

Comparecencia de la Presidenta de la Comisión Nacional de los Mercado y la Competencia en relación con el análisis de las medidas necesarias para reforzar la imparcialidad e independencia de autoridades independientes y organismos de regulación

Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales (Congreso de los Diputados)

Madrid, 3 de febrero de 2021

Bienvenidas y Agradecimientos

- **Sr. Presidente, Señorías,**
- Antes de comenzar mi exposición, quería **felicitarles por la oportunidad en la creación de esta Subcomisión**. Ambos temas, la independencia de las **autoridades independientes** y la **protección de los denunciantes** (en el que por cierto también estaremos encantados de contribuir, ya que tenemos la **figura del solicitante de clemencia**) son de **vital importancia** para nuestro país **y en ambos la CNMC tiene un interés muy concreto**. Siempre hay margen de mejora y espero muy sinceramente que el resultado de los trabajos sea productivo: la ciudadanía y el interés general saldrán beneficiados.
- Les agradezco muy sinceramente la oportunidad que me ofrecen hoy de explicar el estatus de independencia de la CNMC.

I. La CNMC: Introducción

- Como saben, represento a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, institución **fruto de una fusión en 2013** entre varios **organismos independientes de regulación** (telecomunicaciones, audiovisual, energía, postal, transportes (en particular ferroviario y tasas aeroportuarias) **y la autoridad de competencia**.
- Para el origen, características, organización y funciones de la CNMC, **me remito a la presentación** que les hemos hecho llegar previamente, y así paso a **centrarme** en el asunto que interesa a esta Comisión: **la independencia de la CNMC (pero por su puesto podemos abordar estas cuestiones en el turno de preguntas)**.
- La **Ley 3/2013 de creación de la CNMC**, introdujo un **régimen de independencia avanzado**, en línea con las exigencias del **Derecho de la UE**, que exige que la supervisión y desarrollo normativo de los sectores regulados por el Derecho de la Unión, así como la aplicación el Derecho

de la Competencia de la UE, se lleve a cabo por **organismos y autoridades independientes**. **Sin embargo**, en lo que se refiere a la **autonomía de gestión** de nuestros recursos, **estamos lejos del modelo que consideramos óptimo: el del Banco de España**, lo que genera ciertas disfunciones de las que más adelante hablaré.

CONCLUSIÓN 1

La Ley de creación de la CNMC estableció un régimen riguroso en relación con la independencia de la CNMC, excepto en lo que se refiere a la autonomía de gestión de sus recursos humanos, estructura organizativa y presupuesto.

II. Criterios europeos (UE) e internacionales (OCDE) para la evaluación de Independencia de los reguladores y supervisores

- Sobre la **necesidad de independencia de supervisores como la CNMC**, quiero decirles que suscribo plenamente lo que dijo desde esta misma tribuna **el gobernador del Banco de España** el día 22 de diciembre del año pasado. Suscribo al 100% lo que manifestó ante ustedes **el Sr. Hernández de Cos**.
- Los **supervisores sólidos e independientes** favorecen la **fortaleza institucional, económica y social** del país al que sirven. Para ello, deben tomar decisiones **técnicas y técnico-jurídicas en favor del interés general**. Coinciden en esta visión organismos como la **OCDE** o la propia legislación comunitaria de **la Unión Europea**. Los **supervisores**, a pesar de no estar presentes en la Constitución, adquieren **carta de naturaleza a través de la normativa europea** que forma parte del ordenamiento jurídico del Estado.
- Quisiera explicarles ahora, Señorías, **qué hace a la CNMC ser una autoridad independiente** y cuáles son los **problemas** potenciales y reales de la institución que presido.

2.1. *Independencia institucional, legal, financiera*

2.1.1. Personalidad Jurídica Propia

- La CNMC está dotada de **personalidad jurídica propia y plena capacidad** pública y privada. Debe desarrollar sus funciones con **autonomía orgánica y funcional** y plena **independencia del Gobierno, de las Administraciones Públicas y de los agentes del mercado**. Tiene la **obligación legal** de actuar con **independencia** de cualquier interés empresarial o comercial.
- Ni el personal de la CNMC ni los miembros de sus órganos de gobierno [NO] pueden **solicitar o aceptar instrucciones** de ninguna entidad pública o privada.

- Unas **previsiones que son unánimes** en todas las directivas europeas y en relación con el resto de autoridades administrativas independientes. En este aspecto, **no hay divergencias dentro ni fuera de España**, en nuestro entorno europeo.

2.1.2. Sistema de nombramiento:

- El sistema de nombramiento es uno de los aspectos clave para garantizar la autonomía e independencia de las Autoridades Reguladoras y de Competencia. Cualquiera que sea el sistema, debe **asegurar la neutralidad de sus órganos de gobierno** frente al poder político y el sector empresarial, sujeto a principios de **inamovilidad, prohibición de reelección y duración limitada de los mandatos**, ajenos al calendario electoral.
- La CNMC, está hoy dirigida por dos órganos de gobierno: el Consejo, órgano colegiado de decisión, y la presidenta de la CNMC, que lo será también de su Consejo.
- Presidenta, Vicepresidente y consejeros son **nombrados por el Gobierno**, mediante Real Decreto, a propuesta del **Ministro** de Asuntos Económicos y Transformación Digital, entre **personas de reconocido prestigio y competencia profesional** en el **ámbito de actuación** de la Comisión.
- El nombramiento de todos los cargos **requiere la comparecencia previa** ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados, que **puede vetar** cualquiera de los nombramientos por **mayoría absoluta**. Todo ello en un marco de meritocracia, publicidad y transparencia.
- El sistema de nombramientos en la CNMC es **compatible con las exigencias comunitarias** y de hecho nos alineamos con la gran mayoría de países de la UE. No obstante, existen vías que pueden ser analizadas para reforzar la intervención parlamentaria y aumentar la publicidad del proceso¹.

2.1.3. Duración del mandato:

- En cuanto a la duración del mandato, el de los miembros del Consejo de la CNMC es de **seis años sin posibilidad de reelección**. También se establece una **renovación parcial cada dos años**, de modo que ningún miembro del Consejo permanezca en su cargo por tiempo superior a seis años.

¹ Existen otros modelos, como el alemán, en el que un comité asesor integrado por 15 parlamentarios de cada Cámara propone nombramientos al Gob. Federal los nombramientos, aunque la propuesta no es vinculante y otros, como el Portugués en el que propone los nombramientos de todos los altos cargos en general, una comisión de expertos de naturaleza independiente.

- En consecuencia, la Ley determina que: (i) la **duración** del mandato va **más allá del ciclo electoral**², (ii) impide que los miembros puedan ser **reelegidos** y (iii) finalmente garantiza mediante **renovaciones parciales** del Consejo la **continuidad** en la toma de decisiones.
- Al igual que el sistema de nombramiento, estas previsiones legales cumplen con lo dispuesto en las directivas europeas que nos rigen.
- La duración y no renovabilidad del mandato de los consejeros de la **CNMC confluje en el caso del Gobernador y Subgobernadora** del Banco de España y la **Presidenta de AIREF**, pero **no con el del Presidente y consejeros de la CNMV**, que como seguramente explicará a continuación, tiene establecidos periodos de mandatos más cortos, otros renovables, y algunos puestos de consejeros natos.

2.1.4. Causas de cese:

- Por otra parte, la **inamovilidad** de los miembros del órgano de gobierno de la autoridad independiente también es esencial y se **acomoda** a las **directivas** comunitarias, los **países** de nuestro entorno y las **autoridades** administrativas independientes, con motivos de **cese tasados** y **ajenos al proceso decisorio**, siendo la decisión de cese siempre **pública** y **recurrible** ante la jurisdicción.

2.1.5. Régimen de incompatibilidades:

- En lo que se refiere al **régimen general de incompatibilidades** durante el mandato para los altos cargos de la CNMC, también **es similar al del resto de autoridades**, tanto de nuestro país como del entorno europeo.
- En concreto, los miembros del Consejo de la CNMC están obligados a (1) **dedicación exclusiva**; (2) a **notificar** al Consejo **cualquier derecho o facultad a reserva o recuperación de relaciones profesionales, a indemnizaciones o a cualesquiera ventajas** de contenido profesional (por ejemplo, una excedencia) de cualquier entidad; y (3) tienen **prohibido asumir individualmente funciones ejecutivas o de dirección** que correspondan al personal directivo de la CNMC.

2.1.6. Régimen de incompatibilidades al cese:

- Por otro lado, la LCNMC, de forma similar a las leyes que regulan otras autoridades administrativas independientes (CNMV, BdE y AIREF), establece un periodo de **dos años posteriores al cese**, en el que tanto el Presidente, Vicepresidente, como el resto de consejeros y altos cargos de la CNMC, que incluyen a los directores de instrucción, **no podrán ejercer actividad profesional privada** alguna relacionada con los sectores regulados y la actividad de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

² El Código Europeo de Comunicaciones Electrónicas se refiere a un mandato de al menos tres años, las Directivas de energía se refieren a un mandato de entre cinco y siete años.

- Así, la LCNMC **se acomoda a la normativa de la UE**, pues varias directivas europeas (Directiva ECN+, la nueva Directiva de electricidad y la Directiva ferroviaria) expresan la necesidad de que exista un régimen de incompatibilidades al cese del mandato o “**cooling off period**”.

2.1.7. Transparencia

- En lo que respecta a la transparencia, las **obligaciones** que impone la ley a la CNMC son **amplias**. Su artículo 37 establece que se harán públicas todas las **disposiciones, resoluciones, acuerdos e informes** que se dicten en aplicación de las leyes que las regulan, y a continuación enumera un total de **14 supuestos**.
- Las exigencias en el ámbito de transparencia son ya elevadas, y **la CNMC suele ir más allá del imperativo legal**. En este sentido, a modo de ejemplo, la semana pasada elevamos a consulta pública el **Plan Estratégico 2021-2026 y el Plan de Actuaciones 2021-2022**, y nuestra intención es **no cerrar estos documentos** hasta que no hayamos tenido la oportunidad de **exponerlos ante la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital** de este Congreso y recoger sus observaciones. Aprovecho la ocasión para invitar a Sus Señorías a conocer estos planes y a plantear sus aportaciones.
- Como verán, en la comparación con otras autoridades regulatorias españolas y europeas, la CNMC **tiene unos requisitos de transparencia superiores, por ejemplo, a las del BdE y la CNMV**, y también son más exigentes que las de la mayoría de reguladores europeos.

2.1.8. Rendición de cuentas y revisión de actos

- En lo que se refiere a la **rendición de cuentas**, la LCNMC prevé varias obligaciones y mecanismos de control.
- Las principales, **ante las Cortes**, tanto en las **comisiones del Congreso** como en las del **Senado** a las que sea **requerida** la CNMC; por vía de **preguntas parlamentarias; anualmente** en la Comisión de Asuntos Económicos y Transformación Digital para exponer los **planes de actuación**, y **trienalmente** para la **rendición de cuentas** en la Comisión de Asuntos Económicos.
- La CNMC, en este sentido, tiene también **obligaciones superiores a las de la CNMV y Banco de España** pues no solo rinde cuentas al Parlamento de sus actuaciones pasadas, sino **también de los planes futuros**.
- También está sometida al **control de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)** que verifica la gestión económico-financiera de la institución y ejerce el control financiero permanente, sin perjuicio de las competencias atribuidas al **Tribunal de Cuentas** por su Ley Orgánica.

- Además, la CNMC cuenta con un **órgano de Control Interno** que verifica el nivel de cumplimiento, eficacia y eficiencia de sus propios actos y supervisa que sus funciones y competencias se ejerzan con imparcialidad, objetividad e independencia.
- Por último, los actos de la institución están sometidos directamente al **control jurisdiccional**.
- El único supuesto en el que las decisiones de la CNMC pueden ser revisadas por estamentos distintos del judicial, es en control de concentraciones, cuando el Consejo de Ministros por razones tasadas muy concretas³, tiene potestad para autorizar una operación prohibida por la CNMC o someterla a otras condiciones, una previsión que existe también en otros países europeos (UK, Alemania) y en el nuestro solo se ha activado una vez.

2.1.9. Independencia financiera

- En cuanto a la **independencia financiera**, la CNMC tiene asignados recursos para el ejercicio de su misión, mediante un **presupuesto independiente** del de la Administración General del Estado y se nutre fundamentalmente de los Presupuestos Generales del Estado.
- En principio, la independencia financiera de la CNMC parece cumplir los requisitos de la normativa europea: ha de ser **independiente y público**; y admite **dos sistemas de financiación**⁴: (i) a través del **presupuesto del Estado** o (ii) a través de las **contribuciones de los operadores sectoriales**.
- No obstante, existe también **una previsión clara en la normativa de la UE en torno a la necesaria autonomía** de la autoridad en la **ejecución y empleo del presupuesto**. Y, si me permiten, en la medida en que la CNMC **sí sufre limitaciones** en este aspecto, abordaré esta cuestión en unos minutos **junto a otras disfunciones que sí pueden afectar nuestra independencia**.

CONCLUSIÓN 2

Con carácter general, las previsiones de la LCNMC relativas a la independencia institucional, legal y financiera alcanzan los niveles adecuados y cumplen con las exigencias de las directivas comunitarias.

³ La Ley 15/2007, dispone que, "El Consejo de Ministros, a efectos de lo previsto en el artículo 60 de esta Ley, podrá valorar las concentraciones económicas **atendiendo a criterios de interés general distintos de la defensa de la competencia**. En particular, se entenderá como tales los siguientes: a) **defensa y seguridad nacional**; b) protección de la **seguridad o salud públicas**; c) **libre circulación de bienes y servicios** dentro del territorio nacional; d) protección del **medio ambiente**; e) promoción de la **investigación y el desarrollo tecnológicos**, f) garantía de un **adecuado mantenimiento de los objetivos de la regulación sectorial**.

⁴ Sobre todos las regulatorias, aunque la ECN + también contempla en sus considerandos la existencia de fuentes de financiación alternativas a los PGE.

III. Dónde encontramos áreas de mejora en relación con nuestra independencia (7 min) – INDEPENDENCIA FUNCIONAL

- La plena independencia de la CNMC **exige**, además de su independencia legal e institucional, **que esta sea funcional e implique una autonomía organizativa y de gestión**. Tanto por tratarse de una autoridad administrativa independiente, como por ser la autoridad regulatoria y de competencia **de la UE en nuestro país**.
- Lamentablemente, **la CNMC no goza de este grado de autonomía**, a diferencia de otras instituciones, como el **Banco de España y la CNMV**.
- Los **obstáculos derivan**, principalmente:
 - del **marco normativo** por el que se rige la CNMC (la Ley 3/2013 y su Estatuto Orgánico, que debe ser aprobado por Real Decreto);
 - de la **interpretación que han hecho de la normativa los Ministerios**; y,
 - **de un problema fundacional**: cuando se realizó la fusión de los reguladores y de la autoridad de competencia en 2013, **no se acometió la asimilación unificada de los colectivos laborales** existentes en aquel momento.
- Así, por un lado, se reconoce nuestra independencia, pero, al concretarla, se **perciben importantes contradicciones**.
- La PRIMERA la encontramos en la Ley y el Estatuto (aprobado por el Consejo de Ministros, y no por el órgano de gobierno de la propia autoridad, como en el caso del Banco de España y la CNMV). Estas normas determinan un **régimen presupuestario y en materia de recursos humanos** propio de una **unidad adscrita a un ministerio** y no de una autoridad administrativa independiente: **créditos limitativos, incapacidad de adaptar su estructura** a las necesidades cambiantes de los modelos productivos y de la sociedad digital, **imposibilidad de aprobar su propia relación de puestos de trabajo, por señalar algunas** de las cuestiones más significativas.
- La SEGUNDA GRAN CONTRADICCIÓN se halla en la **preceptiva intervención de distintos órganos ministeriales** en cuestiones de gestión de la CNMC, **incoherente con la autonomía organizativa** requerida por las **Directivas europeas** sobre sectores regulados y competencia y con la **concepción propia de esta institución como autoridad administrativa independiente**.
- Sobre esta cuestión en particular, ya se pronunció el **Consejo de Estado** con ocasión del Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, donde claramente **diferenciaba entre las autoridades**

administrativas independientes (y por qué debían serlo) de los organismos autónomos y otras entidades públicas empresariales que, a diferencia de los primeros, sí están sujetos a las órdenes e instrucciones de la Administración, **y aclaraba por qué su régimen de independencia y gestión debía ser distinto**. Les animo también a consultar este Dictamen por la profundidad de su análisis y, en nuestra opinión, sus acertadas y oportunas conclusiones.

- Estos **límites a la autonomía de gestión** no solo resultan **incongruentes** con la **normativa**, sino que **afectan de forma considerable el funcionamiento adecuado** de la institución. Para que vean exactamente de qué les hablo, les **detallo algunos ejemplos** funcionales:

3.1. Limitaciones en materia de gestión de recursos humanos:

3.1.1. La aprobación de las necesidades de nuevo personal a través de la oferta de empleo público.

- La CNMC, tras su creación en **2013, fue infradotada**⁵. Se perdieron muchos efectivos (el 10%) y no se aportaron otros adicionales correspondientes a las nuevas funciones que se asumieron entonces ni para las que se han ido asumiendo con posterioridad.
- En el **sector audiovisual** la situación de recursos humanos es dramática, y todavía **empeorará** más cuando entre en vigor la nueva Ley General Audiovisual y la CNMC asuma la función de regular a los **“influencers” y “youtubers”**.

3.1.2. La aprobación de la relación de puestos de trabajo y la identificación de los puestos que tienen carácter directivo, en definitiva, la gestión eficaz del talento.

- La **CNMC depende de los Ministerios** de Asuntos Económicos y Transformación Digital y de Política Territorial y Función Pública **para incluir puestos de trabajo** para la CNMC en la oferta pública de empleo general de la Administración, así como para la **asignación de funcionarios de nuevo ingreso** que puedan cubrir las vacantes creadas. Este año, por ejemplo, **no se ha asignado a la CNMC ningún funcionario de nuevo ingreso** del cuerpo superior de administradores civiles del Estado (**TAC**), con perfil jurídico muy necesario en la CNMC.
- Junto a la infradotación, tenemos además graves problemas de gestión de nuestros RRHH, de nuestro talento. Se da la

⁵ El número de puestos de los extintos organismos era de 616, a fecha de octubre de 2013 (535 efectivos y 81 vacantes). En 2014 La CNMC contaba con 552 puestos, de los cuales 55 eran vacantes. En la actualidad contamos con 508 efectivos

circunstancia de que la CNMC es **de facto** una **organización de carácter mixto, compuesta por** funcionarios y personal laboral, con mayor peso de este último grupo (un 65%), aunque **las reglas de funcionamiento estén diseñadas desde una perspectiva funcionarial, no aprovechando, en consecuencia, todo el potencial de buen hacer y especialización técnica que el colectivo laboral tiene.**

- Porque para cualquier decisión relativa a su personal, incluso cuando no represente coste alguno⁶, la CNMC debe obtener la **previa autorización de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR), formada por el Ministerio de Hacienda y el de Función Pública, que además mantiene una interpretación de la ley restrictiva respecto del personal laboral, lo que favorece situaciones potencialmente discriminatorias para este personal (que, recordemos, es el 65% de la Institución).**
- **Y no podemos contratar personal, a pesar de nuestra infradotación de recursos, aunque tengamos, como hemos tenido, superávit año tras año, si no es en el marco de la Oferta de Empleo Público, que depende del Gobierno.**
- A continuación, **indico algunos casos** concretos de falta de independencia funcional:
 - En **2019** se atribuyeron **nuevas competencias** a la CNMC en los ámbitos de la **electricidad y del gas natural**. Para poder hacer frente a la **nueva carga de trabajo**, se solicitó a CECIR la **creación de 5 en régimen laboral, por los especiales conocimientos y experiencia que las tareas suponían**. A pesar de no suponer coste, la solicitud fue denegada amparándose en el régimen funcionarial que establece nuestra normativa de creación.
 - Por su parte, la **CECIR reserva determinados puestos únicamente a funcionarios**, lo que genera situaciones complicadas. Por ejemplo, en el ámbito de la supervisión de las **tarifas aeroportuarias** y en el del **sector audiovisual**, donde tenemos **puestos de imposible cobertura** (pues no hay funcionarios que puedan desempeñar las funciones requeridas y el personal laboral cualificado de la propia CNMC no puede ocuparlos).

⁶ En los **últimos 3 años** se han hecho un total de **24 peticiones: 7 estimadas** (en su mayoría **cuestiones menores** - adscripciones de un puesto a otra unidad, cambio de un puesto para que pueda ser ocupado por funcionarios de escalas como las de farmacéuticos o las dotaciones de OEP que ya habían sido aprobadas por Consejo de Ministros-); **4 estimaciones parciales, denegando** aspectos esencial esenciales como los **F/L**); y **13 denegatorias**.

- Pero **incluso, con funcionarios, decisiones obvias tienen que pasar por la autorización previa**: para que uno de nuestras **vacantes de inspectores** pudiera ser ocupada por un funcionario del **cuerpo de Farmacéuticos**, que nos hacía falta para poder investigar en plena pandemia posibles actuaciones de precios excesivos, hemos tardado **un año** en obtener la autorización de la CECIR.
 - Esta dependencia de la CECIR comporta además que la CNMC tiene importantes **limitaciones para poder adaptar su relación de puestos de trabajo y su estructura de personal** a los cambios derivados, entre otros, de la atribución de **nuevas competencias** y **la vertiginosa evolución de los sectores regulados y supervisados**, donde la digitalización y la robotización se está incorporando rápidamente a los servicios y a los procesos productivos, nuestras empresas supervisadas se adaptan, y nosotros nos quedamos detrás.
- 3.1.3. La aprobación de las partidas necesarias para la negociación colectiva del personal laboral.
- Al tratamiento potencialmente discriminatorio del personal laboral frente al funcionario, se añade el hecho de que el **colectivo laboral está muy fragmentado**. En la CNMC **persisten al menos 4 colectivos** diferentes, con sus masas salariales separadas y con distintas condiciones laborales.
 - **Asimismo, tampoco existe capacidad de negociación colectiva**, no por voluntad de la CNMC, sino por las unidades de la AGE⁷ que deben autorizar los procesos. Cabe señalar que, en el año 2016, y tras haber llegado a un principio de acuerdo con los trabajadores, **en el último momento** las unidades de la AGE que debían informar sobre el convenio **se inhibieron**, por lo que finalmente no pudo tener efectos, lo que derivó en una sentencia condenatoria a la CNMC. Y, adicionalmente, los trabajadores solo podrán ver aplicado ese Convenio tras instar su ejecución individual en vía judicial.
 - Se trata en definitiva de una **fusión de organismos inacabada, sin que tengamos los mecanismos** de gestión para poder completarla.
- Esta situación implica que el **65% de la plantilla de la CNMC no puede tener carrera profesional** plena, con la consiguiente **conflictividad**

⁷ Se requiere informe favorable del Ministerio al que está adscrita, vinculada o del que depende la CNMC, esto es, del entonces Ministerio de Economía y Competitividad; ii) informe favorable de la Comisión de Seguimiento de la Negociación Colectiva de las Empresas Públicas (CSNCEP) y iii) informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAFP).

laboral y judicial; y, asimismo, imposibilita tanto la atracción de talento nuevo como la capacidad de retener el existente, lo que es un lastre para el futuro de la organización.

- Obviamente, esta situación laboral, **incide de lleno en la autonomía de la CNMC:** plantea **problemas de gestión cotidianos e imposibilita ordenar libremente los recursos existentes para acometer los proyectos** pretendidos con eficacia.

3.2. Limitaciones organizativas:

- El Estatuto Orgánico de la CNMC, que debe ser **aprobado por Real Decreto**, regula con un **altísimo grado de detalle la estructura de la Comisión y el régimen de su personal**, sin dejar margen alguno para otros actos de desarrollo que sí podría aprobar el Consejo de la CNMC (como es el Reglamento de Funcionamiento Interno).
- Estas **limitaciones impiden a la CNMC adaptarse** a los mercados de 2021, creando como querría, por ejemplo, una **subdirección de Inteligencia Económica** o una **Subdirección de Energía renovables**, o una **Subdirección de digitalización o del dato**. En la CNMC seguimos teniendo en la Dirección de Energía, por ejemplo, únicamente subdirecciones dedicadas al gas y de electricidad, en pleno proceso de transición ecológica, por imposición del Estatuto Orgánico.
- El **modelo organizativo de la CNMC** se aleja mucho del establecido para el **Banco de España, la CNMV o el Consejo de Seguridad Nuclear**, que pueden aprobar su propio Estatuto Orgánico, sin que exista una razón concreta que justifique tal diferencia, sino más bien al contrario. He aquí otro de los **escollos que urge resolver** si queremos dedicarnos a las labores que ustedes y la ciudadanía esperan de nosotros.

3.3. Limitaciones presupuestarias:

- Las cuestiones relativas al presupuesto son otro ámbito donde tenemos un amplio margen de mejora. **Contamos con un presupuesto limitativo como si fuéramos un órgano más dependiente de un Ministerio**. Ello nos impide gestionar de modo eficiente las necesidades de la Comisión.
- Así, por ejemplo, si un año se requiriese más dinero del previsto inicialmente para pagar cuotas de la seguridad social, aunque eventualmente sobrase dinero de otras partidas, la modificación presupuestaria debería ser autorizada por Hacienda.
- En este momento, conviene **recordar que las transferencias que la CNMC recibe del Estado suponen 56.587.950 euros**, mientras que el total de fondos que la CNMC envió la Tesoro Público por recaudación de tasas y sanciones, **en 2019, fue de 246 millones de euros**, además del

beneficio que nuestra actuación genera para el mercado y la ciudadanía, al que me referiré al final de mi exposición.

- Por sus funciones, independencia, relevancia en la regulación y supervisión y relaciones en el marco de la UE, la CNMC, **debe disponer de un presupuesto estimativo**, de la misma forma que sucede con organismos como CNMV o el **Banco de España**. De esta forma, podrá efectuar una mejor **distribución interna de sus créditos** en función de las necesidades puntuales que pudieran surgir en cada momento, **sin que ello comporte un incremento del gasto público**.
- Señorías, me van a **permitir que insista** ante ustedes que estos defectos operacionales que he referido se verían resueltos si la CNMC dispusiera de un **modelo organizativo similar al del Banco de España**. Por el bien de la institución, de la ciudadanía, de las empresas cuya actuación regula la institución que presido y, en definitiva, por el bien del interés general.

3.4. *Disfunciones procedimentales (hay otras, en las que no entraré, pero podemos explorarlas en las preguntas):*

- Por otro lado, quería aprovechar esta comparecencia para resaltar algunas **disfunciones procedimentales**.
- En **materia de responsabilidad patrimonial** persiste una *compartición o doble instancia* de procedimientos entre el actual Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital y la CNMC, en la que la Presidenta de la CNMC debe elevar al Ministerio para su resolución, informe sobre estas reclamaciones derivadas de actos o resoluciones de la Comisión.
- La **autonomía funcional** exige que el organismo pueda **resolver sus propios procedimientos** con plena autonomía y que los mismos **no dependan para su finalización de ulteriores trámites** ministeriales de carácter decisorio.
- Por ello, creemos que la **CNMC debería de ser competente para resolver** las **reclamaciones de responsabilidad patrimonial** derivadas de sus propios actos o resoluciones, debiendo modificarse la normativa vigente en este sentido.
- Igualmente, **resulta disfuncional la obligación legal** para la CNMC de **recurrir a la Abogacía del Estado** para su defensa jurídica, máxime cuando en muchos supuestos (por ejemplo, supuestos de infracción por parte de la administración de la LDC o la LGUM) la Abogacía del Estado tiene un claro **conflicto de interés**. Sin embargo, la CNMC carece de una Asesoría Jurídica con la importancia y dotación necesarias, pues no dispone de la autonomía organizativa, presupuestaria y de recursos humanos para construirla.

CONCLUSIÓN 3

La CNMC necesita autonomía para organizar de forma coherente y efectiva su equipo humano, su estructura y su presupuesto. En lo que respecta a estas cuestiones, la CNMC funciona como una unidad adscrita a cualquier Ministerio. Para una verdadera independencia de los reguladores, hay que ser coherentes y dotarlos de autonomía plena de gestión. Nuestro modelo de gestión y de garantía de independencia, vuelvo a señalar, es el del Banco de España. Ya lo indicó el Gobernador en su comparecencia de 22 de diciembre.

IV. Propuestas de mejora en relación con la independencia de la CNMC:

- Como he tenido la ocasión de exponer, en general, las previsiones de la LCNMC en relación con su **independencia institucional y legal sí** son suficientes para garantizar su independencia y guardan **coherencia con las exigencias comunitarias**.
- No obstante, la **configuración de una autoridad administrativa independiente y de una autoridad nacional de regulación y defensa de la competencia de la UE**, para tener **realmente esa condición** y poder cumplir con su fin, debe tener una **autonomía plena, similar a la que ostenta el Banco de España o la CNMV**.
- En definitiva, la **plena autonomía de los organismos reguladores debe ser interna y externa, en la forma y en el fondo, tal y como exigen las directivas comunitarias**. Como ya he indicado, la plena autonomía, es consustancial al origen y fundamentación de las autoridades independientes de supervisión y regulación.
- Pues bien, como he tenido ocasión de exponer, en lo que se refiere a la **gestión de los recursos humanos** y del presupuesto el **control que ejerce el Ministerio de Hacienda y el de Política Territorial y Función Pública sobre la CNMC no difiere** en nada al que ejerce sobre la propia **AGE y otros organismos públicos** que no tienen la consideración de autoridades administrativas independientes. Y, tal y como ha señalado **el Consejo de Estado** en el dictamen antes referido, la ley hay querido claramente diferenciar a estos últimos de los primeros.
- En el plano internacional, **la OCDE** ha identificado expresamente la autonomía en la gestión de los recursos humanos, y muy específicamente la política de promoción y captación de los trabajadores, así la autonomía de gestión presupuestaria, como elementos clave de la independencia de las autoridades nacionales de regulación.
- Para alcanzar **dicha autonomía**, es necesaria **una modificación de la Ley 3/2013**, de 4 de junio y por supuesto también del **Estatuto**, pues

ambos textos son increíblemente detallados en lo que se refiere a estas cuestiones de personal y de gestión presupuestaria.

- Tenemos **identificados incluso los propios artículos de la Ley 3 que requieren modificación, pero no voy a entrar en el detalle**; en definitiva, se trata de disponer de un **presupuesto estimativo**, por supuesto con los controles que tienen igualmente BdE o CNMV, el reconocimiento de la realidad de **nuestro personal, como auténticamente mixto**, y la posibilidad de aprobar nuestro propio **Estatuto Orgánico**, para adaptar la estructura de la institución a la realidad cambiante de los mercados.
- En los próximos meses, los miembros de esta Comisión, tanto en el **informe que puedan elevar, como a través de sus grupos parlamentarios**, tendrán una **oportunidad** especialmente propicia para lograr **dotar a la CNMC de auténtica autonomía de gestión**: Deben transponerse al ordenamiento jurídico español **tres directivas comunitarias que inciden de lleno en independencia y autonomía de la CNMC** (una directiva relativa al sector de las **telecomunicaciones**, otra al sector **audiovisual**, y otra al área de **defensa de la competencia**). Todas ellas imponen también garantías para la independencia y autonomía de la autoridad nacional de regulación o defensa de la competencia a la que se atribuyen las funciones desde la Comisión Europea, esto es, la CNMC.
- Es decididamente, como **legisladores y representantes de la soberanía popular**, el momento de apoyar la independencia real de la CNMC acometiendo **una reforma legislativa de su Ley de creación** con ocasión de la transposición de estas normas. La CNMC, y esta Presidenta, trabajarán por estos cambios con determinación, en el más sincero convencimiento de que, si nos dan las **herramientas legislativas** adecuadas, podemos **hacer mucho más** por situar a nuestro país – a nuestra ciudadanía, a nuestros consumidores; a nuestras empresas, digitalizadas y sostenibles – **en una posición favorable para afrontar los grandes desafíos del siglo XXI**.
- En concreto, habría que modificar, al menos, en la LCNMC:
 - el **artículo 26**, relativo al **reglamento de funcionamiento interno** de la CNMC) para que la CNMC pudiese **aprobar su propio estatuto orgánico**, sujeto a los oportunos límites;
 - el **artículo 31**, relativo al régimen jurídico de personal, para que realmente se configure **un modelo de personal mixto** donde tanto laborales como funcionarios puedan seguir **una carrera**

profesional adecuada y la CNMC pueda aplicar **una política de RRHH dinámica que pueda captar y retener talento.**

- el **artículo 34**, relativo al **Presupuesto, régimen de contabilidad y control económico y financiero**, para que el presupuesto de la CNMC pase de tener carácter limitativo a **carácter estimativo**. Se equipararía así a la CNMC con otras autoridades administrativas independientes como el BdE (que tiene su propio presupuesto) y la CNMV. La configuración del presupuesto como estimativo permitiría efectuar una **mejor distribución interna de sus créditos en función de las necesidades** puntuales que pudieran surgir en cada momento, **sin que ello comportara incremento de gasto público**. Por supuesto, siempre dentro de los límites legalmente establecidos.
- Como contrapartida a una mayor autonomía, siempre cabría someter a la CNMC a un **control especial, más riguroso** que el aplicable a las unidades adscritas a los ministerios, con específico énfasis en la transparencia reforzada y la rendición de cuentas, en el que, al margen de la creación de mecanismos ejecutivos de pesos y contrapesos, cabría otorgar un mayor protagonismo a las Cortes, con una supervisión a lo largo del ejercicio y a su finalización, así como con sesiones de control trimestrales ante la comisión correspondiente.
- El **Tribunal de cuentas**, podría seguir ejerciendo la suprema fiscalización del organismo mediante un **control de carácter económico-financiero** a posteriori, sobre la base de la gestión realizada, pero podría incidir además de un control de legalidad, también de forma novedosa en criterios de eficacia y calidad de actuaciones.

V. Conclusión

- Mi convencimiento es que en la **CNMC aportamos rigor y conocimiento técnico, dando forma a una función económica y social** cuya última finalidad es la ciudadanía y el interés general, garantizando la competencia, asegurando que la normativa no sea restrictiva y que los mercados regulados funcionen como se pretende.
- Así,
 - En el **ámbito de competencia**, el **ahorro** generado a los consumidores por los acuerdos colusorios desmantelados y por las intervenciones en materia de concentraciones solo en **2019** fue de casi **1.000 millones de euros** (con un ahorro acumulado de 2011-2019 de más de 4.500 millones).
 - Más allá de las cifras agregadas, la CNMC detecta y sanciona cárteles que **perjudican gravemente a la sociedad, especialmente a sus miembros más**

desfavorecidos. Por ejemplo, en 2016 se sancionó a fabricantes de **pañales para adultos** que habían acordado fraudulentamente duplicar los precios cargados en las farmacias por sus productos y en 2019 se sancionó a varias empresas por amañar concursos públicos para la adjudicación de contratos sobre la infraestructura ferroviaria de ADIF.

- En el **ámbito del transporte y sector postal**, las decisiones de la CNMC suponen ahorros de entre **45 y 55 millones** de euros anuales, gracias a las decisiones sobre **cánones ferroviarios y de unos 30 millones** de euros en el sector **aeroportuario** por las resoluciones sobre las tarifas.
- En el ámbito **de la energía**:
 - De manera agregada, en los **sectores de electricidad y gas**, la reducción de los **peajes y cánones que pagan los consumidores** para la retribución de las instalaciones de **transporte y distribución**, establecida de acuerdo con las metodologías aprobadas por la CNMC en sus Circulares supone un ahorro anual de entre **500-700 millones** de euros, cada año, entre 2021 y 2026.
 - Adicionalmente, en el **sector eléctrico**, los peajes de transporte y distribución aprobados por la CNMC dan señales de precio que incentivan el uso eficiente de las redes. Si el consumidor, en respuesta a estas señales, traslada parte de la potencia que demanda y su consumo a las horas valle y llano, tendrá un ahorro en su factura. Se estima que el ahorro agregado anual puede superar **los 500 millones de euros** gracias a los incentivos para el uso eficiente de las redes.
 - **Además**, gestionamos casi 18.000 millones de euros de la liquidación de las actividades reguladas en el sector eléctrico⁸.
- En el ámbito **de las telecomunicaciones**:
 - Por poner un ejemplo entre muchos, en el **mercado** de comunicaciones móviles, la regulación de la CNMC ha promovido un **descenso medio de los precios minoristas** de más **del 85%**, y ha impulsado también el acceso a servicios de banda ancha convirtiendo a España

⁸ Recordatorio FICHA borrasca Justine: el fuerte viento ha hundido el precio de la luz a 1,42 euros el MWh, frente a los 98 del día 8, provocado, además de por un incremento en la demanda mundial, por la ola de frío y la ausencia de viento. El precio del MWh el sábado 30 de enero pasado era de 4,19 euros.

en uno de los líderes europeos en cobertura y adopción de las redes de nueva generación, en especial de la tecnología **de fibra hasta el hogar (FTTH)**, con casi un **90% de cobertura frente a una media que no llega al 45%** en Europa.

- Si se agregara el impacto económico directo de la actuación de la CNMC en la sociedad española (sin considerar los efectos en mejorar la competitividad de la economía), **los ahorros estimados cada año que genera nuestra actividad superan los 1.700 millones de euros**. Conviene recordar en este momento que nuestro presupuesto operativo anual no supera los **60 millones de euros**.
- **CONCLUYO:**
- Imaginen sus Señorías la **dimensión de los beneficios para la sociedad y la economía que podríamos alcanzar si dispusiéramos de las herramientas óptimas para gestionar nuestros recursos de forma ágil y autónoma** conforme a las necesidades y prioridades identificadas en cada momento...
- No hay que olvidar que, además, somos **parte del sistema europeo de defensa de la competencia y de regulación y, como tal, también somos una autoridad europea**. La CNMC tiene un peso específico relevante entre los reguladores europeos y en las distintas redes de autoridades, ejerciendo su influencia a través de participaciones destacadas en los órganos de gobierno de estos organismos.
- **La credibilidad de la CNMC, tanto dentro de España como fuera, exige independencia, rigor y calidad**. Todos estos aspectos, necesitan suficiencia de medios y autonomía de gestión para organizar los recursos adecuadamente y alinearlos con esos objetivos de forma razonable, coherente e, importante también, dinámica.
- Les **invito a leer nuestro Plan Estratégico 2021-2026** para que se ilusionen con nosotros en nuestro proyecto y nos apoyen para lograrlo.
- De nuevo, **muchas gracias por su invitación a comparecer hoy aquí en esta Comisión** y les deseo un excelente resultado de esta Subcomisión en su análisis de las medidas necesarias para reforzar la imparcialidad e independencia de las autoridades independientes, como la CNMC.
- Sres. Diputados, quedo a su disposición para las preguntas que consideren oportunas.