte de carácter político o empresarial.

Lo que hacemos no puede separarse de cómo lo hacemos. Hemos establecido unos estándares exigentes de transparencia, independencia, control interno y rendición de cuentas, en muchos casos más allá de lo exigido por la normativa. Se ha puesto en marcha el primer Registro de Grupos de Interés de la Administración General del Estado, que ha sido reconocido como ejemplar por la Comisión Europea en su último informe anual sobre España; auditamos todas nuestras actuaciones: los planes anuales, los contratos adjudicados y las encomiendas de gestión; publicamos los órdenes del día de las sesiones de ambas Salas del Consejo y del Pleno, así como la relación de acuerdos adoptados, con un enlace a los mismos en la web; disponemos de buzones anonimizados para dar curso a las denuncias de los ciudadanos y facilitar su colaboración; pero también tenemos buzones de denuncia internos que protegen la independencia de nuestros técnicos y las posibles infracciones del código de conducta. En definitiva, una batería de medidas que —en mi opinión— nos ha colocado en la vanguardia de la gobernanza pública.

### 3. Balance de la actividad

Creo que la fortaleza del modelo ha quedado de manifiesto en la intensa actividad de la CNMC en estos primeros cinco años de vida, que se ha desarrollado en unas circunstancias nada fáciles. Desde los primeros meses se consiguió poner en marcha una institución nueva, con los comprensibles ajustes operativos, de estructura y de medios que ello conlleva, sin que el

trabajo de los distintos organismos integrados, en un principio, y después el de la nueva entidad, se vieran afectados. Al contrario, la entidad se asentó y alcanzó un ritmo normal de actividad con relativa rapidez, lo que tiene su reflejo en el número y la relevancia de los asuntos tratados.

En el ámbito regulatorio, la CNMC se ha comprometido con su acción con el trabajo eficiente de sectores fundamentales para el funcionamiento de la economía. Así, en el ámbito de las telecomunicaciones, ha sido especialmente destacable el trabajo desarrollado en la revisión de los mercados de banda ancha y redes de acceso de nueva generación. Tras este proceso de análisis y decisión, España se ha situado a la cabeza de Europa en este ámbito, como ha sido reconocido en el foro europeo de reguladores de telecomunicaciones (BEREC, por sus siglas en inglés), y esto está sin duda contribuyendo a la gran rapidez con la que se ha desplegado la fibra en nuestro país. La adopción de tales decisiones estuvo precedida por un análisis conjunto de las Direcciones de Telecomunicaciones y de Competencia que permitió incrementar el rigor de los planteamientos técnicos, de forma que el Consejo pudo adoptar sus decisiones contando con una mejor información y análisis. La suma de una buena regulación y la competencia en el mercado favorece hoy el desarrollo de mejores conexiones para los ciudadanos y para las empresas, y facilita el proceso de digitalización imprescindible para la economía.

En relación con nuestro papel como regulador audiovisual, al tiempo que lo anterior se ha desarrollado una labor relevante de defensa del menor y de apoyo a los discapacitados, además de publicar el preceptivo informe periódico sobre la Corporación RTVE y otros análisis relevantes.

El ámbito de la energía es especialmente notable dada la intensidad de la intervención pública y los importantes cambios legislativos que se produjeron en las legislaturas previas a la reciente moción de censura. La CNMC ha incrementado sustancialmente el grado de transparencia en este ámbito respecto a la

situación anterior. Además, en estos años se ha impulsado la actividad sancionadora y la atención a los consumidores, que se ha convertido en una prioridad.

En cuanto a las sanciones, pueden destacarse entre otras las actuaciones en torno a la subasta CESUR de diciembre de 2013, a la que me he referido antes, que dieron lugar a una multa de 25.000.000 de euros a una empresa eléctrica por manipular el precio de la electricidad en sus centrales hidráulicas, o la sanción a Nuclenor por interrumpir definitivamente la producción sin la preceptiva autorización, que superó los 18.000.000 de euros. A la vez, ha habido casos menores pero significativos, como las sanciones por valor de 2.000.000 de euros impuestas en abril de 2016 a empresas comercializadoras por incumplir sus compromisos de compra de energía en el mercado. En este caso, lo importante no fue la sanción, sino la revelación de impagos por valor de 17.000.000 de euros. Cuando la supervisión regulatoria es laxa, los ciudadanos terminan por sufrir las consecuencias. Estamos empeñados, por tanto, en realizar con rigor esta tarea.

Al igual que ocurre en el ámbito de la competencia, la finalidad de las sanciones es disuasoria, no recaudatoria. Sin embargo, no es menos cierto que la actuación de la CNMC ha generado importantes ahorros al sector público y a los consumidores. Estos ahorros se derivan tanto del efecto de la disuasión, como de las propuestas regulatorias. Por ejemplo, en el informe para calcular la retribución de las empresas titulares de instalaciones de transporte de electricidad, la CNMC valoró la propuesta del entonces Ministerio de Industria y recomendó modificaciones que suponían una rebaja del 24 por 100 de los costes de operación y mantenimiento. En otro ámbito, las inspecciones de la Dirección de Energía permitieron desarticular —en colaboración con la Guardia Civil— una estafa a las pymes de 60.000.000 de euros, por la que el Tesoro Público dejó de ingresar cerca de 14.000.000 de euros.

Este tipo de actuaciones serían mucho más eficaces si la CNMC tuviera las competencias que establecen las directivas europeas. Aunque no se entienden

los motivos, somos el único regulador de la energía en la UE cuyas decisiones en ámbitos muy relevantes no son vinculantes. Como ha sido recordado recientemente por el Comisario Europeo de Energía, la Comisión Europea tiene muy avanzado un procedimiento contra el Reino de España por este motivo, que podría derivar en importantes sanciones si no se introducen los cambios legislativos que exigen las directivas. Esta situación obligó al Consejo de la CNMC a llevar algunas decisiones del último Gobierno de Mariano Rajoy al Tribunal Supremo. Aunque ese proceso sigue en marcha, la realidad es que actualmente se han iniciado activas conversaciones con el nuevo Gobierno formado tras la moción de censura, con el fin de evitar tanto el largo proceso judicial como la posible sanción comunitaria mediante una correcta asignación de competencias en materia energética. Sin embargo, las buenas disposiciones tienen todavía que traducirse en hechos, y las modificaciones normativas necesarias no se ven facilitadas por la fragmentada distribución de fuerzas políticas en el Parlamento español.

Esta cuestión no solo es relevante desde un punto de vista competencial, sino que evitaría que los Gobiernos puedan hacer política industrial a través de las tarifas y los peajes eléctricos, algo que resulta esencial para el bienestar de los consumidores en el largo plazo. Avanzar en este sentido contribuiría a evitar las dudas de los ciudadanos sobre el sector y a incrementar la eficacia del sistema en su conjunto.

Mientras cambia la anómala situación descrita en los párrafos anteriores, conviene subrayar que además de contribuir a una mejor regulación en la medida de nuestras limitadas competencias, y de avanzar en la supervisión del sector, en estos años se ha realizado una labor relevante dirigida a ayudar a los consumidores privados y empresariales. Por ejemplo, se ha puesto a disposición de los ciudadanos un comparador de tarifas eléctricas, así como un simulador de facturación de electricidad con el nuevo mecanismo de precios, y más recientemente una aplicación para valorar la elegibilidad para el bono social. La CNMC

también publicó un decálogo de recomendaciones a los usuarios de tarifa eléctrica para orientarles en la selección de proveedor. La atención a los consumidores energéticos se ha traducido en un importante aumento en el número de consultas respondidas cada año, hasta superar las 2.000 consultas anuales.

En otra responsabilidad distinta, es indudable que el desarrollo de un mejor marco regulador del sector postal, ferroviario o el transporte por carretera contribuirá sin duda a la competitividad de nuestras empresas. La combinación de la actividad de regulación y supervisión del transporte y sector postal con la ya tradicional preocupación desde el punto de vista de competencia en estos asuntos permite abordar la problemática sectorial de forma más eficaz y más adaptada a los momentos actuales.

En este ámbito, como es sabido, el tamaño y grado de independencia de las antiguas autoridades reguladoras limitaban su capacidad para hacer frente a desafíos como la liberalización del transporte por ferrocarril, la privatización de AENA o la modernización del marco regulador del sector postal. Quizás por eso, en esta área se percibe con mayor claridad y de día en día el aumento de nuestra capacidad y posibilidades de trabajo.

Entre las actuaciones más relevantes destaca la regulación de las tarifas de AENA, que se ha traducido en un informe vinculante y uno no vinculante, el Documento de Regulación Aeroportuaria (DORA), en el que consideramos que las tarifas de AENA deberían bajar aún un 2 por 100 anual entre 2017 y 2021. Para llegar a este resultado, la CNMC analizó rigurosamente la propuesta de AENA, revisándola a la baja, lo que se debería traducir en menores precios para los ciudadanos y para las compañías aéreas.

Por cierto, resulta singular que nuestro marco regulador no dé la última palabra en este ámbito a la autoridad independiente, sino que corresponda al Gobierno, principal accionista de la compañía. Una buena forma de eliminar estos incentivos perversos sería que fuera la CNMC quien determinara la tarifa regulada, lo que

permitiría que se valorara y, en su caso, se corrigiera la propuesta de AENA en un proceso técnicamente riguroso y transparente, alejado de intereses de parte.

En el caso del sector postal, en el que desde Competencia ya se habían lanzado numerosos expedientes sancionadores y estudios sectoriales, la actividad ha tratado de impulsar el proceso de modernización, que no ha discurrido al ritmo esperado. Que Correos no disponga todavía de un plan de prestación del servicio postal universal, algo exigido desde la Ley postal de 2010, evidencia la dificultad para progresar en este ámbito, aunque parece que se han producido avances recientes que hacen confiar en una pronta resolución de esta laguna, bien ajena al deseo de la CNMC.

No obstante, la CNMC ya ha acometido diversas acciones que están favoreciendo una supervisión más adecuada del mayor operador postal, especialmente en el ámbito del servicio postal universal, como la verificación de la contabilidad analítica de Correos, la metodología para calcular el coste del servicio postal universal o la supervisión de la calidad del servicio postal universal. Estas actuaciones analizan si los fondos que recibe Correos son o no excesivos, y si el servicio que presta es o no adecuado.

La actuación de la CNMC en el ámbito de la competencia tiene dos grandes pilares. Por un lado, asegurar el cumplimiento de la Ley de competencia, es decir, perseguir cárteles y abusos de las empresas dominantes, y realizar un control de los procesos de concentración entre empresas. Por otro, promocionar la competencia, que incluye realizar análisis de sectores, valoración de proyectos normativos y una importante labor de difusión de los principios de regulación económica eficiente.

Pues bien, la CNMC se ha mantenido muy activa en estos años, tanto en la gestión de concentraciones como en la lucha contra las conductas restrictivas de la competencia, así como en la tarea de promoción de la competencia.

En el período 2014-2017 se han analizado en torno a 400 concentraciones económicas, las cuales, en

su gran mayoría, no presentaban problemas de competencia y fueron autorizadas en primera fase. Cabe subrayar la plena consolidación de un modelo ágil y eficiente en este ámbito: en la actualidad más del 90 por 100 de las operaciones se acogen al trámite de prenotificación, y aproximadamente dos de cada tres notificaciones se realizan por el procedimiento abreviado. El resultado es una práctica flexible y rápida en este ámbito, muy valorada por los agentes económicos, a pesar de que el número de notificaciones ha aumentado a partir de 2014, en línea con la recuperación de la actividad económica.

En cuanto a la persecución de las conductas prohibidas, de acuerdo con lo contemplado en nuestro Plan Estratégico, la CNMC se ha concentrado en la persecución de las prácticas más dañinas, en especial de los cárteles, para lo que ha potenciado su actuación de oficio, y continúa trabajando en el desarrollo y perfeccionamiento de sus procedimientos de detección, inspección e instrucción. Los resultados se pueden calificar de notables.

La CNMC ha sancionado más de 30 cárteles en el período 2014-2017, lo que representa el 55 por 100 de las resoluciones sancionadoras por conductas prohibidas del período, poniendo de manifiesto la mencionada prioridad otorgada a la lucha contra las prácticas más anticompetitivas. No se han escatimado medios para ello, y el resultado ha sido posible gracias a una efectiva combinación de actividad de oficio, al funcionamiento de nuestro programa de clemencia —introducido con la Ley de Defensa de la Competencia de 2007— y a los frutos de la actividad de inspección.

Es significativo que más de una tercera parte de los cárteles sancionados fueran detectados gracias al programa de clemencia, que ha superado ya las 100 solicitudes desde sus comienzos en 2008<sup>2</sup>. Y precisamente este programa ha espoleado a la institución en su

---

<sup>2</sup> Las solicitudes de clemencia han dado lugar al desmantelamiento directo de un total de 27 cárteles desde enero de 2010, fecha en la que se resolvió el primer expediente sancionador en aplicación de este programa.

actividad inspectora. En el período 2014-2017 la CNMC ha realizado más de 30 inspecciones, en el transcurso de las cuales han sido objeto de inspección 129 empresas. El trabajo conjunto de equipos de inspectores y de expertos informáticos ha sido esencial y ha dado extraordinarios frutos, permitiendo, además, detectar en siete ocasiones infracciones adicionales de la normativa de competencia en mercados conexos.

Esta labor de vigilancia se verá reforzada por la recién creada Unidad de Inteligencia Económica, que hará un seguimiento de los mercados que sean más susceptibles de padecer comportamientos anticompetitivos, con especial dedicación a las licitaciones públicas y a los mercados vinculados a la economía digital, a través de técnicas de tratamiento de datos (*big data*, algoritmos...). La tarea de esta unidad ya ha empezado a dar sus primeros frutos, que se han traducido en varios casos que están siendo investigados por la Dirección de Competencia.

Precisamente un ámbito en el que la actividad de detección y sanción de cárteles ha sido particularmente intensa en estos tres años ha sido el de la contratación pública. Los cárteles de residuos urbanos, construcciones modulares, pañales para adultos o mudanzas internacionales, entre otros muchos, han supuesto un coste de millones de euros para nuestras arcas públicas. Que un grupo de empresas se reparta las licitaciones públicas e infle los precios durante un importante número de años genera un daño muy significativo al consumidor y al contribuyente. Además, estas investigaciones han contribuido a la lucha contra la corrupción.

La reforma de la Ley de contratos, que permite sancionar a las empresas que han participado en cárteles, prohibiéndoles que participen en licitaciones públicas, contribuirá sin duda a reducir estas prácticas. También ayudarán nuestros esfuerzos por formar a los funcionarios de distintos ámbitos territoriales, de forma que avancen en el diseño de licitaciones para prevenir estas conductas y cómo detectarlas.

Otros sectores en los que ha habido sanciones importantes han sido el del automóvil, derivados

financieros, las industrias lácteas, el de cartón y papel ondulado, paquetería empresarial (tan importante para el comercio electrónico), el de combustibles, transporte frigorífico o del hormigón. Es importante tener en cuenta que no siempre suponen un daño directo al consumidor o al contribuyente. En ocasiones, como en el caso de las industrias lácteas, son las grandes empresas las que se aprovechan de pequeños productores, haciéndoles muy difícil mantenerse en el mercado. En estos cinco años y en distintos sectores, la CNMC ha impuesto multas por un importe superior a los 1.000 millones de euros, de los cuales más del 80 por 100 corresponden a multas a cárteles<sup>3</sup>.

Pero si la actividad sancionadora es importante, también lo es, para la entidad y para la seguridad jurídica de los agentes, la revisión jurisdiccional de las declaraciones de infracción en el ámbito de competencia. Y en este ámbito conviene destacar que en torno al 80 por 100 de las resoluciones revisadas por la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo han sido confirmadas en su fondo por estos tribunales<sup>4</sup>. Es decir, en un porcentaje muy elevado de casos se ha confirmado la opinión de la autoridad de competencia sobre la existencia de una infracción anticompetitiva.

No obstante, aspiramos a más, y los reveses judiciales referidos a nuestras resoluciones nos han servido de estímulo para procurar poner todos los medios a nuestro alcance para reforzar los aspectos jurídicos y económicos, tanto de nuestra fase de instrucción como de nuestras resoluciones, y a colaborar más activamente con la Abogacía del Estado cuando nuestras resoluciones son impugnadas.

Una buena parte de la problemática a la que me refería antes tiene que ver, como es sabido, con la discrepancia con la Audiencia Nacional, desde 2013, con

<sup>3</sup> Esta cifra de multas comprende tanto las impuestas por infracciones contra la competencia como las que se refieren a infracciones contra la legislación sectorial de energía, telecomunicaciones, audiovisual y postal.

<sup>4</sup> En concreto, el 75,3 por 100 en la Audiencia Nacional y el 82,4 por 100 en el Tribunal Supremo. Para más información puede consultarse el documento completo: <https://www.cnmc.es/node/368434>

el método de cálculo de las multas aparejadas a las declaraciones de infracción. Esta discrepancia fue resuelta en enero de 2015 por el Tribunal Supremo, pero ha llevado a que, en una elevada proporción de los casos, los tribunales ordenasen recalcular las multas, y nos ha obligado a elaborar un nuevo sistema de fijación de multas acorde con las exigencias de la Ley y a la nueva jurisprudencia. A lo largo del año 2018 se han ido produciendo ya un buen número de sentencias confirmando la nueva metodología sancionadora.

Finalmente, la CNMC ha sido muy activa en el campo de la promoción, herramienta vital para fomentar el funcionamiento competitivo de los mercados a través de la formación, la divulgación, el análisis, los informes sobre normativa, así como la elaboración de guías y recomendaciones. Es importante subrayar que, con frecuencia, las restricciones a la competencia no se producen solo por decisiones y acuerdos de las empresas, sino que también surgen a raíz de decisiones de las propias Administraciones Públicas.

Desde la creación de la CNMC, el Departamento de Promoción de la Competencia ha emitido más de 110 informes regulatorios, principalmente sobre contratación pública y los sectores de transporte, servicios profesionales, agroalimentario y propiedad intelectual. De igual modo se han emitido 17 consultas públicas y estudios de mercado de diversa índole, que han incidido desde el punto de vista económico y legal en el funcionamiento de los mercados, y se han realizado recomendaciones en sectores como el transporte aéreo, ferroviario y por carretera, el sector farmacéutico, o la distribución mayorista y minorista de carburantes, así como en sectores y ámbitos novedosos y de creciente relevancia transversal para el conjunto de la actividad económica, como el reciente estudio sobre el uso de las nuevas tecnologías en el sector financiero o *fintech*, o la consulta pública sobre economía colaborativa y nuevos modelos de prestación de servicios por Internet.

En ocasiones las reacciones a nuestros informes han resultado poco serenas, a veces por proceder

de quienes ven amenazados intereses particulares consolidados durante años. Ese fue el caso del estudio sobre la distribución de medicamentos, el informe sobre las gasolineras automáticas, los vehículos de transporte de viajeros con conductor (VTC) o los apartamentos turísticos. En cualquier caso, nosotros seguimos confiando en el diálogo basado en el rigor técnico, la transparencia, la independencia y en nuestro espíritu de servicio público.

La CNMC, como el resto de autoridades de competencia modernas, cuenta con una función de promoción de la competencia dirigida a asesorar a las Administraciones, que permite, llegado el caso, impugnar normas estatales, autonómicas o locales que obstaculicen la competencia o la unidad de mercado, siempre que no tengan rango de ley. Esta responsabilidad se deriva de dos disposiciones contenidas en nuestra Ley de creación y en la Ley de unidad de mercado<sup>5</sup>.

Hemos actuado con mucha prudencia en estos ámbitos, conscientes de que esta herramienta debe tender a ser un elemento de disuasión. Tratamos de convencer a las Administraciones para que adapten el texto normativo antes de emprender acciones judiciales, pero ha sido inevitable en 11 ocasiones. Algunos de los asuntos en los que hemos estado especialmente activos requieren una aproximación técnica compleja, como las normas autonómicas y locales relativas a las viviendas y alojamientos turísticos que pudieran contener determinadas previsiones innecesarias o, al menos, desproporcionadas, y las normas estatales y locales que regulan la actividad de los VTC.

No puedo terminar este balance sin hacer referencia a otros ámbitos de actuación, de carácter horizontal, que constituyen una muestra de los logros alcanzados en estos cinco años.

En primer lugar, la CNMC está realizando un gran esfuerzo para digitalizar su gestión, un objetivo

---

<sup>5</sup> Me refiero al artículo 5.4 de la Ley 3/2013 de creación de la CNMC, y al artículo 27 de la Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado.

estratégico de gran importancia no solo para la eficacia de nuestro trabajo, sino también para garantizar la independencia y transparencia de la institución. Por un lado, tras refundir las diversas webs existentes en los organismos que se extinguieron para dar lugar a la CNMC, se han empleado muchos recursos para elaborar una nueva página web que supone un ejercicio de transparencia, y la culminación del proceso de digitalización de la información elaborada por nuestra institución, ya que estará perfectamente integrada con nuestros avanzados sistemas internos de información.

Otro ámbito de actuación horizontal en el que se ha producido un avance relevante en estos cinco años ha sido el de las estadísticas. No solo se ha dado continuidad a la información elaborada en el pasado, como el informe anual de telecomunicaciones, sino que se han lanzado nuevos productos que cubren ámbitos en los que apenas existía información actualizada. Así, en el marco de CNMCData se publican periódicamente, por ejemplo, los resultados del panel de hogares con datos sobre pautas de consumo, así como los últimos datos disponibles sobre la evolución del comercio electrónico en España, que constituyen, a mi juicio, información de gran valía para nuestros ciudadanos y empresas<sup>6</sup>.

Por último, no puedo cerrar este balance sin mencionar la intensa actividad internacional de la CNMC. Como ya he comentado, tanto en el ámbito de la energía como en el de telecomunicaciones, la normativa europea marca el camino, por lo que es vital para los intereses nacionales estar representado y tener visibilidad en los foros de reguladores sectoriales que participan activamente en el proceso legislativo y en el desarrollo de estrategias a largo plazo. En este sentido, la CNMC ha adoptado una posición de liderazgo en el grupo de trabajo de electricidad del Consejo de Reguladores Energéticos Europeos (CEER, por sus siglas en inglés), y en BEREK, el foro europeo que reúne a los reguladores independientes de

telecomunicaciones, y continúa siendo el anfitrión del denominado Foro del Gas. Algo parecido puede decirse de los otros sectores supervisados por la CNMC, y también en el ámbito de competencia, donde la actividad internacional ha sido particularmente intensa durante la preparación de la nueva directiva ECN+.

#### 4. Retos y prioridades para una entidad moderna

No quisiera acabar este balance de nuestra actividad sin referirme también a los principales retos y proyectos de futuro más inmediatos que afronta la entidad, y que habrán de prepararla para seguir cumpliendo su función en una economía cada vez más abierta e interdependiente, y entrados de lleno en la era de la digitalización.

En el ámbito competencial, en las actividades relacionadas con el sector energético, la CNMC debe conseguir las competencias que le corresponden en la fijación de peajes de electricidad y de gas de acuerdo con las directivas europeas. Algo parecido puede decirse referido al ámbito de las telecomunicaciones, basándonos en este caso en las mejores prácticas internacionales.

Por otra parte, el año pasado se cumplió el décimo aniversario de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia. La experiencia práctica adquirida en estos diez años, la evolución de los mercados y las novedades recientes en otras normas nacionales y comunitarias nos ha conducido a un período de reflexión con vistas a introducir mejoras y novedades en nuestro sistema. Tras diversas sesiones de trabajo y seminarios con abogados, académicos y autoridades de competencia autonómicas, así como consultas públicas, pretendemos culminar con una propuesta consensuada de mejoras. Algunas tratarán de traer mayor claridad o reducir la carga administrativa, pero otras deberían ser de mayor calado, como la introducción de un procedimiento transaccional (*settlements*) en los casos de conductas anticompetitivas, que se antoja necesario en un contexto de elevada litigiosidad.

<sup>6</sup> <http://data.cnm.es/datagraph/>

Debemos modernizar nuestra norma para asegurar que la CNMC está equipada con las mejores herramientas. Que este proceso desemboque en un nuevo marco normativo, adaptado a los nuevos tiempos, dependerá de la voluntad del legislador y de nuestra capacidad de convicción, pero conviene recordar que esta es, además, la línea que marca la propuesta de Directiva ECN+, que será aprobada próximamente en Bruselas.

En cuanto a la normativa por la que se rige el funcionamiento de la CNMC —tanto la Ley 3/2013 de creación como el Estatuto Orgánico—, sería necesario corregir, cuando sea oportuno, algunas disfunciones que se han puesto de manifiesto en nuestro quehacer diario. En primer lugar, el legislador es explícito en su Ley de creación al señalar que hay dos órganos de gobierno: el Consejo, que resuelve, y el Presidente, que es responsable de la coordinación de las Direcciones y del funcionamiento práctico de la institución. En este marco, la existencia de dos Salas, una de competencia y otra de regulación y supervisión, requiere una coordinación más estrecha que, en futuras revisiones de nuestra normativa, debería ser contemplada.

En segundo lugar, una autoridad independiente solo podrá actuar de manera efectiva, como se exige a los modernos organismos de su naturaleza, si se le dota de los recursos para cumplir con sus fines y tiene capacidad para utilizarlos con autonomía, dentro de las debidas limitaciones presupuestarias, y también en este ámbito los avances exigirán modificaciones legislativas. Dos son los principales aspectos que deben mejorarse: por un lado, dotar a la entidad de autonomía presupuestaria, tal y como propugnan los organismos internacionales para las entidades independientes<sup>7</sup>; y por otro, mucho más relevante a corto plazo, dotar a la entidad de mayor autonomía para utilizar su presupuesto, especialmente en el área de recursos humanos. La CNMC

debería tener la capacidad de fijar sus políticas de contratación, lo que incluye las políticas de retribución y promoción, sin necesidad de solicitar autorización al Gobierno, como sucede en la actualidad. La actividad de la entidad descansa sobre el incansable trabajo y compromiso de sus profesionales, y solo así se podrá atraer y retener a los más cualificados.

## 5. Conclusiones

Volviendo al comienzo de mi exposición, la labor de la CNMC como garante de la competencia y el buen funcionamiento de los mercados regulados es clave para impulsar la competitividad de nuestras empresas, y con ello el crecimiento económico y la creación de más empleo de mayor calidad, a la vez que se contribuye a combatir la desigualdad.

España tiene una estructura económica e institucional joven. Apenas hace 30 años que el Estado abandonó la propiedad de muchas empresas públicas que operaban como monopolios legales. Han pasado poco más de 20 años desde que se liberalizaron las telecomunicaciones. Solo han transcurrido 11 años desde que se aprobó una ley de defensa de la competencia comparable a la de los países de la OCDE. La arquitectura institucional de la supervisión de los mercados requiere tiempo para consolidarse, y es necesario seguir trabajando en los organismos de supervisión, dotándolos de recursos suficientes y de soberanía en la gestión de sus recursos para garantizar su independencia y su efectividad.

Creo que el balance de los cinco años de nuestro trabajo indica que estamos en el buen camino y que, con la colaboración de todos, podemos afrontar con optimismo los desafíos que tenemos por delante. Los profesionales de la CNMC están comprometidos con el reto de desempeñar sus responsabilidades con altura de miras para ayudar a las empresas y a los ciudadanos, y para colaborar en la transformación digital de la economía, que tantas oportunidades presenta para nuestra sociedad.

<sup>7</sup> OECD's Competition Committee, Being an Independent Regulator, París, 26 de octubre de 2015; OECD, Key Points of Roundtable Discussion on Changes in Institutional Design of Competition Authorities: Part I, DAF/COMP/WD(2015)2.

Al fin y al cabo, todas las actuaciones de la CNMC están dirigidas a proteger a los consumidores de cualquier abuso en el ámbito de la actividad económica, a asegurar que las empresas respetan las reglas del juego, y a sentar las bases para el desarrollo de un tejido productivo más competitivo, capaz de generar la riqueza que asegure nuestro bienestar futuro. Pueden estar seguros de que la CNMC seguirá trabajando por el interés general de forma independiente, rigurosa y transparente, luchando por mejorar nuestras actuaciones, aprendiendo de los errores, rectificando cuando sea preciso, estudiando y escuchando las reflexiones y sugerencias para intentar prestar a la sociedad un servicio cada vez de mayor calidad.

## Referencias bibliográficas

[1] CNMC (2018). *Revisión jurisdiccional en el período 2014-2017 de las declaraciones de infracción de la Autoridad Nacional de Competencia*. Disponible (01/10/2018) en <https://www.cnmc.es/node/368434>

[2] CNMC (2018). *Datos estadísticos* disponibles (01/10/2018) en <http://data.cnmc.es/datagraph/>

[3] GARCÍA-VERDUGO, J. y GÓMEZ, L. (2018). *Impacto de las intervenciones de la CNMC en defensa de la competencia (2017)*, disponible (01/10/2018) en <https://www.cnmc.es/sobre-la-cnmc/actividad-institucional/impacto-economico-social-autoridades-competencia>

[4] OECD (2015a). *Being an Independent Regulator*, OECD's Competition Committee 26 de octubre de 2015.

[5] OECD (2015b). *Key Points of Roundtable Discussion on Changes in Institutional Design of Competition Authorities: Part I*, DAF/COMP/WD(2015)2.