

Reforma de los Organismos reguladores

El 19 de diciembre de 2011 en su discurso de investidura, Mariano Rajoy destacó la necesidad de “reducir el número de Organismos Reguladores y reordenar sus competencias” y anunció la reforma de estos organismos en el primer trimestre de 2012. El Grupo de Políticas Públicas y Regulación del COIT manifestó algunas consideraciones sobre esta reforma por su afectación al organismo regulador de las comunicaciones electrónicas, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT), en el informe “Reflexiones del COIT en torno a la reforma de los organismos reguladores sectoriales”. Finalmente, el pasado 24 de febrero se remitió al Consejo de Ministros el informe sobre el Anteproyecto de Ley de reforma de organismos supervisores. En este artículo extractamos los aspectos más relevantes puestos de manifiesto por este Grupo del COIT, repasamos las posibilidades de reforma que planteaba dicho Grupo y presentamos el nuevo organismo finalmente propuesto.

Premisas de partida

En la transformación de nuestro modelo productivo la inversión e innovación serán claves para hacer nuestra economía más competitiva pero tanto la inversión como la innovación pueden verse afectados por la regulación. Los poderes públicos tienen el deber de generar un marco favorable a la inversión e innovación para lo que se requiere una nueva estructura regulatoria, en la que se clarifiquen las competencias, se asegure la neutralidad e independencia y se consiga un ahorro de costes.

En el contexto de las comunicaciones electrónicas, el marco europeo regulador de las mismas establece en cada Estado Miembro la figura de la autoridad nacional de reglamentación (ANR), como la autoridad pública

para supervisar la interpretación y la aplicación de las directivas relativas a las redes y a los servicios de comunicaciones electrónicas.

El marco regulatorio europeo establece que los Estados miembros deben garantizar la independencia de las ANR, velando por que sean jurídicamente distintas e independientes de todas las entidades suministradoras de redes, equipos o servicios de comunicaciones electrónicas. Las ANR, responsables además de la regulación *ex ante* de los mercados, no deben aceptar instrucciones de ningún otro organismo. En España, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) es el organismo que asume las funciones ANR.

Partiendo de esta base, el Grupo de Políticas Públicas y Regulación considera que cualquier proceso de reforma de los reguladores sectoriales que incluya a la CMT ha de acometerse de forma que no se vea afectada su capacidad de análisis del sector de las telecomunicaciones ni su independencia de los agentes del sector, del poder político y de los medios de comunicación.

Asimismo, en el organismo resultante, el Consejo facultado para decidir en las materias de telecomunicaciones es necesario que lo integren expertos reconocidos en el sector, así como preservar la profesionalidad y experiencia de sus técnicos y especialistas, evitando que el desconocimiento sectorial o técnico erosione su funcionamiento y su credibilidad ante el mercado y ante las instituciones europeas.

El organismo regulador resultante ha de tener perfecto encaje en la estructura reguladora que disponen las Directivas europeas para fomentar la competencia en los mercados de comunicaciones electrónicas y guiarse por los objetivos de convergencia tecnológica y fomento de la inversión en redes y servicios avanzados establecidos por la propia UE.

El marco europeo de las comunicaciones electrónicas establece una clara distinción entre las autoridades de regulación sectoriales, encargadas de la regulación *ex ante* y que han de ser independientes frente a cualquier otro organismo, y las autoridades de competencia encargadas del control *ex post*.

La eficiencia de las administraciones públicas ha de sustanciarse en un menor coste para los administrados, por lo que cualquier reforma de los organismos reguladores sectoriales y de competencia deberá tener como principio el de la racionalización de sus estructuras operativas, reduciendo en unos menores costes para los agentes que las sufragan.

Posibilidades de reforma planteadas por el Grupo de Políticas Públicas y Regulación

En base a las tendencias que el Grupo de Trabajo interministerial encargado de presentar la reforma de los organismos estaba considerando según las informaciones publicadas en los medios de comunicación, el informe del COIT recogió dos posibilidades:

- ▶ La creación de un súper-regulador sectorial con competencias en varios sectores.
- ▶ La creación de una nueva autoridad de competencia que integre a los organismos sectoriales.

1. La creación de un súper-regulador sectorial con competencias en varios sectores

Este modelo se basaría en la concentración de competencias sobre la regulación de varios sectores en un único organismo regulador. Algunos estudios¹ consideran que la constitución de un único súper-regulador de varios sectores conlleva beneficios en forma de refuerzo de su independencia de las compañías reguladas y del poder político, economías de escala en la utilización de sus recursos técnicos y administrativos y permite abordar más eficientemente la regulación de sectores convergentes.

Según el informe, el encaje en un único súper-regulador de las competencias correspondientes a varios sectores (comunicaciones electrónicas convergentes, energía, postal, etc.) podría acometerse con una organización funcional similar a la del regulador alemán BNetzA², que dispone de las denominadas Cámaras Reguladoras sectoriales, constituidas por un presidente y dos asesores, que funcionan a modo de consejos u órganos colegiados especializados y toman las decisiones de la agencia en las materias específicas previamente asignadas, de forma que sus decisiones únicamente pueden apelarse en los tribunales. Es decir, a diferencia del resto de organismos europeos y precisamente por la amplitud de competencias del regulador BNetzA, no existe un único consejo que toma las decisiones del mismo, sino varios consejos o cámaras especializadas. Con esta estructura se preservaría la especialización necesaria para abordar las políticas regulatorias más adecuadas para un determinado sector o mercado.

2. La creación de una nueva autoridad de competencia que integre a los organismos sectoriales

Otra de las posibles vías de la reforma que se habrían considerado por el Grupo interministerial y el que el informe del Grupo de Políticas Públicas recogía es la concentración de los reguladores sectoriales en un único "súper-regulador", coordinados por un nivel superior que sería la autoridad de defensa de la competencia.

La función esencial de la CMT es el ejercicio de la protección de la libre competencia en el mercado de las comunicaciones electrónicas y de los servicios audiovisuales en todo el territorio nacional. Y precisamente porque este fin último puede entrar en contradicción con el objeto de la autoridad española de defensa de la competencia, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), que es preservar, garantizar y promover la competencia efectiva en los mercados a nivel nacional, el marco normativo actual exige la coordinación de los entes reguladores sectoriales con la CNC, a través de la obligación de suministro recíproco de información y consultas, mediante la realización de informes, sobre determinados procedimientos.

La unión de la autoridad de competencia y los reguladores sectoriales podría presentar beneficios al limitar inconsistencias entre ellos y por su carácter de "ventanilla única", lo que eliminaría duplicidades en los procedimientos relacionados con cuestiones de competencia y, consecuentemente, disminuiría los costes de transacción para los regulados.

Esta opción sería totalmente novedosa en Europa, ya que en ningún país analizado existe un único ente que aúne la autoridad de competencia y las ANR sectoriales, como se puede apreciar en la tabla comparativa. Sólo Holanda³ ha aprobado una medida similar para que a partir de enero de 2013 se produzca la unión de su regulador de telecomunicaciones, OPTA, con la autoridad de competencia.

Por este motivo, el informe advierte de que en caso de que se implante esta opción, es preciso poner de manifiesto que existe un riesgo de que se adopte una visión más generalista del organismo resultante y de que, en aras de una mal entendida mayor eficiencia, se reduzca la actual estructura técnica y de conocimiento específico del sector de las telecomunicaciones, lo que afectaría de forma negativa a la capacidad de análisis del sector de las telecomunicaciones y, en consecuencia, quedarían relegadas materias específicas y fundamentales de la regulación sectorial de las comunicaciones electrónicas⁴, como el análisis de los mercados relevantes y la imposición de obligaciones, la revisión de las ofertas de acceso e interconexión de referencia, la determinación del coste neto del servicio universal (telefónico y de banda ancha) o la asignación de recursos escasos.

A lo que hay que añadir que este año es precisamente crítico debido al ejercicio que tiene que acometer la CMT de análisis de mercados pertinentes de productos y servicios de comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación *ex ante*.

	ESPAÑA	ALEMANIA	FRANCIA	ITALIA	PORTUGAL	REINO UNIDO
Regulador de las comunicaciones electrónicas	Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones	BNetzA – BundesNetzAgentur	ARCEP - Autorité de Régulation des Communications Electroniques et des Postes	AGCOM - Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni	ANACOM - Autoridade Nacional de Comunicações	OFCOM - Office of Communications
Fecha de creación ¹	1996	2005	2005	1997	2002	2003
Competencias	Comunicaciones electrónicas (sin competencias sobre espectro radioeléctrico) Audiovisual (de forma parcial)	Comunicaciones electrónicas (incluyendo gestión de espectro radioeléctrico) Sector postal Energía Sector ferroviario	Comunicaciones electrónicas (incluyendo asignación de espectro radioeléctrico) Sector postal	Comunicaciones electrónicas (incluyendo gestión de espectro radioeléctrico) Audiovisual Contenidos: pluralismo editorial	Comunicaciones electrónicas (incluyendo gestión de espectro radioeléctrico) Sector postal	Comunicaciones electrónicas (incluyendo gestión de espectro radioeléctrico) Audiovisual Contenidos: pluralismo editorial y calidad de las emisiones
Régimen jurídico	Organismo público independiente, adscrito al Ministerio de Industria, Energía y Turismo	Autoridad Federal, adscrita al Ministerio de Economía y Tecnología	Autoridad administrativa independiente	Autoridad independiente, que reporta al Parlamento	Autoridad administrativa independiente	Autoridad independiente, que reporta al Parlamento
Autoridad de competencia	Comisión Nacional de la Competencia	Bundeskartellamt	Autorité de la Concurrence	Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)	Autoridade da Concorrência	Office of Fair Trading Competition Commission Competition Appeal Tribunal

¹ Se indica su fecha de creación en su configuración administrativa y de competencias actual

Tabla 1. Comparativa de organismos reguladores y de competencia en Europa.

3. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

Finalmente, la propuesta del gobierno es la creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que agrupará las funciones de supervisión de los anteriores organismos independientes: la Comisión Nacional de la Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional del Sector Postal, la Comisión Nacional del Juego, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria, el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales, el Comité de Regulación Ferroviaria y la Comisión Nacional de la Competencia.

La nueva Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia estará compuesta por nueve consejeros, que nombrarán un Presidente y un Vicepresidente. Serán propuestos por el Gobierno y su nombramiento deberá ser ratificado por el Congreso de los Diputados. Su mandato tendrá una duración de seis años con renovaciones parciales y presidencia rotatoria.

El Ministerio de Industria, Turismo y Energía asumiría determinadas funciones de tipo administrativo hasta ahora realizadas por la CMT, como las tareas de registro de los operadores o inspección, reservándose el nuevo organismo regulatorio las funciones reservadas por las Directivas que regulan el sector.

Esperamos que el nuevo organismo regulatorio garantice la especialización sectorial en la toma de decisiones sobre regulación que afecten a nuestro sector, favorezca un marco regulatorio favorable a la inversión y una transición progresiva de la regulación *ex ante* y *ex post*.

Al cierre de esta edición, la CMT ha emitido, al amparo de las competencias de asesoramiento y de informe preceptivo que ostenta, su Informe sobre el Anteproyecto de Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. La CMT manifiesta, entre otras, su preocupación por la transferencia de competencias de la CMT a Industria en relación a la pérdida de conocimiento específico acumulado y que el nuevo organismo, la CNMC, se alejaría de la tendencia europea de la mayoría de países de un regulador convergente y se distanciaría también del caso alemán con un regulador multisectorial. ☺

Referencias

- Discurso de Investidura de 19 de diciembre de 2011 disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/index.htm>
- Referencia del Consejo de Ministros de 24 de febrero de 2012 disponible en: http://www.lamoncloa.gob.es/ConsejoDeMinistros/Referencias/_2012/refc20120224.htm#Supervisores
- Reflexiones del COIT en torno a la reforma de los organismos reguladores sectoriales disponible en: <http://www.coit.es/descargar.php?idarchivo=5377>
- Marco regulatorio europeo de las comunicaciones electrónicas http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/legislative_framework/124216a_es.htm
- Informe de la CMT sobre el anteproyecto de Ley de Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia http://www.cmt.es/cmt_ptl_ext/SelectOption.do?nav=begin&detalles=09002719800bc957

Notas

- ¹ Véase *Regulating The Regulators? An Assessment of Institutional Structures and Procedural Rules of National Regulatory Authorities*. Christina Spirelli, *International Journal of Communications Law and Policy*, Winter 2003-04.
- ² http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1912/DE/Home/home_node.html
- ³ <http://www.opta.nl/en/news/all-publications/publication/?id=3487>
- ⁴ Este enfoque de concentración de autoridades de competencia y reguladores sectoriales es puesto en duda en varios estudios:
The Proliferation of National Regulatory Authorities alongside Competition Authorities: A Source of Jurisdictional Confusion. Nicolas Petit, *The Global Competition Law Centre Working Papers, Series GCLC Working Paper 02/04*.
Regulating The Regulators? An Assessment of Institutional Structures and Procedural Rules of National Regulatory Authorities. Christina Spirelli, *International Journal of Communications Law and Policy*, Winter 2003-04.
Interaction Between the National Competition Authority and National Regulatory Authorities. Conflicts and Solutions (Spain), Pedro Callol, 2011.