

Irene Agustench Medina

**EL PROBLEMA DE LA INDEPENDÈNCIA EN LA NOVA COMISSIÓ
NACIONAL DELS MERCATS I LA COMPETÈNCIA**

TREBALL DE FI DE GRAU

dirigit per Endrius Cocciolo

Grau de Dret



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Tarragona

16 de maig de 2014

ÍNDIX

Abreviatures.....	1
1. Introducció.....	3
2. Capítol I: LA CREACIÓ DE LA CNMC: PRESSUPÒSITS.....	5
2.1. Un nou model d'intervenció pública.....	5
2.2. El Dret de la Competència i la regulació sectorial.....	8
2.2.1. Dret de la competència.....	8
2.2.1.1. Origen històric.....	8
2.2.1.2. El Dret de la competència a Europa i l'Estat Espanyol.....	9
2.2.1.3. Naturalesa Jurídica.....	10
2.2.2. Activitat Administrativa de regulació.....	11
2.3. Les Administracions Independents.....	12
2.3.1. Model teòric.....	12
2.4. Les Administracions independents reguladores.....	13
2.4.1. Telecomunicacions.....	15
2.4.2. Energia.....	16
2.4.3. Serveis postals.....	16
2.4.4. Transport ferroviari.....	17
2.4.5. Transport aeri.....	18
2.4.6. Audiovisual.....	18
2.5. L'autoritat nacional de la competència. Administració independent.....	19
2.6. La creació de la CNMC.....	19
2.6.1. Antecedents.....	19
2.6.2. El procediment legislatiu.....	20
2.6.3. Principis rectors de la CNMC.....	21
2.6.3.1. Reforç del model regulador independent.....	21

2.6.3.2. Concentració de les funcions de regulació de varis sectors.....	23
2.6.3.3. La coexistència amb les funcions de defensa de la competència.....	26
3. CAPÍTULO II NATURESA JURÍDICA I ORGANITZACIÓ DE LA CNMC.....	27
3.1. Naturalesa jurídica.....	27
3.1.1. Administració independent.....	27
3.2. Origen històric.....	27
3.2.1. Les <i>independent regulatory agencies</i> nord-americanes.....	27
3.3. Les Administracions independents a Europa.....	28
3.4. Les exigències comunitàries.....	29
3.4.1. Telecomunicacions.....	30
3.4.2. Energia.....	30
3.4.3. Serveis postals.....	31
3.4.4. Transport ferroviari.....	31
3.4.5. Transport aeri.....	31
3.5. Règim jurídic.....	32
3.5.1. LOFAGE.....	32
3.5.2. Autonomia i Constitució.....	33
3.5.3. Adscripció.....	35
3.5.4. Referències legals a la independència de la CNMC.....	36
3.6. Òrgans.....	37
3.6.1. General.....	37
3.6.2. El Consell.....	37
3.6.3. El President.....	38
3.6.4. Les Direccions d'instrucció.....	38
3.6.4.1. Independència.....	39
3.7. Relació amb altres institucions.....	40

3.7.1. Relacions amb el Poder Legislatiu.....	40
3.7.1.1. Nomenament.....	40
3.7.1.2. Control.....	40
3.7.2. Relacions amb el Poder Executiu.....	41
3.7.2.1. Relacions amb el Govern i l'Administració General de l'Estat.....	41
3.7.2.2. Relacions amb institucions europees.....	41
3.7.2.3. Relacions amb el Poder Judicial.....	42
4. CAPÍTOL III: FUNCIONS DE LA CNMC.....	43
4.1. Aplicació de la LDC.....	44
4.2. Supervisió del funcionament dels mercats.....	45
4.2.1. Sector de les Comunicacions electròniques.....	45
4.2.2. Sector de l'electricitat i el gas natural.....	45
4.2.3. Sector postal i comunicació Audiovisual.....	45
4.2.4. Sector Aeroportuari i Ferroviari.....	46
4.3. Règim d'actuació i potestats.....	46
4.4. Transparència i responsabilitat.....	46
5. CAPÍTOL IV CRÍTICA JURÍDICA I ECONÒMICA VERS LA CNMC.....	47
5.1. Anàlisi Preàmbul de la LCCNMC.....	47
6. Conclusions.....	51
7. Annexos.....	55
8. Bibliografia.....	61

ABREVIATURES

Addic.	Addicional
ADIF	Administrador d'Infraestructures Ferroviàries
AENA	Aeroports Espanyols i Navegació Aèrea
AGE	Administració General de l'Estat
BOE	Butlletí Oficial de l'Estat
CE	Constitució Espanyola
CEMA	Consell Estatal de Mitjans Audiovisuals
CMT	Comissió del Mercat de les Telecomunicacions
CNE	Comissió Nacional de l'Energia
CNJ	Comissió Nacional del Joc
CNMC	Comissió Nacional dels Mercats i la Competència
CNSE	Comissió Nacional del Sector Elèctric
CNSP	Comissió Nacional del Sector Postal
CREA	Comissió de Regulació Econòmica Aeroportuària
CRF	Comitè de Regulació Ferroviària
CSEN	Comissió del Sistema Elèctric Nacional
DOCE	Diari Oficial de la Comunitat Europea
DOUE	Diari Oficial de la Unió Europea

LCCNMC	Llei 3/2013, de 4 de juny, de creació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència
LCD	Llei 15/2007, de 3 de juliol, de defensa de la competència
LEC	Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil
LES	Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible
LGCA	Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació audiovisual
LGTel	Llei 32/2003, de 3 de setembre, general de telecomunicacions
LOPJ	Llei 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial
LSF	Llei 39/2003, de 17 de novembre, del sector ferroviari
LSPU	Llei 43/2010, de 30 de desembre, del servei postal universal, dels drets dels usuaris i del mercat postal
REDETI	Revista de Dret de les telecomunicacions i infraestructures en xarxa
REE	Red Eléctrica de España, S.A.U
STS	Sentència del Tribunal Suprem
STJCE	Sentència del Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea
STJUE	Sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea
TFUE	Tractat del Funcionament de la Unió Europea
TJCE	Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea
TJUE	Tribunal de Justícia de la Unió Europea

1. INTRODUCCIÓ

La nova Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, a la que ens referirem en endavant com la CNMC, es regeix per la Llei 3/2013 de 4 de juny, de Creació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (LCCNMC) , i reuneix les competències pròpies de les autoritats de regulació de les indústries en xarxa (telecomunicacions, energia, serveis postals, transport ferroviari, transport aeri i audiovisual) amb les competències pròpies de l'autoritat nacional de competència.

La CNMC assumeix les competències de sis Administracions amb funcions de regulació sectorial. És el cas de les Administracions independents ben arrelades després d'anys d'activitat com la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions (en endavant CMT) i la Comissió Nacional d'Energia (CNE). Igualment és el cas d'Administracions independents més recents i d'escassa implantació com la Comissió Nacional del Sector Postal (CNSP) o que inclús no s'han arribat a constituir formalment, com el Consell Estatal de Mitjans Audiovisuals (CEMA). La CNMC assumeix també les competències del Comitè de Regulació Ferroviària (CRF) i de la no constituïda Comissió de Regulació Econòmica Aeroportuària (CREA).

El procés de liberalització de les denominades indústries en xarxa, dirigit des de les institucions europees, ha suposat la creació d'autoritats nacionals de regulació especialitzades en les principals indústries en xarxa.

La creació de la CNMC s'emmarca en una tendència, generalitzada a Europa, de reducció del nombre de reguladors sectorials mitjançant la concentració de les competències en diversos sectors en una única Administració; en aquest sentit podem destacar al Regne Unit l'Oficina de Comunicació Britànica (OFCOM); El Regulador alemany de xarxes d'electricitat, gas i comunicacions o *Bundesnetzagentur* (BNETZA); L'Autoritat nacional de comunicació i serveis postals portuguesa o *Autoridade Nacional de Comunicações* (ANACOM); l'Autoritat comercial de Dinamarca o *Danish Business Authority* (DBA) i l'Autoritat de regulació de les comunicacions electròniques i serveis postals francesa o *Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes* (ARCEP).

La CNMC introdueix la novetat de sumar a les funcions de regulació d'indústries en xarxa, les funcions d'aplicació del Dret de la Competència o *antitrust*.

L'únic precedent en aquest sentit és l'autoritat holandesa, *Autoriteit Consumer & Markt* (ACM), constituïda l'1 d'abril de 2013, que assumeix funcions de defensa de la competència, regulació sectorial i a més a més, defensa del consumidor.

El debat públic, que s'analitza en aquest treball, s'ha centrat en la coexistència en una mateixa Administració independent de funcions pròpies d'una autoritat de competència i de funcions pròpies dels reguladors sectorials en indústries en xarxa. Les crítiques han estat nombroses, com es pot comprovar als diferents apartats del present treball, tant per les incoherències derivades de la coexistència d'instruments d'intervenció, com per la reducció de la independència que suposa l'elevada concentració de funcions de la nova CNMC.

A favor, el Govern ha argumentat que es racionalitza la despesa i s'incrementa la seguretat jurídica a l'excloure intervencions suposadament contradictòries. Tanmateix, ha suscitat debat l'organització interna de la CNMC, el règim de nomenament i cessament dels Directors d'Instrucció i dels Consellers i les seves competències.

El present treball pretén analitzar els aspectes institucionals de la CNMC, així com la seva adequació a la normativa i legislació, tant nacional com internacional en aquest sector, disgregant els avantatges i inconvenients vers la creació d'aquest òrgan "macroregulador", fins el punt que la reducció de la independència que suposa la creació d'aquest organisme regulador, es converteix en el real protagonista d'aquest treball.

2. CAPÍTULO I: LA CREACIÓN DE LA CNMC: PRESSUPÓSITOS

2.1. Un nou model d'intervenció pública

En les darreres dècades s'ha produït una decisiva transformació del paper de l'Estat en l'activitat econòmica. La lliure competència s'ha erigit com paradigma de l'activitat econòmica i garant de la satisfacció de les demandes dels usuaris.

Per una banda, s'ha dut a terme l'enfortiment de l'aplicació de les normes de defensa de la competència a la generalitat de les activitats econòmiques, amb la finalitat d'eliminar distorsions en el procediment competitiu en forma de col·lusió, abús de posició dominant, concentracions o ajudes públiques.

Segons la doctrina clàssica¹ les raons de la intervenció de l'Estat en l'activitat econòmica són les següents:

1. l'existència d'assignacions no òptimes de recursos entre bens i serveis alternatius (fallides del mercat).
2. Insuficiència del mercat respecte a la distribució equitativa de la renda de la riquesa.
3. Incapacitat del mercat per a garantir nivells d'ocupació i producció elevats i estables.

En conseqüència, « l'Estat fomenta l'eficiència dels mercats mitjançant la correcció de les denominades fallides del mercat (productors d'assignacions ineficients) Aquí sorgeix el concepte estrella de la teoria econòmica de la regulació: les fallides del mercat»²

Per altra banda, s'ha produït una clara reducció de l'activitat prestacional de l'Estat en els sectors tradicionalment qualificats com a servei públic, en especial en les denominades indústries en xarxa ³.

¹ MUSGRAVE, R.A. *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, New York, 1959, pp 80-112.

COSTAS A &BEL, G. *Regulación y desregulación en la economía europea actual*, Velarde, 1995, pp. 33-63

² BETANCOR RODRIGUEZ, ANDRÉS. *Regulación: Mito y Derecho. Desmontando el mito para controlar la intervención de los reguladores económicos*, Aranzadi, 2010. P. 53

³ CABALLERO SÁNCHEZ, R. *Infraestructuras en red y liberalización de servicios públicos*, INAP, Madrid, 2003, Capítulo III. pp. 374-380.

Així s'ha eliminat la *publicati* ⁴ y molts grans monopolis públics han estat privatitzats, donant pas a un règim de competència amb nous operadors (telecomunicacions, energia, transport aeri), o bé si s'ha mantingut la presència pública, és un entorn de competència amb operadors privats en règim d'igualtat (serveis postals, transport ferroviari, audiovisual).

L'activitat prestacional ha estat substituïda per l'anomenada activitat administrativa de regulació, consistent en el control dels operadors que presten els serveis en règim de competència, siguin operadors privats (telecomunicacions, energia, transport aeri) o públics en règim de competència amb operadors privats (correus, transport ferroviari, audiovisual) amb la finalitat de garantir la satisfacció de l'interès general que segueix caracteritzant aquests sectors.

El nou model d'intervenció pública es caracteritza pels següents elements⁵: «intervenció indirecta, subsidiària, complementària a la dinàmica del mercat, proporcional i en constant evolució».

El punt de partida del nou model d'intervenció pública en l'activitat econòmica és el seu caràcter indirecte. Les autoritats públiques abandonen el model tradicional de satisfacció directa de l'interès general mitjançant la producció de béns i serveis, sovint a través de monopolis. Contràriament, el nou model es basa en el protagonisme del règim de competència i limita el paper de les autoritats públiques al control de l'activitat dels particulars, mitjançant la imposició de les obligacions jurídiques.

Sorgeix la necessitat de la intervenció pública quan els mercats registren fallida, ja que els mercats competitius beneficien en general a la societat en termes de preus més baixos per a productes i serveis que, a més a més es caracteritzen per la innovació davant del desig dels competidors de maximitzar els seus beneficis i de vendre el major nombre de mercaderies i de serveis possibles. En definitiva, «des d'un punt de vista estrictament econòmic, el mecanisme dels mercats en equilibri competitiu respon a un conjunt de preguntes d'extraordinària importància per a l'organització de la societat:

⁴ MONTERO PASCUAL, J.J. "Regulación, desregulación y la última crisis del servicio público", *REDETI*, núm. 30, 2007, p. 41-66.

⁵ ARIÑO ORTIZ, G. *Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica*. Comares, Granada, 1999, p.140

quines mercaderies es produeixen, quins serveis es presten, en quina quantitat, i com es distribueixen».⁶

Una aspecte a destacar del nou model és el caràcter subsidiari de la intervenció pública, que es materialitza quan la competència entre els operadors no satisfà l'interès general. Si l'interès general està satisfet, la intervenció pública no només és innecessària, sinó que pot arribar a distorsionar la competència, desincentivar l'eficiència i per últim, reduir la satisfacció de l'usuari.

La intervenció pública es complementària al mercat. La intervenció ja no exclou la dinàmica de la competència sinó tot el contrari, es limita a completar els resultats de la relació entre oferta i demanda. Tradicionalment, la intervenció pública es basava en la incompatibilitat entre l'interès general i les activitats privades. Únicament la presència pública podia garantir el respecte de l'interès general. El nou model, parteix de la premissa de que no existeix una incompatibilitat intrínseca entre l'interès general i la presència dels particulars. La competència pot garantir la satisfacció de l'interès general i la intervenció pública complementa al mercat allà on aquest no garanteix l'interès general.

La proporcionalitat constitueix una característica indispensable del nou model. La intervenció pública s'ha de basar en tot cas en una definició objectiva del que es considera interès general, en un anàlisi objectiu de la necessitat de la intervenció a conseqüència de les carències del mercat, i per últim, en una justificació objectiva del caràcter benigne i no distorsionador de la mesura proposada. La intervenció es materialitza mitjançant la imposició d'obligacions jurídiques concretes als operadors privats presents en el mercat, obligacions que sovint porten aparellats drets ben definits per als usuaris.

Finalment, la intervenció pública en les activitats econòmiques exigeix una constant adaptació a l'evolució dels mercats i a les exigències dels usuaris.

L'eliminació dels principals instruments d'intervenció en els sectors d'interès general, la gestió directa i la concessió, obliguen a crear i desenvolupar nous instruments. En aquest sentit, les autoritats públiques ja tenien a la seva disposició la legislació en

⁶ BERENGUER FUSTER, LUIS; GINER PARREÑO, CÉSAR A.; ROBLES MARTÍN-LABORDA, ANTONIO. *La nueva legislación española ante la evolución del derecho de la competencia*, Marcial Pons, Madrid, 2010, p.53.

matèria de defensa de la competència. Ara s'ha introduït un nou instrument: la regulació sectorial.

El nou model d'intervenció pública té un immediat reflex institucional: la creació d'Administracions independents. Es persegueix així garantir l'alteritat en la intervenció, inclús quan existeixin operadors públics actius en el mercat. Per altra banda, es persegueix reforçar l'objectivitat en la intervenció pública, allunyant-la del joc partidista i reforçant el seu caràcter tècnic.

2.2. El Dret de la Competència i regulació sectorial

2.2.1. Dret de la competència

2.2.1.1. Origen històric

Les normes de defensa de la competència tenen el seu origen als Estats Units a finals del segle XIX. Partint de certs precedents del tradicional *Common Law* anglès, el legislador federal va introduir la denominada *Sherman Act* (La *Sherman Act* va ser un mandat del Congrés dels Estats Units per a desenvolupar un *Common Law* en matèria de la defensa de la competència)⁷ amb la finalitat d'obstaculitzar els comportaments anticompetitius dels grans grups empresarials sorgits a l'empareda de la revolució industrial.

Els juristes i economistes de l'*Escola de Chicago* adopten un enfocament diferent per a valorar l'impacte de les estratègies empresarials en els mercats⁸: Descarten que l'estructura dels mercats sigui suficient per esbrinar si les estratègies adoptades per les empreses promouen la competència. És necessari, contràriament, profunditzar en l'estudi d'altres característiques dels mercats que puguin afectar a les decisions que adopten els operadors econòmics. Al respecte, afirmen que «un monopolista en un mercat on l'entrada d'altres competidors es ben fàcil no elevarà els seus preus per por a una pèrdua de vendes front als seus competidors. Els mercats per si mateixos acaben compensant episodis de falta de competència»⁹.

Diferents estudis van concloure que nombrosos principis de la intervenció pública basada en normes *antitrust* no beneficiaven als consumidors sinó que aïllaven a certes empreses de la pressió de la competència en perjudici dels consumidors als quals es

⁷ EUGENIO SORIANO, JOSÉ. *La defensa de la competencia en España*, Iustel, Madrid, 2007, p. 57.

⁸ *Ibidem*, p.50

⁹ *Ibidem*, p.57.

pretenia protegir. L'objectiu de les normes de la competència no hauria de ser altra més que garantir la major eficiència en la producció de béns i serveis, eficiència que hauria de recaure en òptimes condicions per als consumidors, finalitat última de la normativa *antitrust*. L'Escola de Chicago d'anàlisi *antitrust* manté que «les normes de defensa de la competència només s'han d'aplicar als comportaments ineficients, definits en termes de conductes que afecten als preus i redueixen la producció»¹⁰.

2.2.1.2. El Dret de la competència a Europa i l'Estat Espanyol

La intervenció pública en defensa de la competència no té a Europa la llarga tradició que té als Estats Units, més aviat al contrari; els diferents Estats europeus tenen una tradició intervencionista i corporativista en diferents graus i modalitats. El cas espanyol és paradigmàtic.

La introducció de normes en defensa de la competència a Europa va tenir lloc després de la segona guerra mundial. Alemanya va ser pionera no només en la introducció de dita legislació nacional sinó també al forçar la introducció de dites normes en el Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea.

A l'Estat Espanyol existeix el precedent de la Llei 110/1963¹¹, de repressió de pràctiques restrictives de la competència, no obstant, només després de l'entrada de l'Estat Espanyol a la Comunitat Europea l'any 1986 i la posterior aprovació de la Llei 16/1989, de Defensa de la Competència, ha existit un règim efectiu de defensa de la competència.

En l'actualitat les normes de defensa de la competència es troben recollides en el Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE) i a la Llei 15/2007, de 3 de juliol, de defensa de la competència (en endavant LDC).

¹⁰ HOVENKAMP. *Post-Chicago Antitrust: A Review and Critique*, Columbia Business Law Review, 2011, p. 257-271.

ROBLES MARTÍN-LABORDA, ANTONIO. *Libre competencia y competencia desleal*, La Ley, Madrid, 2001, p. 414.

JACOBS, MICHAEL S. *An Essay on the Normative Foundations on Antitrust Economics*, 74 North Carolina Law Review, 1996, pp. 219-266.

¹¹ Llei 110/1963, de 20 de juliol, de repressió de pràctiques restrictives de la competència. Va atribuir la competència exclusiva del TDC per declarar l'existència de pràctiques prohibides. Es va excloure inclús la revisió judicial de les decisions a l'efecte en via contenciosa -administrativa.

És evident que les normes de defensa de la competència no protegeixen la competència com a bé absolut y valuós en si mateix.¹² Aquestes normes tenen com a finalitat principal protegir la competència com a dinàmica eficaç per a satisfer la demanda dels usuaris. L'objecte d'aquestes normes no és la protecció de la competència en si mateixa, sinó la protecció dels interessos dels usuaris¹³.

2.2.1.3. Naturalesa Jurídica

La normativa europea i nacional en defensa de la competència constitueix un instrument d'intervenció pública de caràcter horitzontal que s'aplica amb caràcter general a tot tipus d'activitat econòmica.

Aquesta intervenció és indirecta, en el sentit que les autoritats públiques es limiten a imposar obligacions jurídiques als operadors presents en el mercat, i no a satisfer de forma directa la demanda dels usuaris.

Fonamentalment, les normes en matèria de defensa de la competència són prohibicions, en el sentit que imposen obligacions de no fer, prohibeixen conductes, però no generen obligacions positives de fer o d'adoptar mesures concretes; les normes en matèria de defensa de la competència prohibeixen aquelles conductes de les empreses que tenen per objectiu reduir la pressió de la competència en el mercat. Aquestes normes prohibeixen tant la col·lusió entre competidors amb la finalitat d'eliminar la competència entre ells, com l'abús de posició dominant d'una empresa o grup empresarial tendent a excloure del mercat als seus competidors mitjançant estratègies diferents de produir o distribuir béns de la manera més eficient. Finalment, es prohibeixen certes concentracions amb efectes anticompetitius.

La Llei 110/1963, per la que es va introduir el règim de defensa de la competència a l'Estat Espanyol, va especificar que exclusivament el tribunal de Defensa de la Competència seria competent per a declarar l'existència de pràctiques prohibides. De fet, aquesta declaració ni tan sols es podia recórrer en via contenciosa-administrativa.

¹² BERENGUER FUSTER, LUIS; GINER PARREÑO, CÉSAR A.; ROBLES MARTÍN-LABORDA, ANTONIO. *La nueva legislación español...*, op.cit.,pp. 65-66.

¹³ MONTERO PASCUAL, JUAN JOSÉ. *La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Entre la actividad administrativa de regulación y el Derecho de la competencia*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2013.p. 134.

L'entrada de l'Estat Espanyol a la Comunitat Econòmica Europea l'1 de gener de 1986 no va modificar l'aposta per un model d'aplicació concentrada, no només de normes nacionals sinó inclús de les normes comunitàries de defensa de la competència. Així, el TDC va ser formalment declarat autoritat competent per a l'aplicació de les normes comunitàries en matèria de competència¹⁴, i una polèmica interpretació jurisprudencial va excloure l'aplicació directa de les normes de competència del Tractat¹⁵ pels Tribunals nacionals.

El model concentrat va ser superat primer per una nova línia jurisprudencial que finalment va acceptar l'inevitable aplicació directa de les normes de competència del Tractat¹⁶ i per tant l'aplicació judicial del mateix. De forma definitiva, l'article 86 ter. 2.f) LOPJ va atribuir als Jutjats Mercantils la competència per aplicar les normes de competència del Tractat i de la LDC.

El delicat equilibri entre les competències de l'autoritat administrativa i les autoritats judicials s'ha decantat fins ara a favor de l'autoritat administrativa. El motiu principal pot ser la fortalesa institucional desenvolupada per l'autoritat administrativa al llarg de les dècades.

En el que ens interessa en aquest estudi institucional de la CNMC, l'aplicació de les normes de competència per l'autoritat administrativa té una naturalesa eminentment de Dret administratiu sancionador. Aquest és el cas de les anomenades conductes prohibitives (col·lusió i abús de posició dominant). Com tota activitat sancionadora, es produeix amb posterioritat als fets que suposen una infracció. Es tracta per tant d'una invenció *ex post*. No obstant, no és aquest el seu tret definidor, sinó més aviat la seva naturalesa sancionadora i, per tant de prohibició de certs comportaments.

2.2.2 Activitat Administrativa de regulació

Diferents autors han aplicat el terme “regulació” subratllant els trets diferenciadors de les noves tècniques d'intervenció pública. Així, alguns autors han subratllat com a definidor el fet de que les autoritats públiques abandonin la prestació directa dels serveis per a passar a imposar obligacions als operadors presents en el mercat.

¹⁴ Reial Decret 1882/1986, de 29 d'agost, relatiu a l'aplicació dels articles 85 i 86 del Tractat de la Comunitat Econòmica Europea.

¹⁵ STS de 3 de desembre de 1993.

¹⁶ STS de 2 de juny de 2000.

Contràriament, aquestes normes protegeixen el joc competitiu en tant que el mateix resulta beneficiós per l'interès general. La pressió de la competència força a les empreses a ajustar els seus preus als costos i a garantir la qualitat, al temps que incentiva la innovació i en conseqüència els usuaris es beneficien com a conseqüència de la dinàmica competitiva. En referència al dret de competència, d'una banda trobem als economistes que desenvolupen un anàlisi estructural per a valorar la legalitat dels comportaments dels operadors en el mercat; per a aquests economistes la presència de pocs operadors en un mercat pot ocasionar fallides en el mateix, i en aquest sentit, es sosté que « el monopoli impedeix amb claredat la consecució dels objectius que busca el Dret de la competència, mentre que els mercats amb un alta presència de compradors i venedors garanteixen el benestar dels consumidors »¹⁷.

També als Estats Units el terme “*economic regulation*” té una acceptació àmplia que inclouria pràcticament qualsevol tipus d'intervenció en l'activitat econòmica.¹⁸

2.3. Les Administracions Independents

2.3.1. Model teòric

EL nou model d'intervenció pública té un reflex institucional: les Administracions independents, inspirades per les *independent regulatory agencies* nord-americanes¹⁹.

Com s'ha assenyalat amb anterioritat, un dels elements que caracteritzen el nou model d'intervenció pública és el seu caràcter indirecte: l'Administració exerceix les seves potestats sobre els operadors actius en el mercat. Aquest fenomen s'ha descrit com la separació entre la prestació de serveis i la intervenció pública de regulació dels mateixos. Existeix una alteritat entre regulador i els prestadors de serveis.

L'alteritat exigeix una certa ficció quan l'Administració manté la gestió directa de serveis, encara que sigui en competència. Aquest és el motiu original pel que des de les autoritats comunitàries s'exigeix la creació d'Administracions independents. Aquestes, assumeixen funcions d'intervenció pública en relació amb les activitats prestacionals desenvolupades per altres Administracions públiques, de les que es separen estructuralment.

¹⁷ EUGENIO SORIANO, JOSÉ. *La defensa...*, op.cit., pp. 68-72.

¹⁸ MONTERO PASCUAL, JUAN JOSÉ. *La Comisión Nacional...* op.cit, pp.33-34

¹⁹ BETANCOR RODRIGUEZ, A. *Las Administraciones independientes*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 122.

Aquest esquema institucional és necessari quan l'Administració manté activitats prestacionals en competència amb operadors privats. És el cas de Correos o RENFE-Operadora. És igualment necessari quan l'Administració explota en règim de monopoli certs elements de xarxa que es consideren monopolis naturals i que són posats a disposició de les operadores prestadores de serveis. És el cas de AENA, ADIF o de REE.

No obstant, les Administracions independents existeixen inclús quan l'Administració no té activitat prestacional en el sector. És el cas de les telecomunicacions a l'Estat Espanyol. D'alguna forma, el fenomen es repeteix amb la CNC, que també ha tingut naturalesa d'Administració independent.

Aparentment, la independència de les Administracions que controla l'activitat econòmica deriva dels elements que van més enllà de la independència dels operadors actius en el mercat. El punt de partida és el model de la *independent agencies* nord-americanes²⁰, fruit del particular desenvolupament constitucional d'aquell país i es desenvolupa un model ben diferent, per a garantir una suposada neutralitat allunyada dels interessos partidistes i legitimada per el coneixement científico-tècnic.

Les autoritats comunitàries fomenten i inclús imposen la creació d'Administracions independents nacionals i de xarxes d'Administracions independents nacionals coordinades per la Comissió Europea. Cal assenyalar que aquesta estructura facilita la coordinació de polítiques i reforça la posició central de les institucions europees front a uns Estats l'Administració central de les quals veu furtat un nombre creixent de funcions en sectors cada vegada més estratègics.

2.4. Les Administracions independents reguladores

La Llei de Creació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (LCCNMC) suposa la consolidació del model de regulació sectorial per una Administració independent. És ben cert que la LCCNMC introdueix importants modificacions, com la consolidació en una única Administració independent de sis Administracions institucionals prèviament existents i, a més a més, l'autoritat nacional de competència. No obstant, cal destacar que la reforma no suposa un qüestionament del model prèviament existent, sinó que per contra, suposa la seva consolidació.

²⁰ FROMKIN, M. *In Defense of Administrative Agency Autonomy*, Yale, 1987, vol. 96, p.788.

Les directives comunitàries que han vingut ordenant l'obertura a la competència de les diverses indústries en xarxa han contemplat en tots els casos l'obligació de que l'Administració competent per a la regulació de l'activitat dels operadors presents en el mercat sigui independent dels mateixos.²¹

Cal dir que les directives no exigeixen sistemàticament que el regulador adopti la forma d'Administració independent, és a dir, d'una Administració amb personalitat jurídica pròpia, sense vinculació jeràrquica amb l'Administració territorial competent (habitualment de rang ministerial), independència funcional i tota una sèrie de garanties d'independència (nomenament, cessament, finançament, recursos, etc). Les exigències són diferents en les diferents directives sectorials, sent especialment detallades en el cas de l'electricitat i el transport ferroviari.²²

No obstant, ha estat habitual que l'Administració gestioni directament molts dels serveis objecte de regulació, o almenys tingués la propietat o control d'importants operadors presents en el mercat. Aquest era el cas de Telefónica, REE, Correus, ADIF, RENFE, AENA Iberia, RTBE, etc. Com a conseqüència, a la pràctica ha suposat l'exigència d'independència front l'Administració que controlava l'operador públic..

En alguns supòsits es va intentar establir un règim de separació de funcions en el si de l'Administració territorial. És el cas, per exemple, dels serveis postals i dels transports ferroviaris i aeris.

No obstant, finalment es va entendre que la constitució d'Administracions independents garantia de forma més efectiva la independència del regulador front als operadors controlats per entitats públiques. Només les garanties d'independència pròpies de les Administracions independents es van considerar suficients per a donar les necessàries garanties als operadors privats en règim de competència.

Inclús en els supòsits en els que la presència pública en la prestació dels serveis regulats ha desaparegut, com és el cas de les telecomunicacions o de l'energia, s'ha optat per mantenir Administracions independents, ara com garantia d'una major neutralitat front

²¹ Directiva 2003/55/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2003, sobre normes comunes per al mercat interior del gas natural y per la que es deroga la Directiva 98/30/CE.

²² Directiva 2012/34 UE del Parlament Europeu i del Consell de 21 de novembre del 2012 per la que s'estableix un espai únic ferroviari europeu únic./ Directiva 2009/27/CE del Parlament Europeu i del Consell de 13 de juliol de 2009 sobre normes comunes per al mercat interior de l'electricitat.

El problema de la independència en la nova Comissió Nacional dels Mercats i la Competència

les dinàmiques partidistes i la prevalença dels criteris tècnics en la presa de decisions dels reguladors.

En conclusió, l'any 2010 era efectiva o estava prevista la regulació de totes les indústries en xarxa per una Administració amb personalitat jurídica pròpia i, en la major part dels casos per una Administració Independent.

2.4.1. Telecomunicacions

Les primeres referències a l'exigència d'independència de les Administracions reguladores la trobem en les directives de telecomunicacions i es refereixen exclusivament a la independència del regulador en front als operadors de telecomunicacions. És el cas de la Directiva 88/301/CEE²³ i de la Directiva 90/388/CEE²⁴.

Així, la primera Administració independent reguladora d'una indústria de xarxa a l'Estat Espanyol va ser la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions (CMT), creada pel Reial Decret Llei 6/1996²⁵, les activitats de la qual van tenir inici el 3 de febrer de 1997.

Les directives de telecomunicacions actualment vigents continuen exigint la independència del regulador davant els operadors de telecomunicacions. És el cas de la Directiva 2002/21/CE²⁶.

A l'Estat Espanyol, l'Estat, amb competències exclusives en matèria de telecomunicacions, no té la propietat o control de cap operador, després de la completa privatització de Telefónica i de Retevisión. Això no ha suposat la revisió del règim institucional vigent des de 1996. S'ha mantingut la naturalesa jurídica del regulador com Administració Independent.

²³ Directiva 88/301/CEE de la Comissió de 16 de maig de 1988 relativa a la competència en els mercats de terminals de telecomunicacions. Art. 6.

²⁴ Directiva 90/388/CEE de la Comissió, de 28 de juny de 1990, relativa a la competència en els mercats de serveis de telecomunicacions. Art. 7.

²⁵ Reial Decret-Llei 6/1996, de 7 de juny, de Liberalització de les Telecomunicacions.

²⁶ Directiva 2002/21/CE del Parlament Europeu i del Consell. De 7 de març de 2002, relatiu a un marc regulador comú de les xarxes i els serveis de comunicacions electròniques. Art. 2.2.

2.4.2. Energia

L'article 35 de la Directiva 2009/72/CE²⁷ estableix els requisits de la denominada autoritat nacional reguladora. Aquests requisits són més específics que els de les directives de telecomunicacions, en especial en tot allò referent a la duració en el càrrec del seu Consell.

La Comissió Nacional de l'Energia²⁸ (CNE) va ser constituïda l'abril de l'any 2000 en funció de lo previst en la Llei 34/1998, del Sector d'Hidrocarburs, que modifica la Llei 54/1997, del Sector Elèctric i estableix una Administració Independent amb competències en matèria d'electricitat, gas i hidrocarburs líquids. D'aquesta manera, es culmina el procés iniciat amb la constitució de la Comissió del Sistema Elèctric Nacional (CSEN) l'any 1994, rebautitzada l'any 1997 en la Comissió Nacional del Sector Elèctric (CNSE), Administracions institucionals que no arriben a constituir Administracions independents, les competències de les quals eren limitades.

La CNE ha desenvolupat una important tasca des de la seva constitució, encara que ha sofert un important grau de politització, com va quedar latent en l'OPA de Gas Natural sobre Endesa.

2.4.3. Serveis postals

La Directiva 2008/6/CE²⁹ exigeix la constitució d'una autoritat reguladora funcionalment independent dels operadors postals. En el cas de que l'Estat mantingui la propietat d'un operador, cas de Correos a l'Estat Espanyol, s'exigeix una separació estructural efectiva entre la funció reguladora i les activitats connexes a la propietat.

La independència plena entre el regulador i Correos com a prestador del servei, no obstant, només es va assolir quan es va crear la Comissió Nacional del Sector Postal (CNSP) per la Llei 23/2007³⁰.

²⁷ Directiva 2009/72/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de juliol de 2009, sobre normes comunes per al mercat interior de l'electricitat i per la que es deroga la Directiva 2003/54/CE.

²⁸ BACIGALUPO SAGESSE, M. "Los reguladores nacionales de la energía en las nuevas directivas del tercer paquete energético de la Unión Europea", *Revista de Derecho de la Competencia y la distribución*, N° 6, 2010, p. 143.

²⁹ Directiva 2008/6/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 20 de febrer de 2008, per la que es modifica la Directiva 97/67/CE en relació amb la plena realització del mercat interior de serveis postals comunitaris. Art. 22.1.

³⁰ Llei 23/2007, de 8 d'octubre, de Creació de la Comissió Nacional del Sector Postal.

Tot i estar constituïda i en funcionament durant varis anys, l'experiència reguladora de la CNSP va ser més aviat limitada. El nombre de resolucions va ser escàs i la majoria d'elles en assumptes d'una rellevància marginal.

2.4.4. Transport ferroviari

La Directiva 2012/34/UE³¹ exigeix la constitució d'un regulador independent, no ja dels prestadors de serveis, sinó més enllà "de qualsevol altra entitat pública".

Entenem aquesta especial exigència per la rellevància que inevitablement tenen les Administracions públiques en la gestió monopolística de les infraestructures ferroviàries (ADIF), a més a més de la gestió dels serveis de transport de viatgers, subjectes en gran mesura a drets exclusius en mans d'entitats de dret públic (RENFE-Operadora).

El Comitè de Regulació Ferroviària (en endavant CRF) va ser creat per la Llei 39/2003³² com a òrgan col·legiat integrat en el Ministeri de Foment. En concret, a la Secretaria de l'Estat d'Infraestructures i Planificació del Ministeri de Foment. El CRF constituïa originalment una mera unitat administrativa sota la dependència o direcció del Ministeri de Foment.

L'any 2011, la LES va incrementar les garanties d'independència del CRF, en general al reconèixer la independència funcional del CRF front el Ministeri de Foment al que restava adscrit, i en particular va eliminar la potestat del Ministeri de Foment de cessar als seus membres i va eliminar el recurs d'alçada davant el Ministeri de Foment. No obstant, el CRF va seguir sent un òrgan administratiu sense personalitat jurídica i sense naturalesa d'Administració independent.

El reforçament de les exigències d'independència recollides en la Directiva 2012/34/UE probablement hagués situat al CRF en una nova situació d'incompliment, que no obstant, es supera amb la creació de la CNMC.

³¹ Directiva 2012/34/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de novembre de 2012, per la que s'estableix l'espai ferroviari europeu únic. Art. 55.

³² Llei 39/2003, de 17 de novembre, del sector ferroviari, BOE 18.11.2003.

2.4.5. Transport aeri

La Directiva 2009/12/CE³³ introdueix l'obligació de crear una autoritat de supervisió independent per a garantir la correcta aplicació del contingut de la directiva en matèria de taxes aeroportuàries.

La Directiva exigeix la independència del regulador en front de les companyies aèries i front als gestors dels aeroports. A l'Estat Espanyol les companyies aèries no són participades per l'Administració de l'Estat, la competent en matèria de transport aeri. No obstant, la gestió en la pràctica totalitat dels aeroports correspon a la entitat pública AENA. És per aquest motiu que resulta d'importància el control del compliment del que disposen les directives en matèria de taxes aeroportuàries sigui controlat per una entitat independent.

La Llei 1/2011³⁴ va contemplar la creació d'una autoritat estatal de supervisió, que va ser desenvolupada en el Reial Decret Llei 11/2011³⁵, que va ordenar la creació de la Comissió de Regulació Econòmica Aeroportuària (CREA). La CREA, no obstant, no es va arribar a constituir mai.

2.4.6. Audiovisual

La Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació audiovisual³⁶ va contemplar entre les seves principals novetats la creació de un nou organisme públic anomenat Consell Estatal de Mitjans Audiovisuals (en endavant CEMA). El CEMA tenia naturalesa d'Administració independent adscrita al Ministeri de la Presidència.

El CEMA es va beneficiar de les màximes garanties d'independència: l'elecció dels seus Consellers restava en mans de una majoria reforçada de tres cinquenes parts del Congrés dels Diputats. No es preveia la separació del càrrec als Consellers, només en casos excepcionals, tanmateix tampoc es preveia la renovació dels Consellers. Més enllà, al CEMA li van ser atribuïdes potestats molt àmplies, des de la normativa

³³ Directiva 2009/12/CE del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de març de 2009, reactiva a les taxes aeroportuàries. Art. 11.

³⁴ Llei 1/2011, de 4 de març, per la que s'estableix el Programa Estatal de Seguretat Operacional per l'Aviació Civil i es modifica la Llei 21/2003, de 7 de juliol, de Seguretat aèria.

³⁵ Reial Decret-Llei 11/2011. De 26 d'agost, per el que es crea la Comissió de Regulació Econòmica Aeroportuària, es regula la seva composició i funcions i es modifica el règim jurídic del personal laboral d'AENA.

³⁶ Llei 7/2010, de 31 de març, general de la comunicació audiovisual. BOE nº 79, d'1 d'abril de 2010.

El problema de la independència en la nova Comissió Nacional dels Mercats i la Competència

sancionadora, passant per la inspectora, l'arbitral, la d'adoptar mesures cautelars i multes coercitives.

No obstant, el CEMA mai va arribar a ser constituït, sumant-se així a la llista d'organismes reguladors previstos en la llei però que mai van arribar a ser constituïts.

2.5. L'autoritat nacional de la competència. Administració independent

Des de 2007 l'autoritat nacional de competència, la Comissió Nacional de Competència, (CNC) tenia naturalesa jurídica d'Administració independent, en virtut del article 12 de la Llei 15/2007, de defensa de la competència.

No obstant, la normativa europea en cap cas exigeix independència a les autoritats administratives que apliquin les normes de defensa de la competència, inclús les normes en la matèria recollides en el Tractat.³⁷

De fet, els organismes precursors de la CNC no tenien naturalesa d'Administració independent. Així, el Tribunal de Defensa de la Competència era un simple organisme autònom encara que hagués d'exercir les seves funcions « amb plena independència »³⁸ i el Servei de Defensa de la Competència, que posteriorment s'integraria en la CNC com la Direcció d'Instrucció, era un simple òrgan del Ministeri d'Economia.

El caràcter tècnic de la intervenció de l'autoritat nacional de la competència, així com l'oportunitat d'allunyar la seva activitat de l'enfrontament partidista, va recomanar atorgar a la CNC la naturalesa d'Administració independent.

2.6. La creació de la CNMC

2.6.1. Antecedents

La creació de la CNMC va ser anunciada pels portaveus del Partit Popular a mitjans de 2011, quan arran de l'entrada en vigor de la Llei 2/2011, d'Economia Sostenible, el Govern Zapatero nomena un elevat nombre de consellers de CMT, CNE i CNC.

La normativa vigent impedia el cessament dels consellers fins al termini del seu mandat de sis anys, de manera que es blindava el control de les principals Administracions

³⁷ Reglament (CE) 1/2003 del Consell, de 16 de desembre de 2002, relatiu a l'aplicació de les normes sobre competència previstes en els arts. 81 i 82 del Tractat.

³⁸ Article 20 de la Llei 16/1989, de 17 de juliol, de Defensa de la Competència.

independents més enllà de la fi de la legislatura, tot i el previsible canvi de Govern en les properes eleccions.

El Partit Popular avança a mitjans de 2011 i posteriorment recull en el seu programa electoral la seva proposta: «reforçarem els mecanismes de regulació i competència mitjançant la reforma de la Comissió Nacional de la Competència, amb departaments sectorials especialitzats per a que aglutini i doni coherència a tota la regulació sectorial sota els principis de competència i unitat de mercat ». Aquesta proposta s'emmarca en principis més generals d'independència, professionalitat, austeritat en l'organització i funcions dels reguladors³⁹.

Tres són els objectius de la proposta. En primer lloc, la liquidació de les existents Administracions independents (en especial CNC, CMT i CNE) suposaria el cessament dels consellers i presidents i permetria al nou Govern el nomenament dels òrgans directius de la nova Administració independent, en principi sota premisses d'una major independència i professionalitat. En segon lloc, la nova Administració independent seria més austera. Es reduiria el nombre d'organismes directius i es faria un ús més eficient dels serveis de recolzament. I en tercer lloc, la nova Administració seria més coherent tot evitant posicions entre les autoritats reguladores i les autoritats de competència.

2.6.2. El procediment legislatiu

El 28 de febrer del 2012 es va presentar l'Avantprojecte de la Llei de la Creació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència.

Tenint en compte la proposta de PWC (*PricewaterhouseCoopers*) i Telefónica, es va proposar la consolidació de les funcions en matèria de defensa de la competència i de regulació sectorial en indústries en xarxa.

L'Avantprojecte va ser objecte d'informes crítics de la CMT, CNE, CNSP i la CNC⁴⁰, els quals qüestionaven el model de concentració en una única Administració de les funcions en matèria de competència i de regulació. Tanmateix, es qüestionava la independència de la nova Comissió, exigida per diverses directives comunitàries, es

³⁹Partido Popular: "Programa electoral *Lo que España necesita*" 2011, disponible a http://www.rajoy.es/uploads/programa/pdf/PROGRAMA_PP_ALTA_RESOLUCION.pdf

⁴⁰Informes dels Consells de la CMT, CNE, CNSP i CNC70/12 sobre l'Avantprojecte de la LCCNMC de 15 de març de 2012.

El problema de la independència en la nova Comissió Nacional dels Mercats i la Competència

criticava la seva ineficient organització, de la compatibilitat amb les diferents directives, així com de la devolució d'importantes funcions als ministeris corresponents.

Després de varies modificacions de l'Avantprojecte, el Consell d'Estat va realitzar un dictamen⁴¹ en el que es suggerien millores tècniques, especialment en l'àmbit de la distribució de competències entre la CNMC i els diferents ministeris, així com del nomenament i les funcions dels Directors d'Instrucció.

Finalment, el Govern va aprovar el projecte de llei el 27 de setembre de 2012, mantenint la concentració de funcions en una única Administració independent, l'organització en un únic òrgan col·legiat i quatre directors d'instrucció nomenats pel Govern i la transferència de competències als ministeris.

2.6.3. Principis rectors de la CNMC

2.6.3.1. Reforç del model regulador independent

La LCCNMC construeix sobre l'experiència dels organismes reguladors nacionals i sobre l'exercici d'ordenació dels mateixos que va ser la LES.

En cap moment s'ha d'entendre que la CNMC posa fi a l'experiència de les Administracions independents reguladores. El fet de que hagin estat consolidades en un únic organisme totes les Administracions independents reguladores de les indústries en xarxa no elimina la vigència del model i la seva continuïtat.

Així, la CNMC replica el model d'Administració independent, amb personalitat jurídica pròpia, patrimoni propi, règim de garanties en el nomenament dels seus òrgans directius i en les causes de cessament, inexistència de relació jeràrquica amb l'Administració territorial etc. Tanmateix, les garanties formals d'independència es mantenen.

La CNMC hereta moltes de les funcions dels organismes reguladors preexistents, amb especial rellevància les competències en matèria d'accés a les xarxes de telecomunicacions, energètiques, postals, ferroviàries i aeroportuàries, i de les obligacions de servei públic, etc. Es crea, no obstant, un esquema incoherent per la situació asistemàtica. Les competències no són les mateixes en els diferents sectors, sense que es justifiquen les diferències. El cas del règim d'entrada al mercat és més que

⁴¹ Dictamen de 13 de setembre de 2012.

evident. Les comunicacions previstes en matèria de telecomunicacions es realitzen a la CNMC, però en matèria postal es realitzen al Ministeri.

Finalment, la CNMC hereta les potestats dels organismes reguladors: potestat normativa, potestat de resolució de conflictes, potestat d'adoptar actes provisionals, potestat d'imposar sancions i multes coercitives, etc. De fet, resulta de la major rellevància subratllar l'excepcionalitat de les potestats del regulador, en especial la normativa i la de resolució de conflictes, quasi jurisdiccional.

La CNMC consolida el model vigent, però no el desenvolupa. La ja prolongada pràctica reguladora a l'Estat Espanyol permet identificar certes limitacions i problemes que exigeixen un perfeccionament del model. La LCCNMC, no obstant, no sembla tenir vocació de millora del model, en tant que no recull modificació rellevant del mateix.

Resulta de gran urgència revisar alguns elements procedimentals en l'actuació del regulador sectorial, ja que no sembla raonable que una Administració que gaudeix d'àmplies potestats i d'una àmplia discrecionalitat en l'exercici de les mateixes, no estigui subjecta a un igualment excepcional nivell de garantia en el procediment administratiu que la regeix. Sembla necessari reforçar les garanties procedimentals dels operadors, assegurant una major transparència, una major participació dels interessats, una major immediació i una major motivació de les resolucions.

La LCCNMC no només no profunditza en les garanties procedimentals sinó que suposa un pas enrere. La concentració de funcions relatives a les diferents indústries en xarxa en un únic organisme impedeix l'especialització tècnica dels consellers. Més allà, la creació de la figura del Director d'Instrucció, independent del Consell, suposa un pas enrere en relació al principi d'immediació, fet que redueix les garanties per a les empreses regulades.

En conclusió, la creació de la CNMC consolida el model d'activitat de regulació de l'Administració en la seva vessant institucional, l'Administració independent reguladora. Desgraciadament, la LCCNMC no introdueix millores substancials en termes de garanties, procediment o control jurisdiccional. Contràriament, la complexitat institucional redueix les garanties necessàries.

2.6.3.2. Concentració de les funcions de regulació de varis sectors

Entre els elements nous de la CNMC destaca la confluència en una única Administració independent de les competències en matèria de regulació d'indústries en xarxa. Com hem assenyalat, la CNMC acumula les competències en matèria de telecomunicacions, energia, serveis postals, transport ferroviari, transport aeri i audiovisual.

Varies són les raons que han introduït aquest nou esquema institucional:

En primer lloc, la reducció de costos. La dràstica reducció de personal directiu així com de serveis de recolzament ha estat quantificada en més de 28 milions d'euros anuals⁴². De manera que aquesta nova estructura s'emmarca en l'esforç de reducció de la despesa pública.

En segon lloc, es defensa que el risc de *captura* és menor: la denominada *Escola de Chicago*⁴³ va assenyalar fa dècades el risc de que els reguladors sectorials fossin "capturats" per les empreses regulades de forma que les polítiques públiques es dirigissin no a la defensa de l'interès general, sinó a la defensa dels interessos particulars de les empreses regulades. La regulació es converteix així en un instrument per a transferir riquesa a grups ben organitzats, si aquests grups retornen el favor en vots i contribucions per als polítics. L'especialització crea petites Administracions independents, en ocasions amb escassos recursos, i el grau d'influència de les empreses regulades és molt elevat, encara que només sigui per l'elevada asimetria d'informació a favor de l'empresa regulada.

En tercer lloc, el regulador multisectorial permet una major coherència en l'aplicació de polítiques reguladores inspirada en principis similars, així com la fertilització creuada de bones pràctiques reguladores entre sectors. Els diferents règims jurídics de les principals indústries en xarxa tenen el seu origen en directives comunitàries que apliquen un model regulador bastant coherent. Totes les indústries en xarxa s'enfronten a reptes similars: entrada al mercat, possibles separacions entre la gestió de xarxes i de serveis sobre aquestes xarxes, accés a les mateixes, obligacions de servei públic, comptabilitat de costos etc. Un regulador únic hauria d'incrementar la coherència en la

⁴² SÉRVULO GÓNZÁLEZ, JESÚS. "La creación de la CNMC supondrá un ahorro de 28 millones", *El País*, disponible a http://economia.elpais.com/economia/2013/06/06/actualidad/1370519094_817515.html

⁴³ BOEHM, FRÉDÉRIC. "Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos", *Revista de Economía Institucional*, Vol.7, N° 13, pp.246-251, disponible a <http://www.economiainstitucional.com/pdf/no13/fboehm13.pdf>

regulació i les bones pràctiques desenvolupades en els sectors més madurs (telecomunicacions i energia) es podrien traslladar a sectors en els que la regulació té una menor tradició (serveis postals i transport).

Per contra, han estat nombroses les veus crítiques en contra del model regulador multisectorial; entre elles podem destacar les postulades per Critilo i Ruiz Peris⁴⁴:

En primer lloc i pel que fa a la reducció de la despesa pública, vaticinen que és relativa ja que era freqüent que el pressupost del regulador procedís no dels pressupostos públics, sinó de taxes específiques imposades als operadors actius en el mercat que cobrien el cost de funcionament del regulador. Aquest era el cas dels reguladors preexistents, excepte la CNSP. Per tant, no hi hauria una real reducció del dèficit públic.

En segon lloc, la reducció del risc de “captura” es veuria contrarestat amb una substancial reducció de la independència del regulador multisectorial. L’extraordinària concentració de poder en una única Administració incentiva l’ocupació partidista de la mateixa. Díficilment un Govern deixarà en mans de tècnics independents un regulador amb tantes i tan rellevants funcions. Recordem que la proposta de concentrar en una única Administració independent totes les funcions sectorials i inclús de competència va ser impulsada per Telefónica. Inclús s’ha acusat al Govern de proposar el canvi institucional tan sols per a poder escollir als Consellers i garantir-se el control⁴⁵.

El propi Govern va reconèixer en el procés legislatiu la extraordinària concentració de poder que suposa el “superregulador”. Per a contrarestar aquesta concentració de poder es va decidir, per una banda, reduir les seves funcions, traslladant un nombre important de les mateixes de retorn a l’Administració territorial, als diferents ministeris. Per altra

⁴⁴ En aquest sentit CRITILO. “Regulación y competencia en la nueva CNMC” disponible a *¿Hay Derecho?* <http://hayderecho.com/2013/09/13/regulacion-y-competencia-en-la-nueva-cnmc>, així com RUIZ PERIS, JUAN IGNACIO. “La reforma institucional del Derecho de la competencia español” *Diario La Ley*, nº 7983, 2012.

NARBONA, CRISTINA. “La reforma de los reguladores”, *Cinco Días*, disponible a http://cincodias.com/cincodias/2012/12/19/economia/1356157709_850215.html.

COETTC. (Col·legi d’Enginyers Tècnics i Pèrits de Telecomunicació de Catalunya) disponible a http://www.coettc.com/index.php?p=noticias_coettc&pc=3215, 25.01.2014

CARDERO, NACHO: “¿Qué tendrá la CNMC que a nadie cae bien?” *El Confidencial*, disponible a http://blogs.elconfidencial.com/espana/caza-mayor/2013-11-28/que-tendra-la-cnmc-que-a-nadie-cae-bien_59899/

⁴⁵ El portaveu del Grup Socialista en el debat en la Comissió d’Economia i Competitivitat de 20 de març de 2013 va afirmar que “no respecta el compliment dels mandats dels actuals consellers. Creiem que aquesta és la causa fonamental de la modificació de la llei”.

banda, es va decidir reforçar les garanties procedimentals « a través del sistema de nomenaments i separant molt bé les funcions d'instrucció i resolució» ⁴⁶.

El retorn de competències a l'Administració territorial, almenys en telecomunicacions, va haver de ser avortat a causa de les pressions provinents de la Comissió Europea. Les Autoritats comunitàries van entendre que més que una garantia, la reducció de l'àmbit de competències del regulador independent a favor dels ministeris, atemptava contra l'exigència d'independència imposada en les directives sectorials.

Com veiem, dividir les funcions sectorials entre dues o més Administracions amenaça en reduir la qualitat i efectivitat de la regulació. Per exemple, les funcions en matèria d'entrada al mercat i gestió d'escassos recursos proporcionen al regulador de telecomunicacions una informació sobre el mercat que fa més efectiva la intervenció *ex ante* o la resolució de conflictes d'accés.

La CNMC concentra finalment molt àmplies funcions i s'ha d'entendre que l'estructura organitzativa no està preparada per assumir-les de forma adequada. No sembla factible que el reduït nombre de consellers de la CNMC, en especial de la Sala de Supervisió reguladora, disposa de coneixements suficients de tots els sectors objecte de les seves competències i que es trobin en posició de controlar l'elevat nombre d'expedients que els hi seran presentats periòdicament per a la seva decisió.

La separació entre la fase d'instrucció i decisió es va introduir suposadament per a contrarestar la concentració de poder. La instrucció dels expedients la realitzarien els quatre Directors d'Instrucció, que són declarats independents del Consell.

Per la seva banda, el Consell, es limitarà a adoptar les decisions a partir de la instrucció realitzada. Aquesta diferenciació entre instrucció i decisió té el seu origen en la jurisdicció penal tot traslladant-se al procediment administratiu sancionador.

Per altra banda, la debilitat de la Sala de Supervisió reguladora del Consell, atorga a cada Director d'Instrucció el protagonisme en regulació de cada sector. L'òrgan decisor, el Consell, sembla cridat a restar com una mera instància de revisió de la tasca de l'òrgan instructor. Així, l'esquema organitzatiu de la CNMC no suposa una garantia per a les parts actives en els procediments reguladors sinó, contràriament, una disfuncionalitat que permet que l'òrgan instructor assumeixi el protagonisme sense

⁴⁶ Dictamen del Consell d'Estat.

assumir la responsabilitat de les decisions, al temps que l'òrgan decisor, incapaç de poder seguir eficaçment la tasca dels directors d'instrucció, ha d'assumir la plena responsabilitat dels actes que adopti.

2.6.3.3. La coexistència amb les funcions de defensa de la competència

L'element amb més novetat i més polèmic de la LCCNMC ha estat la concentració en una única Administració de les funcions en matèria de regulació sectorial en indústries de xarxa i d'aplicació de les normes de defensa de la competència.

Les relacions entre l'autoritat nacional de competència i les autoritats nacionals de regulació sectorial han estat tenses per diferents motius; en primer lloc, les autoritats de regulació, en especial la CMT, van ser molt actives en la identificació *ex post* de comportaments anticompetitius. En sentit estricte, no van aplicar les normes de defensa de la competència, però tampoc va ser senzill delimitar la intervenció de defensa de la competència del regulador de l'autoritat de competència.

La regulació sectorial avança la línia d'intervenció pública en relació amb les normes de competència. De fet, és interessant apuntar que la regulació sectorial sovint s'ha construït en paral·lel a les normes de la competència i fent ús dels seus principals instruments d'anàlisi (com els anàlisis de mercats del sector de les telecomunicacions). Així, és habitual que un regulador sectorial disposi de més instruments d'intervenció i més àgils que l'autoritat de competència, que disposa d'un feixuc procediment sancionador lent i amb escàs marge d'actuació.

3. CAPÍTULO II: NATURALESA JURÍDICA I ORGANITZACIÓ DE LA CNMC

3.1. Naturalesa jurídica

3.1.1. *Administració independent*

La Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència és un organisme públic dels previstos en l'apartat I de la disposició addicional desena de la LOFAGE, nomenats per la doctrina com *Administracions independents*, com ho disposa l'article 1 de la LCCNMC.

La CNMC s'emmarca així, en la categoria de les Administracions independents, de la mateixa manera que la CNC i les Administracions independents preexistents com la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions (CMT), la Comissió Nacional d'Energia (CNE), la Comissió Nacional del Sector Postal (CNSP) o el mai constituït Consell Estatal de Mitjans Audiovisuals (CEMA).

3.2. Origen històric

3.2.1. *Las independent regulatory agencies nord-americanes*

Les Administracions independents tenen com antecedent més directe les *independent regulatory agencies* nord-americanes, que neixen primer a nivell estatal i s'enforteixen al ser reconegudes a nivell federal amb la creació de la *Interstate Commerce Commission* l'any 1887 per la regulació, fonamentalment, del poderós transport per ferrocarril.

La inserció de les *independent regulatory agencies* en el marc constitucional nord-americà va generar un important debat que es perpetua fins l'actualitat.⁴⁷ La divisió de poders de la constitució nord-americana entra en conflicte amb unes agències que combinen competències pròpies del legislatiu (adopció de normes, denominades *regulations*) i competències pròpies del judicial (intervencions que pel seu caràcter adjudicatari requereixen imparcialitat).

És per això, que les *regulatory agencies* adopten la forma de *independent agencies*, amb limitacions en el règim de nomenament per part del President (garanties de presència de

⁴⁷ AVEZUELA, JESÚS. "Agencias. El Ejemplo norteamericano". Disponible en http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1225902539_agencias.pdf Pp. 4-9

minories i aprovació parlamentària dels candidats) i control posterior de l'activitat de l'agència del Parlament.

En qualsevol cas, no es fins la dècada dels anys trenta i el desenvolupament de les polítiques del *New Deal* que les *independent regulatory agencies* es van veure plenament consolidades. És el moment en el que es creen les noves agències com la *Federal Communications Commission*⁴⁸.

3.3. Les Administracions independents a Europa

A França i Itàlia alguns autors han qüestionat el caràcter administratiu d'aquest tipus d'ens que es quedarien d'aquest manera en *autorités indédendantes* o en *autorità independenti*.

A França, Catherine Teitgen-Colly, ha criticat la inclusió d'aquestes entitats en l'Administració pública, si bé reconeix el risc que pot representar la creació d'un quart Poder a efectes del seu control. La seva crítica es basa en dos arguments⁴⁹: En primer lloc, estima que la consideració com a administratives d'aquestes organitzacions és la conclusió d'un sil·logisme en el que la teoria de la tripartició de poders funciona com premissa major, de manera que si les noves *autorités indépendantes* no s'integren en el Poder legislatiu ni en el Poder judicial han d'incloure's en el poder executiu i formar part de l'administració. Al seu judici, la premissa major, és a dir, la divisió de poders en la seva versió més clàssica careix de validesa en l'actualitat. No obstant, el factor fonamental es basa en que la seva posició es la consideració de que « l'administració es defineix per la seva relació de subordinació respecte del Govern com a cap del poder executiu », de manera que, argumenta, si aquestes autoritats son independents respecte del govern es que « no són administracions públiques, i si s'afirma el seu caràcter administratiu s'estaria acabant en conseqüència amb la independència que les caracteritza ».

Un argument similar a aquest últim, el manifesta Rita Pérez a Itàlia que també ha acceptat recentment Giuliano Amato, encara que aquest autor no l'aplica a totes les organitzacions que habitualment s'engloben a Itàlia sota l'etiqueta de *autorità*

⁴⁸ AVEZUELA, JESÚS. "Agencias...", cit., pp. 4-5.

⁴⁹ TEITGEN-COLLY, C. *Les autorités administratives indépendantes: Histoire d'une institution* C.A. Colliard y G. Timsit, PUF, Paris, 1988, pp. 49-53.

independenti, sinó només a aquelles, de les que al seu parer, és predicable una vertadera independència funcional i personal.⁵⁰

En conseqüència a la vista d'unes organitzacions que desenvolupen tasques que fins ara havien estat realitzades per l'Administració convencional, ens hem de preguntar, com ha afirmat Llobet, « no si unes administracions independents poden ser administracions, sinó si poden unes administracions independents ser independents? »⁵¹ Pregunta que Llobet descompon en dues: si realment es pot afirmar que no existeix relació amb aquests organismes una direcció governativa digna de ser qualificada com a tal, i si en realitat el sotmetiment a aquesta direcció és un requisit constitucional ineludible en relació amb tot tipus d'organisme administratiu.⁵²

Contràriament, existiria una dinàmica pròpia a Europa de creació d'Administracions independents⁵³, com les ja citades a la introducció del present treball, com poden ser BNETZA a Alemanya, ANACOM a Portugal o DBA a Dinamarca.

A finals dels anys vuitanta la Comissió Europea va donar inici a la liberalització de les indústries en xarxa, començant per les telecomunicacions, i fent-se ressò de les polítiques desreguladores dels Estats Units de *Reagan* i del Regne Unit de *Thatcher*⁵⁴.

Les directives comunitàries no només importen la figura de l'Administració independent, sinó amb ella importen el conjunt de tècniques de regulació econòmica pròpies de la tradició nord-americana. Aquest fet confirma, la més directa connexió entre les Administracions independents reguladores europees i les *independent regulatory agencies* nord-americanes.

3.4. Les exigències comunitàries

Les directives comunitàries contenen múltiples exigències en matèria d'autonomia dels reguladors sectorials. No obstant, no sembla possible construir un règim unívoc en la matèria per a tots els sectors reguladors. Contràriament, i sobretot el seu nivell de concreció són molt diferents.

⁵⁰ AMATO, G. *Autorità semi-independenti ed autorità di garanzia*, RTDP, 1997, pp. 647-648.

⁵¹ GARCIA LLOVET, E. *Autoridades administrativas independientes...* op.cit., p.96.

⁵² MAGIDE HERRERO, MARIANO. *Límites constitucionales de las Administraciones Independientes*. INAP. Madrid, 2000, p. 53.

⁵³ Així ho posa de manifest l'Exposició de Motius de la LCCNMC.

⁵⁴ MAGIDE HERRERO, MARIANO. *Límites...* op.cit, p.48-50

Les diferents exigències depenen en gran mesura de les circumstàncies de cada sector. Així, en el sector ferroviari les exigències d'autonomia del regulador són especialment detallades, fruit de la necessitat d'assegurar la independència no només front les Administracions que presten serveis de transport en la gran majoria d'Estats Membres, sinó, sobretot, front els operadors de les xarxes ferroviàries, entre els que la naturalesa pública està generalitzada i destinada a perdurar en el temps. Per altra banda, sectors amb una menor presència pública, com les telecomunicacions, presenten un nivell de concreció en l'exigència d'independència més reduïda.

3.4.1. Telecomunicacions

Les primeres referències a l'exigència d'independència de les Administracions reguladores la trobem en les directives de telecomunicacions i es refereixen exclusivament a la independència del regulador front els operadors de telecomunicacions, no front la resta d'Administracions públiques en general. És el cas de la Directiva 88/301/CEE⁵⁵ i de la Directiva 90/388/CEE⁵⁶.

Les Directives de telecomunicacions actualment vigents segueixen exigint la independència del regulador en front dels operadors de telecomunicacions. És el cas de la Directiva 2002/21/CE⁵⁷.

3.4.2. Energia

L'article 35 de la Directiva 2009/72/CE⁵⁸ estableix els requisits de la denominada autoritat reguladora. Aquests requisits són més específics que els de les directives de telecomunicacions, en especial pel que fa a la duració del càrrec del seu Consell, que s'estableix en un mínim de cinc anys.

⁵⁵ Directiva 88/301/CEE de la Comissió, de 16 de maig de 1988, relativa a la competència en els mercats de terminals de telecomunicacions. Art. 6: "*efectuades per una entitat independent de les empreses públiques o privades que ofereixi béns i/o serveis en el sector de les telecomunicacions*".

⁵⁶ Directiva 90/388/CEE de la Comissió, de 28 de juny de 1990, relativa a la competència en els mercats de serveis de telecomunicacions. Art. 7.

⁵⁷ Directiva 2002/21/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 7 de març de 2002, relativa a un marc regulador comú de les xarxes i els serveis de comunicacions electròniques. Art. 2.2.

⁵⁸ Directiva 2009/72/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 13 de juliol de 2009, sobre normes comuns per al mercat interior de l'electricitat i per la que es deroga la Directiva 2003/54/CE.

3.4.3. Serveis postals

La Directiva 2008/6/CE⁵⁹ exigeix la constitució d'una autoritat reguladora funcionalment independent dels operadors postals. En el cas de que sigui l'Estat el qui mantingui la propietat d'un operador, com a l'Estat Espanyol amb Correos, s'exigeix una separació estructural efectiva entre la funció reguladora i les activitats connexes a la propietat.

3.4.4. Transport ferroviari

La Directiva 2012/34/UE⁶⁰ exigeix la constitució d'un regulador independent, no ja dels prestadors de serveis, sinó més enllà «de qualsevol altra entitat pública» (art. 55).

Aquesta Directiva és molt més específica del que és habitual en relació a la garantia d'independència del regulador: «els membres del seu consell seran nomenats segons les normes, clares i transparents, que garanteixin la seva independència del Govern o Consell de Ministres; per a la seva elecció es seguirà un procés transparent basat en el mèrit, concepte que inclou les competències necessàries i l'experiència pertinent, preferiblement en el sector ferroviari o altres sectors de xarxes » [...].

La Directiva 2012/34/UE contempla específicament la possibilitat de que el regulador sectorial s'englobi en organismes reguladors amb competències en varis sectors regulats (art. 55.2) encara que s'exigeix expressament que es compleixin les exigències d'independència.

3.4.5. Transport aeri

La Directiva 2009/12/CE⁶¹ introdueix l'obligació de crear una autoritat de supervisió independent per a garantir la correcta aplicació del contingut de la directiva en matèria de taxes aeroportuàries.

La Directiva exigeix la independència del regulador en front les companyies aèries i davant els gestors d'aeroports. A l'Estat Espanyol les companyies aèries no són

⁵⁹ Directiva 2008/6/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 20 de febrero de 2008, per la que es modifica la Directiva 97/67/CE en relació amb la plena realització del mercat interior de serveis postals comunitaris. Art. 22.1.

⁶⁰ Directiva 2012/34/UE del Parlament Europeu i del Consell, de 21 de noviembre de 2012, per la que s'estableix un espai ferroviari europeu únic. Art. 55.

⁶¹ Directiva 2009/12/CE del Parlament Europeu i del Consell, d'11 de març de 2009, relativa a les taxes aeroportuàries. Art. 11.

participades per l'Administració de l'Estat, la competent en matèria de transport aeri. No obstant, la gestió i la pràctica totalitat dels aeroports correspon a la entitat pública AENA. És per aquest motiu que resulta important que el control del compliment de les directives en matèria de taxes aeroportuàries sigui controlat per una entitat independent.

3.5. Règim jurídic

3.5.1. LOFAGE

La LOFAGE reconeix el règim jurídic propi de les Administracions independents enumerades en la seva Disposició Addicional desena, entre les que destaquem la CNMV, el Consell de Seguretat Nuclear o l'Agència Espanyola de Protecció de Dades.

De fet, la LOFAGE estableix que els organismes públics es regiran per la seva específica legislació.

L'únic element que destaca la LOFAGE en relació a les Administracions institucionals és que el Govern i l'Administració General de l'Estat hauran, en tot cas, de garantir l'estricta respecte als seus corresponents àmbit d'autonomia. Aquest àmbit d'autonomia és per tant el seu tret identificador i el motiu de la polèmica que ha acompanyat a les Administracions independents.

La previsió de l'apartat 3º de la Disposició Addic. desena que preveu, tan pels futurs organismes públics independents com per als ja existents, la subjecció als preceptes de la LGP que els hi siguin d'aplicació. Aquesta disposició s'ha d'entendre, segons Magide, en el sentit de que «només deixen d'aplicar-se-li els preceptes que vagin en detriment de la seva independència respecte de l'administració governativa o aquells que contradigui allò expressament establert per les seves lleis reguladores»⁶²

Els organismes independents estan insertes en l'estructura jeràrquica de l'Administració general i ostenten competències decisòries, de naturalesa no estrictament reglada sinó amb un ampli marge de discrecionalitat, sobre assumptes de gran transcendència econòmica i social, sense estar subordinats al Govern⁶³.

⁶² MAGIDE HERRERO, MARIANO. *Límites constitucionales...*, op.cit.,p.39.

⁶³ AGÚNDEZ, MIGUEL ÁNGEL; MARTÍNEZ-SIMANCAS, JULIÁN: *Cuadernos de Derecho para ingenieros. Organismos reguladores*, La Ley, Madrid, 2009, p. 169.

3.5.2. Autonomia i Constitució

Les Administracions independents tenen un difícil encaix en el marc constitucional espanyol, en tant que l'article 97 de la CE disposa que «el Govern dirigeix la política interna i exterior, l'Administració civil i militar i la defensa de l'Estat. Exerceix la funció executiva i la potestat reglamentària d'acord a la Constitució i a les Lleis». D'aquesta manera, sembla que la Constitució exclouïa la creació d'organismes administratius completament independents del Govern.

Part de la doctrina ha criticat la falta de garanties derivades de l'excepció del règim de control polític al que està subjecte l'Executiu i en general l'Administració. És innegable que el control polític pot ser font de disfuncions, però en el sistema constitucional espanyol el control polític parlamentari de l'activitat de l'Executiu constitueix no només la legitimitat de l'exercici del Poder Executiu, sinó també un efectiu instrument de control, i per tant de garantia per al ciutadà. En aquest sentit, alguns autors com Parada i Garcia i Llobet, han donat la veu d'alarma sobre la possible inconstitucionalitat d'aquestes formes d'organització administrativa. Parada considera que la independència d'aquestes administracions, excepte de les que estan expressament previstes en la CE (ex: universitats) és per diverses raons contrària a la CE. En primer lloc perquè resulta incompatible el poder de direcció que l'art. 97 CE atribueix al Govern i que indubtablement implica la lliure designació i remoció dels titulars dels òrgans directius de totes les organitzacions que integren l'Administració Pública⁶⁴

En segon lloc, impossibilita la responsabilitat política que, d'acord amb el nostre text constitucional, les Corts poden exigir al Govern en exercici de la seva potestat de control de l'acció del mateix, només si el Govern ostenta la direcció de l'Administració se li pot fer políticament responsable del seu funcionament⁶⁵.

I en tercer lloc, la limitació de la direcció del Govern en favor del poder legislatiu mitjançant l'atribució a aquest, de facultats de nomenament i remoció tampoc és conforme amb el repartiment constitucional de competències. En aquest sentit, Garcia Llobet afegeix que el legislador no està facultat per a disposar de competències que la CE assigna en el seu art. 97 al Govern i que concretament no pot « privar-li de la seva

⁶⁴ PARADA VÁZQUEZ, J.R, *Las Administraciones independientes*, Civitas, Madrid, 1993, pp. 686-687.

⁶⁵ *Ibíd*em, pp. 186-187.

potestat de direcció de l'Administració Pública, ni tan sols quan compti amb voluntat del propi Govern de neutralitzar una part de l'aparell administratiu, perquè el Govern no es pot autoeximir de les responsabilitats de direcció que la CE li assigna. A més a més, el legislador no pot en cap cas, alterar el sistema de distribució de funcions incorporant un quart poder de l'Estat »⁶⁶.

No obstant, no tots els autors han considerat que la situació és tan greu; Per a Sala Arquer, la independència de les Administracions pot trobar fonament en alguns preceptes constitucionals. Així la peculiaritat de les Telecomunicacions (*Radiotelevisión*) tindria el seu recolzament en l'article 20.3 CE en tant que estableix que «la llei regularà l'organització i el control parlamentari dels mitjans de comunicació social dependents de l'Estat o de qualsevol ens públic i garantirà l'accés a dits mitjans dels grups socials, polítics i significatius, respectant el pluralisme de la societat o de les diverses llengües d'Espanya» . Està establint una norma especial en front de la regla general de l'art. 97, la finalitat de la qual és precisament la garantia d'un àmbit lliure d'instruccions governamentals⁶⁷.

De forma similar, les Administracions Independents, per raons tècniques o econòmiques es podrien basar en altres normes constitucional com l'art. 40 que estableix l'obligació dels poders públics d'actuar «en el marc d'una política d'estabilitat econòmica » o en l'art. 45 que ordena als poders públics «vetllar per la utilització racional de tots el recursos». Segons Sala Arquer, aquests preceptes no imposen l'establiment d'Administracions Independents, però aquestes han d'entendre constitucionalment possibles com una de les diverses vies de les que el legislador disposa per assolir aquests objectius. Per altra banda, García de Enterría y T.R. Fernández, consideren que la independència d'aquests ens no és tan àmplia com es pot pensar, en tant que les potestats de direcció subsisteixen⁶⁸.

De fet, l'experiència ens mostra que ha estat freqüent el repartiment de consellers entre els partits polítics i la constitució de blocs de vot en els consell alineats amb els grups

⁶⁶ GARCÍA LLOBET, E, *Autoridades administrativas independientes y Estado de Derecho*, RAP N° 131, pp. 117.

⁶⁷ SALA ARQUER, J.M. "El Estado neutral. Contribución al estudio de las administraciones pendientes" *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 42, 1984, p.419

⁶⁸ GARCÍA DE ENTERRÍA E. I FERNÁNDEZ, T.R. *Curso de derecho Administrativo I*, Civitas, Madrid, 2011, p. 420; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. *Reflexiones sobre las llamadas autoridades administrativas independientes*, Civitas, Madrid, 1994, p. 427

polítics parlamentaris. I precisament, s'ha criticat que aquesta podria ser la causa de creació de la CNMC⁶⁹.

Aquest fenomen és preocupant en tant que la independència té com a preu la desactivació d'un dels principals controls en l'exercici del Poder Executiu, com és la rendició de comptes i el control polític parlamentari. La independència d'aquestes Administracions redueix la capacitat de control parlamentari de la seva activitat. La preocupació augmenta per l'escàs control jurisdiccional de la intervenció pública en l'activitat econòmica.

Les Directives comunitàries sovint han imposat als Estats Membres l'obligació de dotar a les Administracions independents nacionals d'àmplies potestats que superen àmpliament la simple supervisió de l'activitat dels operadors actius en el mercat. El exemple de la regulació bancària i de la regulació de les telecomunicacions, demostra que les Administracions independents tenen la potestat de determinar l'evolució dels mercats, i no només de supervisar-los.

3.5.3. Adscripció

Ha estat freqüent que els reguladors independents restessin formalment adscrits a un ministeri. Es persegueix així mantenir un vincle formal amb el Govern que permetria, encara que només en la forma, emmarcar les Administracions independents en el marc constitucional.

⁶⁹ BELMONTE, EVA. "Reparto político de sillas en el Consejo de Seguridad Nuclear", *Quién Manda*, disponible en <http://quienmanda.es/posts/el-reparto-de-sillas-en-el-consejo-de-seguridad-nuclear>
CRITILO. "La hora del reparto del botín", *¿hay Derecho?*, disponible a <http://hayderecho.com/2013/05/14/ultimas-noticias-del-regulador-unico-la-hora-del-reparto-del-botin/>
REDACCIÓN CNMC. "La CNMC decide el reparto de consejeros por Sala", *Diario Jurídico*, disponible en <http://www.diariojuridico.com/la-cnmc-decide-el-reparto-de-consejeros-por-sala/>
DEL CASTILLO, IGNACIO. "Una CNMC para funcionarios", *Blog Expansión*, disponible a <http://www.expansion.com/blogs/tecnoestrategias/2013/07/16/una-cnmc-para-funcionarios.html>
NAVAS, JOSÉ ANTONIO; TOLEDO, DANIEL. "El PP intenta copar todo el poder en el nuevo macrosupervisor y marginar al PSOE", *El Confidencial*, disponible a <http://www.elconfidencial.com/economia/2013/03/21/el-pp-intenta-copar-todo-el-poder-en-el-nuevo-macrosupervisor-y-marginar-al-psoe-117292>
CABRALES, ANTONIO; LLOBET CODINA, GERARD; GANUZA FERNÁNDEZ, JUAN JOSÉ. "Superregulador. Expertos independientes", *El País*, disponible a http://elpais.com/elpais/2013/09/11/opinion/1378893667_253607.html
EL CONFIDENCIAL. "Guindos tiene la mano al PSOE para que entre el Consejo del regulador único", disponible en http://www.elconfidencial.com/economia/2013-05-09/guindos-tiende-la-mano-al-psoe-para-que-entre-en-el-consejo-del-futuro-regulador-unico_3447/

Així l'article 2.4 LCCNMC estableix que la CNMC «està adscrita al Ministeri d'Economia i Competitivitat, sens perjudici de la seva relació amb els Ministeris competents per raó de la matèria en l'exercici de les seves funcions».

No obstant, aquesta adscripció, no suposa l'existència d'una relació jeràrquica com la que es troba recollida a l'art. 2.3 LOFAGE per als organismes públics vinculats o dependents de l'Administració General de l'Estat en tant que la pròpia LOFAGE en la seva disposició addicional desena confirma « l'estricta respecte al seu corresponent àmbit d'autonomia». Així ho confirma el fet de que els actes administratius de la CNMC posin fi a la via administrativa i siguin tan sols recurribles en via contenciosa-administrativa i mai en alçada davant el Ministeri. Contràriament, tal i com establia l'art. 48.1 LGtel aquesta adscripció està dirigida exclusivament a garantir la coordinació entre el regulador i l'Administració General de l'Estat, que mantenen importants competències en totes les indústries en xarxa.

3.5.4. Referències legals a la independència de la CNMC

L'article 2 de la LCCNMC estableix la independència de la CNMC al dotar a l'organisme públic de responsabilitat jurídica pròpia i plena capacitat pública i privada i tanmateix, exigir que actuï amb autonomia orgànica i funcional i plena independència.

La independència es predica, per una banda, dels agents de mercat, sigui quina sigui la seva naturalesa, pública o privada. És aquesta una previsió que deriva de la genèrica exigència constitucional de que « l'Administració pública serveix amb objectivitat als interessos generals » (art. 103 CE). L'article 3.1 LCCNMC exigeix que la CNMC actuï amb independència de qualsevol interès empresarial o comercial. En concret s'exigeix que ni el personal ni els membres dels òrgans de la CNMC sol·licitin o acceptin instruccions de cap entitat privada.

Per altra banda, es predica la independència del Govern i de les Administracions públiques (art. 2.1). En concret, l'article 3 LCCNMC disposa que ni el personal ni els membres dels òrgans de la CNMC podran sol·licitar o acceptar instruccions de cap entitat pública.

La independència de la CNMC en relació al Govern i a l'Administració General de l'Estat no suposa que existeixin o hagin d'existir mecanismes de coordinació i inclús de direcció. El Govern manté, en tot cas, la seva potestat reglamentària i a través d'aquesta

El problema de la independència en la nova Comissió Nacional dels Mercats i la Competència

exercirà la seva potestat constitucional de direcció de la política general. Per altra banda, resulta imprescindible que la CNMC es coordini amb els diversos ministeris amb competències en els sectors regulats, ja que així ho preveu l'article 4.1 de la LCCNMC.

L'article 42 LCCNMC fa especial referència a la col·laboració entre la CNMC i les autoritats de la Unió Europea, l'Agència de Cooperació dels Reguladors d'Energia i l'Organisme de Reguladors Europeus de les Comunicacions Electròniques, així com amb els organismes similars d'altres Estats Europeus.

En paraules de Soriano, el principi de la independència ha de ser l'eix informador de l'aplicació de la Llei, i s'ha d'interpretar el text legal en la línia que potenciï la independència de la comissió així indicada pel propi legislador.⁷⁰

Recordem que en aquest sentit, i com ja hem assenyalat, Llobet, es qüestiona no si unes administracions independents poden ser administracions, sinó si poden unes administracions independents ser independents?

3.6. Òrgans

3.6.1. General

L'Organització de la CNMC ve marcada per la relació entre els denominats òrgans de govern (art. 13), el Consell, el President i els denominats òrgans de direcció (art. 25), i les quatre Direccions d'Instrucció.

3.6.2. El Consell

El Consell de la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència és l'òrgan col·legiat de decisió en relació a les funcions que té atribuïda la CNMC.

El seu règim de funcionament és en Sales per a la resolució dels expedients ordinaris, creant-se una Sala dedicada a l'àmbit de la competència i una altra Sala dedicada a la supervisió reguladora.

El nomenament dels membres del Consell s'atribueix al Govern, però dos elements pretenen introduir certa neutralitat en l'exercici d'aquesta facultat. En primer lloc, la expressa previsió legal de que les persones designades han de tenir « reconegut prestigi i competència professional en l'àmbit d'actuació de la Comissió» i en segon lloc,

⁷⁰ EUGENIO SORIANO, JOSÉ. *La defensa de la competencia en España*, Iustel, Madrid, 2007.p.30.

El problema de la independència en la nova Comissió Nacional dels Mercats i la Competència

l'examen previ d'aquests candidats per la Comissió, que pot arribar a vetar el seu nomenament mitjançant un acord adoptat per majoria absoluta (Art. 15.1 LCCNMC).

La independència dels consellers en l'exercici de les seves funcions es pretén garantir mitjançant la configuració legal de mandats llargs de sis anys (superiors a la legislatura) i no renovables. (Art. 15.2 LCCNMC).

3.6.3. El President

La LCCNMC estableix que el President és un òrgan de govern de la CNMC. La seva posició és la pròpia del president d'un òrgan col·legiat, encara que la rellevància atorgada als òrgans de direcció sembla indicar que la seva posició serà menys rellevant que els organismes reguladors preexistents, en els que ocupava una posició de gran preeminència.

3.6.4. Les Direccions d'Instrucció

Els òrgans més polèmics de la LCCNMC són les quatre Direccions d'Instrucció que preveu l'article 25.

La LCCNMC contempla la creació de quatre Direccions d'Instrucció:

- La Direcció de Competència
- La Direcció de Telecomunicacions i del Sector Audiovisual
- La Direcció d'Energia
- La Direcció de Transport i del Sector Postal

En primer lloc, destaca que es reconegui formalment el caràcter d'òrgan administratiu a aquestes Direccions d'Instrucció.

La LDC contempla expressament l'existència d'una Direcció d'Investigació, encarregada de la instrucció dels procediments per la posterior resolució per part del Consell. La nova Direcció de Competència substitueix a la anterior Direcció d'Investigació sense grans dificultats.

La resta de Direccions, no obstant, no estaven previstes com a tal en la normativa de creació dels reguladors independents i, el més important a destacar es que no estan reconegudes en la normativa que ordena els procediments administratius, normativa que

El problema de la independència en la nova Comissió Nacional dels Mercats i la Competència

està cridada a continuar en vigor. Conseqüentment, no es contempla de forma expressa la seva actuació.

La CNMC no estableix expressament una relació jeràrquica entre les Direccions i el Consell, encara que l'article 26.3 LCNMC disposa que correspon al personal directiu el compliment de les funcions encomanades a l'àrea al front del qual es trobi, d'acord a les instruccions provinents del Consell i del President de la Comissió, sens perjudici de la deguda separació entre les funcions d'instrucció i resolució en procediments sancionadors. Contràriament s'afirma que les Direccions són independents del Consell, al menys pel que fa a l'exercici de les seves funcions d'instrucció (art. 25.2).

Per altra banda, es manté l'opció de separar les competències en matèria *antitrust* en una direcció i les competències de regulació sectorial en altres direccions. Així es manté una certa tensió competencial entre aquests òrgans.

És ben cert que ara els conflictes de competència seran resolts en un únic organisme. No obstant, la separació entre instrucció i resolució i la independència que es predica de les Direccions front el Consell en matèria d'instrucció, podria dificultar aquesta tasca de coordinació entre les Direccions per part del Consell.

3.6.4.1. Independència

L'article 25.2 de la LCCNMC disposa que les Direccions exerciran les seves funcions d'instrucció amb independència del Consell.

La LCCNMC reserva al Govern, mitjançant Reial Decret, l'aprovació d'un Estatut Orgànic que determinarà les funcions i l'organització interna de les Direccions d'Instrucció i altres àrees de responsabilitat. D'aquesta forma es pretén garantir que la normativa interna de la CNMC respecti la independència de les Direccions.

Aquest règim jurídic general diversos problemes; les garanties procedimentals necessàries en els procediments reguladors requereixen no la separació entre instrucció i regulació, sinó tot el contrari, una més estricta aplicació del principi d'immediació, per a garantir que l'òrgan decisor ha tingut accés directe a tots els elements necessaris per a la presa de decisions, per així minimitzar els danys derivats de decisions adoptades en breus terminis de temps i amb una àmplia discrecionalitat.

3.7. Relació amb altres Institucions

Els esforços destinats a garantir la independència d'aquestes Administracions freqüentment ha dificultat una sana coordinació amb els organismes amb competències en els mateixos àmbits.

3.7.1. Relacions amb el Poder Legislatiu

Tradicionalment, les Administracions independents han estat aïllades del Parlament. La LES va crear noves vies de control parlamentari de l'activitat de les Administracions independents, vies que han estat incorporades i inclús reforçades en la LCCNMC.

3.7.1.1. Nomenament

La LCCNMC manté la compareixença de les persones proposades pels òrgans de govern de la CNMC, encara que no especifica l'objecte de la seva compareixença, com ho feia la LES. No obstant, la novetat més rellevant és que s'atorga al Congrés, a través de la Comissió competent i per acord adoptat per majoria absoluta, la potestat de vetar el nomenament del candidat proposat en el termini d'un mes natural a comptar des de la recepció de la corresponent comunicació. Transcorregut aquest termini sense manifestació expressa del Congrés, s'entendran acceptats els corresponents nomenaments.

3.7.1.2. Control

La LCNMC contempla que anualment el President de la CNMC « haurà d'exposar les línies bàsiques de la seva actuació, els seus plans i prioritats per al futur ». Veiem com la compareixença no es limita a l'exposició formal d'activitats del regulador, sinó que exigeix una explicació dels seus objectius. En aquesta mateixa línia, la LCNMC contempla una compareixença especial cada tres anys per a « debatre l'avaluació del pla d'actuació i el resultat obtingut ». S'introdueix així un nou element valoratiu en les compareixences, precedent de futurs debats parlamentaris en la matèria. Finalment, es contempla la possibilitat de que el Congrés exigeixi la compareixença del President de la CNMC en qualsevol moment, més enllà de les compareixences periòdiques previstes en la llei.

3.7.2. Relacions amb el Poder Executiu

3.7.2.1. Relacions amb el Govern i l'Administració General de l'Estat

La independència de la CNMC es predica de forma preferent front el Govern i l'Administració General de l'Estat. Així es preveu en reiterades ocasions a l'articulat de la LCCNMC.

Alguns dels instruments de coordinació proposats podrien reduir la independència de la CNMC, de manera que es va proposar incorporar un representant de la AGE en els consells dels reguladors independents, ja fos amb vot o sense. No obstant, la incorporació d'un representant de la AGE a l'òrgan de govern dels reguladors independents va ser descartada per excessiva⁷¹.

Entre els instruments de coordinació destaca en primer lloc, la potestat del Govern, constitucionalment reconeguda, de dirigir la política interior (art. 97 CE), fonamentalment a través de la potestat normativa. Així doncs, correspon al Govern, mitjançant l'aprovació dels corresponents reglaments, dirigir les polítiques sectorials en els sectors regulats.

3.7.2.2. Relacions amb institucions europees

En contraposició a la falta de coordinació de les Administracions independents i la AGE, són nombrosos els instruments de col·laboració de les mateixes amb les institucions europees.

L'article 5.2. LCCNMC contempla que la CNMC mantingui una col·laboració regular i periòdica amb les institucions i organismes de la Unió Europea, en especial, amb la Comissió Europea i amb les autoritats competents i organismes d'altres Estats membres, fomentant la coordinació de les actuacions respectives en els termes previstos en la legislació aplicable. Particularment, fomentarà la col·laboració i cooperació amb l'Agència de Cooperació dels Reguladors de l'Energia i amb l'Organisme de Reguladors Europeus de les Comunicacions Electròniques.

⁷¹ MONTERO PASCUAL, JUAN JOSÉ. "La Comisión Nacional...", op.cit, p. 114.

3.7.2.3. Relacions amb el Poder Judicial

L'article 2 LCCNMC estableix expressament que la CNMC està sotmesa al control judicial ». Com preveu l'article 36.2 LCCNMC « els actes i resolucions del President i del Consell, en Ple i en Sales, de la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència dictades en l'exercici de les seves funcions públiques posaran fi a la via administrativa [...] sent únicament recurribles davant la jurisdicció contenciosa-administrativa».

El caràcter independent de la CNMC front a l'Administració General de l'Estat i en concret front al Ministeri al que està adscrita, exclou el recurs administratiu d'alçada contra els seus actes, permetent exclusivament la revisió judicial dels mateixos. En aquesta mateixa línia, es du a terme l'eliminació del recurs de reposició contra els actes del President i del Consell de la CNMC (art. 36.2 LCCNMC).

En qualsevol cas, els Tribunals han d'estar en posició de controlar l'exercici de la potestat discrecional de la CNMC analitzant tots els elements de la conformació de la voluntat de la CNMC i de la seva solidesa.

4. CAPÍTOL III: FUNCIONS DE LA CNMC

El Capítol II de la LCCNMC estableix i defineix les funcions de la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència.

La CNMC ha assumit dos tipus de funcions fonamentals. D'una banda, succeint a la Comissió Nacional de la Competència, ha assumit l'aplicació de la Llei 15/2007, de 3 de juliol, de Defensa de la Competència i dels articles 101 i 102 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea, incloent també les funcions de promoció de la competència previstes a l'article 5.1 LCCNMC.

Per altra banda, la CNMC ha assumit la funció de supervisar el funcionament dels següents mercats o sectors: el de les comunicacions electròniques (article 6); l'elèctric i el del gas natural (article 7); el postal (article 8); el de la comunicació audiovisual (article 10); i molt parcialment l'aeroportuari (article 10) i el ferroviari (article 11). Les funcions que desenvolupa la CNMC en aquests sectors responen, en línies generals, a la idea de supervisió administrativa⁷². És a dir, una activitat dirigida a garantir el compliment de l'ordenació d'un sector pels subjectes que participen en ell, mitjançant l'ocupació de potestats administratives com la d'inspecció, la de correcció de conductes contràries a l'ordenament i la sancionadora. Però l'abast i intensitat de les funcions de la CNMC en cadascun d'aquests sectors és dispar.

Com a punt de partida, Magide⁷³ realitza una distinció entre sectors en els quals la supervisió de la CNMC té certa vocació de generalitat, com succeeix amb les comunicacions electròniques, l'electricitat i el gas natural, l'activitat postal i la comunicació audiovisual; i d'altres sectors en els que, tractant-se de mercats encara en un estat incipient de liberalització, com succeeix amb el ferroviari i l'aeroportuari, les seves competències són molt limitades i concretes. En qualsevol cas, fins i tot en el primer grup, la CNMC comparteix les seves competències de supervisió amb els corresponents Ministeris i, de fet, la «devolució» a aquests Ministeris, en el cas del sector energètic, d'algunes de les competències que abans desenvolupaven els organismes als quals ha succeït la CNMC, ha estat un dels aspectes més controvertits de la configuració d'aquest organisme.

⁷² MAGIDE, MARIANO: "La nueva Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia", *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*/ 35-2013. Pp. 118-120.

⁷³ MAGIDE, MARIANO. *Ibidem*, p.119.

Adicionalment, la CNMC té atribuïda una funció arbitral en els diferents sectors als quals estén la seva actuació, que no és una funció jurídico- pública, sinó pròpiament arbitral en aplicació de la Llei 60/2003, de 23 de desembre, d'Arbitratge, funció arbitral que també tenien atribuïda algunes de les predecessores de la CNMC, que casa malament, al judici de Magide⁷⁴, amb la seva funció essencial de supervisió i que, en conseqüència, no va tenir una rellevant aplicació pràctica ni, probablement, la tindrà en un futur. Aquesta funció no es pot confondre amb la de resolució de conflictes entre subjectes supervisats, a la qual es refereix l'article 12 de la LCCNMC (com la resolució de conflictes d'accés en l'àmbit de les telecomunicacions), que sí és una potestat jurídico-pública pròpia de la supervisió administrativa. Com correspon a la seva configuració com una Administració independent, la Comissió haurà d'exercir aquestes funcions amb «autonomia orgànica i funcional i plena independència del Govern, de les Administracions Públiques i dels agents del mercat» (article 2.1 de la LCCNMC).

Com hem vist i en línies generals, la CNMC assumeix les funcions de l'anterior Comissió Nacional de la Competència sense canvis rellevants. No obstant, en alguns dels sectors regulats s'observa una reducció significativa de competències a favor dels Departaments Ministerials corresponents.

4.1. Aplicació de la LDC

En particular, en matèria de competència, l'article 5 LCCNMC atribueix a la CNMC la pràctica totalitat de les funcions que tenia encomanades la CNC en virtut de la Llei 15/2007, de 3 de juliol, de Defensa de la Competència (LDC). La nova redacció suprimeix algunes referències contingudes en la normativa anterior que fan referència a funcions de coordinació i promoció de la competència i, en particular, de la capacitat de dictaminar, per pròpia iniciativa, sobre projectes normatius que poguessin afectar a la competència, si bé manté la realització d'estudis i treballs de recerca en matèria de competència.

⁷⁴ MAGIDE MARIANO. *Ibídem*, p.120.

4.2. Supervisió del funcionament dels mercats

4.2.1. Sector de les comunicacions electròniques

Pel que fa a les comunicacions electròniques, la Llei encomana a la CNMC les competències de l'anterior Comissió del Mercat de Telecomunicacions, sense atribuir al Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme noves funcions en aquest àmbit, excepte en matèria de liquidació de taxes. A diferència de l'anterior, en matèria audiovisual, la Llei transfereix al citat Ministeri funcions que tenia encomanades el Consell Estatal de Mitjans Audiovisuals que fins avui es venien exercint per la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions, com pot ser la recepció de comunicacions d'inici d'activitat o gestió del registre estatal de prestadors de serveis audiovisuals

4.2.2. Sector de l'electricitat i el gas natural

En matèria d'energia, la Llei també transfereix al Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme funcions d'inspecció, d'iniciació i d'instrucció de determinats expedients sancionadors, d'atenció a les reclamacions plantejades pels consumidors i d'informació als mateixos dels seus drets i vies de solució de conflictes, de liquidació d'activitats regulades i de supervisió de l'activitat de l'Oficina de Canvis de Subministrador. D'altra banda, a partir de l'entrada en vigor de la Llei, les competències en matèria de control de concentracions atribuïdes a la CNE, passen a l'esfera del Ministeri, sense perjudici del coneixement d'operacions de concentració per la CNMC. Tanmateix correspon al Ministeri d'Energia, Indústria i Turisme la funció de conèixer de les operacions consistents en la presa de participacions en empreses que dugin a terme activitats regulades en el sector elèctric, del gas o dels hidrocarburs (Disp. Addic. 9ª LCCNMC). Tanmateix, li correspon decidir sobre qualsevol qüestió o incident que afecti a l'exercici dels títols habilitants de serveis de comunicació audiovisual (Disp. Addic. 7ª LCCNMC).

4.2.3. Sector postal

Pel que fa al sector postal, la LCCNMC atribueix a la CNMC les funcions que fins ara eren competència de la Comissió Nacional del Sector Postal en els termes fixats per la legislació sectorial, mantenint el Ministeri de Foment responsabilitats d'informació als usuaris, gestió de queixes i denúncies dels usuaris per incompliment de les obligacions

El problema de la independència en la nova Comissió Nacional dels Mercats i la Competència

per part dels operadors postals i potestats d'inspecció i sanció relacionades amb l'anterior.

4.2.4. Sector Aeroportuari i Ferroviari

Fent referència al sector del transport, la CNMC assumeix les funcions en matèria de supervisió del procediment de transparència i consulta de modificació o actualització de tarifes aeroportuàries dutes a terme per AENA, que fins ara realitzava la Comissió de Regulació Econòmica Aeroportuària, així com les corresponents al Comitè de Regulació Ferroviària previstes a la Llei 39/2003, de 17 de novembre.

4.3. Règim d'actuació i potestats

El Capítol IV de la LCCNMC, es refereix a les facultats de la nova Comissió, incloent les facultats d'inspecció, les sancionadores i d'emissió de circulars normatives, a més de contenir altres disposicions sobre personal i règim econòmic.

La CNMC únicament podrà utilitzar les dades i informacions obtingudes per a l'aplicació de la nova Llei i la LDC. La nova autoritat pot compartir informació de caràcter confidencial amb el Ministeri competent, les Comunitats Autònomes, la Comissió Europea, les autoritats d'altres Estats membres de la Unió Europea en l'àmbit de les seves competències, així com amb els tribunals en els processos judicials corresponents. No obstant això, la possibilitat de compartir informació confidencial amb els referits organismes no aconsegueix a les informacions que rebi en aplicació de les normes de defensa de la competència.⁷⁵

4.4. Transparència i responsabilitat

L'últim capítol de la Llei incrementa sensiblement les obligacions de transparència ja previstes en l'actual Llei de Defensa de la Competència, imposant a l'autoritat l'obligació d'informar de forma detallada i regular sobre les seves activitats. Tanmateix, la Llei contempla la creació d'un òrgan de control intern, la dependència funcional i capacitat d'informe del qual, es regirà pels principis d'imparcialitat, objectivitat i evitació de conflictes d'interessos.

⁷⁵ GARRIGUES, S.L.P. "Ley 3/2013 de Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia" *Novedades Administrativo/Mercantil Garrigues*. Junio 2013, p.4.

5. CAPÍTULO IV ANÁLISI DE LA CRÍTICA JURÍDICA I ECONÒMICA VERS LA CREACIÓ DE LA CNMC

La reestructuració dels supervisors sectorials i concurrencials a l'Estat Espanyol ha despertat, des de l'Avantprojecte la Llei que configura la creació de la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència, nombroses crítiques, d'abast nacional⁷⁶ i internacional, tant jurídiques com econòmiques, de tres supervisors sectorials (CNC, CMT i CNSP) així com de la pròpia Comissió Europea⁷⁷.

El principal retret és que es socava la independència de l'organisme que ha de vetllar per a que existeixi competència al mercat. A més a més de la politització del nomenament dels membres de la nova institució (enfront de la politització dels membres de la CNMC)⁷⁸, així com la més que previsible falta de finançament.

5.1. Anàlisi del Preàmbul de la LCCNMC

El Preàmbul de la Llei 3/2013 de 4 de juny, anuncia cinc arguments que fonamenten la reestructuració dels reguladors espanyols. En primer lloc, la seguretat jurídica i la confiança institucional. S'afirma que, malgrat desenvolupar funcions anàlogues, els reguladors actuals actuen de forma divergent i que algunes de les seves actuacions es troben duplicades. La unificació possibilitarà «normes clares, una arquitectura institucional seriosa i uns criteris d'actuació coneguts i predictibles per a tots els agents econòmics». No obstant, aquest argument no serveix per a la fusió dels reguladors sectorials amb l'autoritat de la competència ja que tenen «funcions i cultures diverses»⁷⁹. A més a més, s'ha denunciat que un supervisor multifunció té més risc de coordinació interna i de lluita pels recursos⁸⁰. Per això, és necessària una gestió excel·lent. I si és així, els consellers de la CNMC hauran de dedicar més esforços a la gestió que a la supervisió dels mercats, a la repressió de les conductes anticoncurrencials i a la promoció de la competència (adverteixen de les dificultats de gestionar el

⁷⁶ MARS, AMANDA. "Bruselas reabre la batalla contra la ley que fusiona los organismos", *El País*, disponible a http://economia.elpais.com/economia/2013/06/09/actualidad/1370807429_783008.html

⁷⁷ Annex N°: 1 Carta de Neelie Kroes dirigida al Ministre d'Indústria, i N° 13.

⁷⁸ CRITILO, "Últimas noticias del regulador único: la hora del reparto del botín", *¿Hay Derecho?* Disponible a <http://hayderecho.com/2013/05/14/ultimas-noticias-del-regulador-unico-la-hora-del-reparto-del-botin/>

⁷⁹ BROKELMANN, HELMUT. "Competencia y regulación en la nueva CNMC", *Cinco Días*, disponible a http://cincodias.com/cincodias/2012/02/27/economia/1330458944_850215.html

⁸⁰ SERVULO GONZÁLEZ, JESÚS. "La creación de la CNMC supondrá un ahorro de 28 millones", *El País*, disponible a http://economia.elpais.com/economia/2013/06/06/actualidad/1370519094_817515.html

macroregulador Delgado, García Cobos i García Díaz)⁸¹. En relació a l'últim extrem, el professor Ruiz Peris comenta que no és clar el caràcter dels membres de la CNMC; si es tracta d'especialistes que analitzen totes les qüestions, el nombre de membres resulta clarament insuficient. Per altra banda, si es limiten a supervisar la tasca dels directors, hi ha un evident problema d'independència.

La segona raó prevista al Preàmbul de l'esmentada Llei és l'estalvi de costos: la fusió dels vuit organismes permetrà «aprofitar les economies d'escala derivades de l'existència de funcions de supervisió idèntiques o semblants, metodologies i procediments d'actuació similars i, sobretot, coneixements i experiència la utilització en comú de la qual, resulta obligada». Aquesta és una de les idees que més ressò ha tingut en la societat. Així ho demostra una notícia publicada al “*El País*”⁸² en la qual s'informava que la creació de la CNMC suposarà un estalvi de 28 milions d'euros. No obstant, existeixen dubtes sobre l'eficàcia de l'organisme; és a dir, si amb menys mitjans la CNMC podrà desenvolupar satisfactòriament totes les funcions que venien exercint fins ara la CNC i els organismes supervisors que desapareixen. Tanmateix, s'ha de tenir en compte que es passarà de 50 consellers a 10, segons la notícia anteriorment referida. (finalment han estat 8 els Consellers nomenats)⁸³ I si aquests consellers podran dur a terme reeixidament les mateixes funcions que venien desenvolupant els seus antecessors, s'haurà de reflexionar-se sobre la tasca d'aquests últims. En segon lloc, s'ha afirmat (Llobet)⁸⁴ que bona part de l'estalvi que s'anuncia prové de la falta de creació d'organismes previstos però encara no existents (Comissió Nacional del Joc, Comissió de Regulació Econòmica Aeroportuària i Consell Estatal de Mitjans Audiovisuals). Ara bé, el fet que no es creïn no significa que no sigui necessari disposar dels mitjans necessaris per dur a terme les seves funcions. Amb la qual cosa, o bé el nou organisme estarà infradotat o bé una part de l'estalvi anunciat no serà cert. Igualment s'ha assenyalat que l'eficiència de les economies d'escala en mercats diferents és molt limitada i poden restar neutralitzades per la dificultat de gestionar un organisme molt heterogeni (Llobet). D'aquesta manera, s'affirma que es podrien aconseguir les mateixes

⁸¹ DELGADO, JUAN; GARCÍA COBOS, JULIO; GARCÍA DÍAZ, ANTÓN. “La reforma de los Organismos de regulación (I): Los límites a la integración, *Blog Nada es Gratis*, disponible a <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=18939>

⁸² SÉRVULO GONZÁLEZ, JESÚS. La creación de la CNMC supondrá un ahorro de 28 millones”, *El País*, disponible a http://economia.elpais.com/economia/2013/06/06/actualidad/1370519094_817515.html

⁸³ Annex N°: 8

⁸⁴ LLOBET, GERARD. “Organismos reguladores y Autoridades de Competencia, ¿Mezclar o Agitar?, *Blog Nada es Gratis*, disponible a <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=25895>.

eficiències amb mesures menys agressives; en particular, mitjançant un model dual en el qual conviurien l'autoritat de la competència, d'una banda, i un regulador multisectorial independent, per l'altra (Ruiz Peris) o un model amb tres reguladors sectorials (Energia, Comunicacions i Transport) i una autoritat de defensa de la competència (com ho manifesten Delgado, García Cobos i García Díaz)⁸⁵.

En tercer lloc, el Preàmbul al·lega la necessitat d'adequar els reguladors a les transformacions dels sectors supervisats i es posa l'accent en el progrés tecnològic. Aquest argument constitueix un fonament insuficient per justificar la revolució que genera la LCCNMC. No s'entén per què la necessitat d'adequar els supervisors a l'evolució de la realitat pràctica i al progrés tecnològic exigeix la seva desaparició i la creació d'un nou òrgan supervisor. Seria preferible millorar la situació dels existents i corregir els possibles defectes.

El quart motiu previst al Preàmbul és la tendència internacional a fusionar autoritats relacionades. Els crítics (Llobet i Costas)⁸⁶ consideren que aquesta tendència no és real en tant que la major part dels Estats mantenen reguladors separats; més encara, són excepció els Estats que unifiquen els reguladors sectorials amb l'autoritat de la competència.

Finalment, el Preàmbul destaca que Holanda ha procedit a integrar alguns reguladors amb l'autoritat de la competència per aconseguir major eficiència en la supervisió dels mercats. Tampoc aquest argument resulta convincent, ja que el model holandès és una singularitat, en tant que només es van fusionar tres organismes (l'autoritat de consum, el regulador de telecomunicacions i l'autoritat de la competència) i està en procés d'implantació, per la qual cosa no és possible afirmar, almenys de moment, la seva eficiència⁸⁷.

Cal destacar que l'aspecte més interessant i controvertit és la redistribució de funcions entre el nou organisme i els departaments ministerials competents que fan l'art. 5.3 i les

⁸⁵ DELGADO, JUAN; GARCÍA COBOS, JULIO; GARCÍA DÍAZ, ANTÓN. "La reforma de los Organismos de regulación (I): Los límites a la integración, *Blog Nada es Gratis*, disponible a <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=18939>

⁸⁶ COSTAS, ANTÓN. "Una fusión explosiva", *El País*, disponible a http://economia.elpais.com/economia/2013/03/01/actualidad/1362144382_919892.html i LLOBET, GERARD. "Organismos reguladores y Autoridades de Competencia, ¿Mezclar o Agitar?", *Blog Nada es Gratis*, disponible a <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=25895>.

⁸⁷ LLOBET, GERARD. "La Comisión Nacional de Mercados y Competencia. ¿Mejores mercados y más competencia?", *Blog Nada es Gratis*, disponible a <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=21101>

DD.AA. 5º. a 11º, a les que s'ha fet referència anteriorment en aquest treball. El motiu principal és que constitueix una de les crítiques principals que es fan al macrosupervisor, ja que pot condicionar la seva independència i la seva eficàcia⁸⁸. Especialment si es té en compte que la instrucció queda reserva a quatre Direccions que quedaran integrades en els ministeris corresponents. Resulta així paradigmàtica l'anomenada funció 14⁸⁹ (resolució de les operacions de concentració empresarial en el sector energètic). Fins ara, la seva titularitat corresponia a la CNE.

Després de l'entrada en vigor de la LLCCNMC, s'ha afirmat que la competència recaurà en el Ministeri d'Economia i Competitivitat⁹⁰.

La Disp. Add. 5ª. conté la norma de tancament del sistema: atribueix a la CNMC «totes les competències que tinguessin els organismes que s'extingeixen i no s'hagin atribuït expressament als departaments ministerials». Aquesta previsió constitueix la resposta de l'Executiu Espanyol a la crítiques suscitées des de diferents instàncies preocupades per la independència del nou organisme, entre les quals destaca la Comissió Europea. L'esborrany de l'Avantprojecte establia la solució inversa: la Disp. Add. 3ª atribuïa als Departaments Ministerials corresponents les competències que la legislació venia atribuïnt als organismes reguladors extingits i que no atorguessin a la CNMC.

⁸⁸ CRITILO. "Sobre la proliferación de organismos reguladores", *¿Hay Derecho?*, Disponible a <http://hayderecho.com/2012/12/04/sobre-la-proliferacion-de-organismos-reguladores>, i en aquest sentit també LLOBET, GERARD. "Organismos Reguladores y Autoridades de Competencia, ¿Mezclar o Agitar?", *Blog Nada es Gratis*, disponible a <http://www.fedeablogs.net/economia/?p=25895>, i CRITILO. "No disparen contra el regulador: la Comisión nacional de Competencia", *¿Hay Derecho?*, disponible a <http://hayderecho.com/2013/04/17/no-disparen-contra-el-regulador-la-comision-nacional-de-la-competencia/>

⁸⁹ SALINAS LA CASTA EDUARDO. Pasado presente y futuro de la función Decimocuarta de la Comisión Nacional de Energía: recientes cambios normativos a través de la Ley de Economía Sostenible en Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia, núm. 20, 2011.

⁹⁰ NAVAS, JOSÉ ANTONIO. "Guindos tendrá la facultad de nombrar al "gran mandarín" de la Regulación y la Competencia", *El Confidencial*, disponible a <http://www.elconfidencial.com/economia/2013/06/07/guindos-tendra-la-facultad-de-nombrar-al-lsquo-gran-mandarinsquo-de-la-regulacion-y-la-competencia--122520>

6. CONCLUSIONS

La Creació de la Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència, confirma el model d'intervenció indirecte en l'activitat econòmica i en particular de l'activitat administrativa de regulació per una Administració Independent.

Com s'ha vist al llarg del present treball, una de les novetats és la concentració en una única Administració Independent de l'activitat de regulació en sis indústries diferents: telecomunicacions, energia, serveis postals, transport ferroviari, transport aeri i audiovisual. Aquesta concentració està destinada a reduir despeses i a tenir altres efectes beneficiosos; no obstant, l'esquema institucional dissenyat impedeix l'especialització (fet que suposa una pèrdua del coneixement específic acumulat pels reguladors sectorials que han restat absorbits per la CNMC, per la experiència en la realització de les seves funcions), sinó que, a més a més, com ha posat de manifest la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions (CMT), integrada actualment en la CNMC, en el seu Informe sobre l'Avantprojecte de Llei de Creació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència de 15 de març de 2012, «no s'han tingut en consideració les economies d'escala que podrien resultar de l'existència d'un únic organisme regulador que desenvolupi la totalitat de les funcions que realitzaven els diferents organismes».

La Llei 3/2013, de 4 de juny, de creació de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, és una oportunitat perduda per avançar en la construcció d'un règim jurídic més coherent i més garantista per a l'activitat de regulació: per una banda, la llei no progressa en la construcció de principis i procediments comuns per a la intervenció en els diferents sectors reunits sota el poder de la nova Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència. Contràriament, la Llei conté arbitrarietats en la distribució de competències entre la CNMC i l'Administració General de l'Estat, minvant així la seva independència orgànica i funcional.

Per altra banda i fent referència a la principal novetat procedimental introduïda en la Llei, la separació entre instrucció i resolució en el procediment regulador, inspirada en el procediment sancionador propi del Dret de la Competència, no només suposa una garantia sinó que, contràriament, suposa un pas enrere en tant que atenta contra el principi d'immediació que ha de regir el procediment administratiu regulador.

Com s'ha assenyalat al llarg d'aquest treball, l'aspecte més interessant i controvertit de la creació de la CNMC, és la redistribució de funcions entre el nou organisme i els Departaments Ministerials competents, en tant la nova CNMC està adscrita al Ministeri d'Economia i Competitivitat, sens perjudici de la seva relació amb els Ministeris Competents per raó de la matèria en l'exercici de les seves funcions sectorials. Aquesta reordenació de funcions entre la CNMC i els Departaments Ministerials corresponents comporta que els Ministeris assumeixin totes aquelles tasques de tarannà administratiu que exercien els organismes reguladors. El desenvolupament d'aquestes funcions adquirides en virtut de la LCCNMC i que han assumit els diferents Ministeris, poden condicionar la seva eficàcia i independència, especialment tenint en compte que la instrucció resta reservada a quatre Direccions, (Competència, Energia, Telecomunicacions i Sector Audiovisual i Direcció de Transports i del Sector Postal) que molt probablement, quedaran integrades en els Ministeris corresponents.

Tanmateix i pel que fa al règim de nomenament i cessament dels membres del Consell de la CNMC, que a la pràctica ha de garantir la seva independència funcional, lluny de garantir una autèntica independència dels membres dels òrgans rectors de les Administracions Independents respecte del govern que els nomena, genera una influència partidista amb mandats d'una duració de sis anys, superiors així a la pròpia legislatura.

El que és innegable és que la CNMC concentra, finalment, molt àmplies i diverses funcions i s'ha d'entendre que la seva estructura organitzativa no està preparada per assumir-les de forma adequada. No sembla factible que el reduït nombre de Consellers de la CNMC, en especial de la Sala de Supervisió Reguladora, disposi de coneixements suficients de tots els sectors, objecte de les seves competències, ni que estiguin en posició de controlar l'elevat nombre d'expedients que els hi seran elevats periòdicament per a la seva decisió.

Aquesta notable modificació de l'arquitectura institucional dels organismes reguladors i supervisors, pot incidir a mig i a llarg termini, de forma crucial en el preu i la qualitat dels serveis essencials per als consumidors i les empreses de l'Estat Espanyol, com són els serveis de telecomunicacions, energia o transports.

En conclusió, podem afirmar que la figura del "superregulador" presenta ombres en tant, que el principi de concentrar en una única Administració independent, com la

Comissió Nacional dels Mercats i de la Competència, les funcions de regulació de les principals indústries en xarxa presenta clars avantatges. No obstant, l'estructura organitzava de la CNMC ni atorga suficients garanties a les parts en els procediments administratius reguladors, ni sembla cridat a incrementar l'eficàcia de les Administracions preexistents.

7. ANNEXOS

ANNEX N° 1 *CARTA NEELIE KROES*

ANNEX N° 2: *ESTRUCTURA CNMC*

8. BIBLIOGRAFIA

AGÚNDEZ, MIGUEL ÁNGEL; MARTÍNEZ-SIMANCAS, JULIÁN. Cuadernos de Derecho para ingenieros. Organismos reguladores. La Ley. Madrid, 2009.

ALFARO ÀGUILA REAL, JESÚS. Comentario al artículo 19 del Anteproyecto de la Ley de Defensa de la Competencia. Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia, núm. 241, 2006.

ALONSO SOTO, RICARDO. Los organismos reguladores y la defensa de la competencia: Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones v Autoridades de Defensa de la Competencia. Regulación y competencia en telecomunicaciones. IEE, Madrid, 2003.

ARIÑO ORTIZ, GASPARE. Principios de Derecho público económico. Modelo de Estado, gestión pública, regulación económica. Comares. Granada, 1999.

BACIGALUPO SAGESSE, M. Los reguladores nacionales de la energía en las nuevas directivas del tercer paquete energético de la Unión Europea. Independencia y funciones. Revista de Derecho de la Competencia y la Distribución, núm. 6, 2010.

BERENGUER FUSTER, LUIS; GINER PARREÑO, CÉSAR A.; ROBLES MARTÍN-LABORDA, ANTONIO. La nueva legislación española ante la evolución del derecho de la competencia. Marcial Pons, Madrid, 2010.

BETANCOR RODRÍGUEZ, ANDRÉS. Las Administraciones independientes. Tecnos. Madrid. 1995.

BETANCOR RODRIGUEZ, ANDRÉS. Regulación: Mito y Derecho. Desmontando el mito para controlar la intervención de los reguladores económicos. Aranzadi, 2010.

CABALLERO SÁNCHEZ, RAFAEL. Infraestructuras en red y liberalización de servicios públicos. INAP. Madrid, 2003.

CASES PALLARES, LUIS. Derecho Administrativo de la defensa de la competencia. Marcial Pons, Madrid, 1995.

CIRIANO VELA, C.D. Principio de legalidad e intervención económica. Atelier. Barcelona, 2002.

El problema de la independència en la nova Comissió Nacional dels Mercats i la Competència

COSTAS A & BEL, G. Regulación y desregulación en la economía europea actual. Velarde, 1995.

DESDENTADO DAROCA, EVA. La crisis de identidad del Derecho Administrativo: Privatización, huida de la regulación pública y Administraciones independientes. Tirant Lo Blanch, Valencia, 1999.

ELÍAS DE TEJADA CASANOVA, JOSÉ MARÍA. El servicio postal universal en Régimen jurídico del sector postal. Comentario a la Ley 43/2010 de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal. Tirant lo Blanch. Valencia, 2011.

EUGENIO SORIANO, JOSÉ. La defensa de la competencia en España. Iustel. Madrid, 2007.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. Reflexiones sobre las llamadas autoridades administrativas independientes, Civitas, Madrid, 1994

FROOMKIN, M. In Defense of Administrative Agency Autonomy, Yale, vol. 96, 1987

GARCÍA LLOBET, ENRIC. Autoridades Administrativas independientes y Estado de Derecho. Revista de Administración Pública. Núm. 131. 1993.

GARCÍA-MANZANO JIMÉNEZ DE ANDRADE, PABLO. Los Reglamentos de las Administraciones Independientes. Sector Financiero. Reguladores y Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Autoridades de Protección. Civitas. Editorial

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R. Curso de derecho Administrativo I. Civitas, Madrid, 2011.

HOVENKAMP. Post-Chicago Antitrust: A Review and Critique, Columbia Business Law Review, 2011.

JACOBS, MICHAEL S. An Essay on the Normative Foundations on Antitrust Economics, 74 North Carolina Law Review (1996).

MAGIDE HERRERO, MARIANO. Límites constitucionales de las Administraciones Independientes. INAP. Madrid, 2000.

MONTERO PASCUAL, JUAN JOSÉ. Regulación, desregulación y la última crisis del servicio público. REDETI, núm. 30, 2007.

MONTERO PASCUAL, JUAN JOSÉ. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Entre la actividad administrativa de regulación y el Derecho de la competencia. Monografías 895. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2013.

MORAL SORIANO, LEONOR. Servicio universal y telecomunicaciones en el Derecho comunitario. Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red. Núm. 16, 2003.

MUSGRAVE, R.A. The Theory of Public Finance. McGraw-Hill, New York, 1959.

PARADA VÁZQUEZ, J.R. Las Administraciones independientes. Tecnos, Madrid, 1993.

ROBLES MARTÍN-LABORDA, ANTONIO. Libre competencia y competencia desleal. Madrid, La Ley, 2001.

SALINAS LA CASTA EDUARDO. Pasado presente y futuro de la función Decimocuarta de la Comisión Nacional de Energía: recientes cambios normativos a través de la Ley de Economía Sostenible en Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia, núm. 20, 2011.

TEITGEN-COLLY, C. Les autorités administratives indépendantes: Historie d'une institution. C.A. Colliard y G. Timsit, PUF, Paris, 1988.

Recursos electrònics

Articles:

http://www.rajoy.es/uploads/programa/pdf/PROGRAMA_PP_ALTA_RESOLUCION.pdf

http://economia.elpais.com/economia/2013/06/06/actualidad/1370519094_817515.html

<http://www.economiainstitucional.com/pdf/no13/fboehm13.pdf>

<http://hayderecho.com/2013/09/13/regulacion-y-competencia-en-la-nueva-cnmc/>

http://cincodias.com/cincodias/2012/12/19/economia/1356157709_850215.html

http://www.coettc.com/index.php?p=noticias_coettc&pc=3215

http://blogs.elconfidencial.com/espana/caza-mayor/2013-11-28/que-tendra-la-cnmc-que-a-nadie-cae-bien_59899/

http://www.funciva.org/uploads/ficheros_documentos/1225902539_agencias.pdf

<http://quienmanda.es/posts/el-reparto-de-sillas-en-el-consejo-de-seguridad-nuclear>

<http://hayderecho.com/2013/05/14/ultimas-noticias-del-regulador-unico-la-hora-del-reparto-del-botin/>

<http://www.diariojuridico.com/la-cnmc-decide-el-reparto-de-consejeros-por-sala/>

<http://www.expansion.com/blogs/tecnoestrategias/2013/07/16/una-cnmc-para-funcionarios.html>

<http://www.elconfidencial.com/economia/2013/03/21/el-pp-intenta-copar-todo-el-poder-en-el-nuevo-macrosupervisor-y-marginar-al-psoe-117292>

http://elpais.com/elpais/2013/09/11/opinion/1378893667_253607.html

http://www.elconfidencial.com/economia/2013-05-09/guindos-tiende-la-mano-al-psoe-para-que-entre-en-el-consejo-del-futuro-regulador-unico_3447/

http://economia.elpais.com/economia/2013/06/09/actualidad/1370807429_783008.html

<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=18939>

El problema de la independència en la nova Comissió Nacional dels Mercats i la Competència

<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=25895>.

http://economia.elpais.com/economia/2013/03/01/actualidad/1362144382_919892.htm

<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=21101>

<http://hayderecho.com/2013/04/17/no-disparen-contra-el-regulador-la-comision-nacional-de-la-competencia/>

<http://www.elconfidencial.com/economia/2013/06/07/guindos-tendra-la-facultad-de-nombrar-al-lsquo-gran-mandarinsquo-de-la-regulacion-y-la-competencia--122520>