

Comentarios de Orange al Plan Estratégico de la CNMC

El nuevo regulador se enfrenta a muchos retos dada su reciente creación, la diversidad de funciones y sectores sobre los que va a incidir su actividad. A ello, se une que desde el punto de vista regulatorio, tiene en sus manos la responsabilidad sobre el desarrollo de mercados muy relevantes para la economía y sus ciudadanos. De ahí que veamos que la definición de las líneas maestras que van a dirigir su actuación sea una tarea crítica para el éxito de su actuación, que debe ser en todo momento coherente.

Así visto, el Plan Estratégico se erige en la primera y última guía de actuación para la institución y para cada uno de sus miembros. El Plan debe buscar el compromiso de toda la organización para el cumplimiento de lo que se señale como misión y visión de la institución. En opinión de Orange, el Plan Estratégico debe ser ambicioso y su contenido debe contemplar la definición de cuál es la razón de ser la CNMC, las metas, los objetivos, los principios y los planes concretos de actuación. Asumiendo este contenido mínimo como deseable para el Plan Estratégico de la CNMC, se expondrán a continuación comentarios concretos a los distintos apartados:

Sobre la misión y visión de la CNMC

- Misión

Con carácter general, la propuesta de Plan Estratégico resulta acorde con los fines generales que se establecieron en la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

La Exposición de Motivos de dicha norma venía a consagrar los principios básicos sobre los que se construye la Economía de Mercado y cuál debe ser el objetivo último de la política regulatoria:

"El funcionamiento eficiente de los mercados y la existencia de una competencia efectiva son principios básicos de la economía de mercado, la cual impulsa y promueve la productividad de los factores y la competitividad general de la economía en beneficio de los consumidores."

En línea con ese enunciado, la Propuesta de Plan entiende la misión de la CNMC como:

"La CNMC promueve y defiende el buen funcionamiento de todos los mercados en interés de los ciudadanos y las empresas".

La definición de la misión permite establecer la referencia básica en la actuación de una organización. La propia Ley de creación de la CNMC reconocía que su constitución perseguía dos objetivos básicos: la seguridad jurídica y la confianza institucional. Para su consecución, creemos que la actuación de la CNMC debe basarse en dos valores principales: la transparencia y la proporcionalidad. Tales valores deberán guiar la actividad de la institución y de cada uno de sus miembros. Por ello, proponemos que a la misión se incorpore la siguiente mención:

"La CNMC promueve y defiende el buen funcionamiento de todos los mercados en interés de los ciudadanos y las empresas, desarrollando su actividad con transparencia y proporcionalidad."

- **Visión**

En relación a la Visión propuesta, consideramos que debería hacer referencia no a un mejor mercado, porque este término es comparativo respecto a una situación anterior. Cualquier mejora podría permitir cumplir esa visión. Creemos que la visión debe ser más ambiciosa y con un objetivo en sí mismo pleno. De ahí, que propongamos una redacción alternativa:

"CNMC: modelo de referencia en regulación económica eficiente y competencia: mercados plenamente competitivos que generen inversión eficiente, innovación y beneficio para los ciudadanos."

Estableciendo un camino. Principios de actuación.

En su documento, la CNMC se refiere a tres objetivos, pero su contenido responde más a principios que deben regir la actuación del regulador. No son un fin en sí mismos, sino las bases sobre las que debe asentarse su actividad, y por ello, nos atrevemos a recomendar su identificación como **principios de actuación**.

En cuanto a su contenido, Orange apoya decididamente el rigor, la transparencia, la independencia y la visión global de los problemas de mercado como principios inspiradores de la actuación de la CNMC. Son principios de actuación plenamente legítimos y garantía del buen hacer de la institución.

No obstante, si nos atrevemos a proponer algunos principios de actuación que también debería recoger el Plan Estratégico:

- **Actuación firme y rápida:** en el sector de las telecomunicaciones, la eficacia en la actuación depende en gran manera de la firmeza y de la rapidez en la actuación, pues de otro modo los daños en el mercado son irreversibles. De ahí, que creamos que la mención al rigor es insuficiente para garantizar la eficacia de sus decisiones. Por ello, añadiríamos estos dos elementos en el denominado objetivo 1 de la siguiente manera:

"la CNMC aplicará su cartera de instrumentos de acción sobre los mercados y sectores regulados con rigor, firmeza y rapidez de manera que obtenga la máxima eficacia en su resultado."

- **Colaboración con los sectores,** principio que se ha probado extremadamente valioso hasta el momento en relación a la actuación como supervisor de la regulación. La colaboración no debe interpretarse como opuesto a la independencia. Muy al contrario, la colaboración es un principio que complementa a la independencia y a la transparencia. Es aún más relevante para el sector de las telecomunicaciones, sector que presenta muchas y complejas cuestiones que deberán ser dilucidadas por el regulador. Para su adecuado tratamiento y resolución, el regulador debe estar cercano al sector, propiciando no sólo consultas, sino también foros y grupos de trabajo que culminen en resoluciones eficaces y beneficiosas en último término para el sector y los ciudadanos.

Son muchos los ejemplos de éxito del pasado: el primer foro de portabilidad fija, Comités de Seguimiento de implantación de la OBA, el grupo de trabajo para la interconexión IP, entre otros, de manera similar a las múltiples interlocuciones existentes a nivel europeo entre la CE y los agentes del sector. La complejidad de muchas cuestiones técnicas exige que los distintos agentes confronten distintas soluciones o visiones del problema. El sector de las telecomunicaciones es, indudablemente, uno de los más complejos, no sólo por las cuestiones técnicas inherentes al mismo, sino por la innovación y el dinamismo que está presente en su

propia naturaleza. De ahí, que la interlocución constante con sus agentes no deba ser considerada como falta de independencia, sino como un elemento positivo que facilita el seguimiento de los problemas cambiantes del sector.

De ahí, que propongamos una redacción complementaria para el objetivo 2:

La CNMC actuará de manera transparente, independiente y colaborativa con los distintos sectores, dotando a sus acciones de la máxima predictibilidad, guiando su acción exclusivamente por el interés general que reside en el mejor funcionamiento de los mercados

Acciones propuestas

En cuanto a las acciones propuestas, entendemos las mismas como líneas de actuación estratégicas. No son propiamente acciones, sino modos en los que la CNMC deberá desarrollar su actividad.

- *La CNMC reforzará la persecución de las prácticas más dañinas para la competencia ~~en especial de los cárteles~~ para lo cual potenciará su actuación de oficio en los mercados, estableciendo un Plan de Acción en el que fijará sus prioridades de actuación respecto a los sectores o prácticas concreta. Asimismo, trabajará para la mejora continua de los procedimientos de detección, inspección e instrucción.*

En opinión de Orange, el cártel no es en sí mismo un problema de competencia que tenga que ser reseñado de una manera especial. Así, y en función de su estructura de mercado, las prácticas más dañinas para la competencia en el sector de las telecomunicaciones son más bien las que tienen que ver con el abuso de posición de dominio y no el cartel. Por ello, proponemos la supresión de la mención expresa de dicha figura.

- *La CNMC realizará un enfoque integrado de los problemas en los mercados con objeto de favorecer la competencia y la regulación económica eficiente, detectando dónde está la causa y ofreciendo soluciones óptimas con la mayor seguridad jurídica. Todas las acciones de la CNMC contarán desde el primer momento y hasta su conclusión con el necesario análisis económico, técnico y jurídico que proporcione un criterio uniforme.*

El sector de las telecomunicaciones es un sector complejo desde el punto de vista técnico y, además sometido a continua innovación. En muchas ocasiones las resoluciones que emita el regulador tengan un carácter técnico ineludible. De ahí, la propuesta que realiza Orange de complementar la mención que se realiza al tipo de análisis con el correspondiente análisis técnico.

- *La CNMC desarrollará, de forma plenamente respetuosa con la separación entre instrucción y resolución, mecanismos de comunicación y decisión rápida entre las salas, las direcciones de instrucción y otros departamentos de la CNMC, para asignar a cada problemática de mercado el instrumento de intervención óptimo.*

Consideramos muy adecuada la aproximación que realiza en este punto a la necesaria coordinación entre las salas y resto de departamentos de la CNMC con la mención expresa de la celeridad en la adopción del correspondiente instrumento. Como hemos comentado, la eficacia de las resoluciones depende en gran medida del momento en que se adoptan.

- *La CNMC realizará un análisis anual de todos los mercados sujetos a regulación o supervisión reforzada en los que analizará la efectividad de los mecanismos de supervisión y se realizarán las oportunas recomendaciones de mejora.*

Debemos valorar muy positivamente esta propuesta de revisión anual, pero podría pecar de irreal dada la complejidad que implica el análisis de los distintos mercados relevantes en el sector de las comunicaciones electrónicas. Creemos razonable mantener el plazo máximo de tres años previsto en el Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones y que se respete el mismo. La situación actual, en la que por ejemplo el Mercado 15 de acceso móvil mantiene unas obligaciones fijadas en 2006 con datos de mercado de 2005, cuando en el 2007 la propia Comisión Europea suprimió tal mercado en la entonces nueva Recomendación de Mercados, es muy irregular, afecta muy negativamente y no debiera repetirse.

Planes de actuación complementarios

El Plan Estratégico tiene vocación de ser la Guía de actuación para toda la organización en su actividad. Pero no puede obviarse que la estructura y funciones de la CNMC responde a la necesidad de dar soluciones, jurídicas y técnicas, a los distintos sectores.

De ahí, que desde Orange se ve necesario que la CNMC completase este primer documento con un plan de actuación concreto para cada sector, donde quedasen enmarcadas las acciones y potenciales calendarios de modo que hubiese cierta predictibilidad. Las decisiones y actividad de la CNMC tienen un papel determinante en la evolución del sector e incluso en las decisiones estratégicas y de inversión de las compañías.

De hecho, y de nuevo en relación con el Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones actualmente en tramitación, recordemos que su artículo 13.2 recoge esta misma propuesta para el sector de las telecomunicaciones:

“La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en los planes anuales o plurianuales de actuación que apruebe y en los que debe constar sus objetivos y prioridades a tenor de lo dispuesto en el artículo 20.16 de la Ley 3/2013, deberá identificar los mercados relevantes que vaya a analizar y las actuaciones necesarias para la adecuada realización de dicho análisis dentro de los plazos previstos en este apartado.”

En este momento, al menos para el sector de las telecomunicaciones, es importante que la CNMC establezca de modo claro una hoja de ruta. Así, para los agentes del sector es crítico que se despejen las incógnitas que pudieran derivarse de la revisión de los distintos mercados y por todo ello creemos ineludible que este primer Plan Estratégico vea la luz acompañado de un plan de actuación concreto para este sector.