

Carta de la Presidenta

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) está llamada a jugar un papel esencial en el fortalecimiento de nuestra economía, garantizando que los mercados funcionan, tanto para las personas como para las empresas. Es importante anticipar cómo queremos desempeñar este papel, tanto porque la previsibilidad de nuestras actuaciones es clave, máxime en las circunstancias adversas actuales provocadas por la pandemia del COVID-19, como para poder conocer la opinión o propuestas de terceros en nuestras futuras actuaciones.

Por ello nos parece importante someter a consulta pública el Plan Estratégico que regirá los próximos seis años de la CNMC y que permitirá a esta institución contribuir de forma significativa al desarrollo económico y la competitividad, la transición ecológica y la digitalización de la economía española, siempre en beneficio de los consumidores.

Conforme al Plan Estratégico que resulte de este proceso de consulta, elaboraremos cada dos años un Plan de Actuaciones más concreto y detallado que pueda adecuarse, dentro de las líneas estratégicas señaladas en el Plan, a las necesidades específicas de cada periodo. Para ello trabajaremos en iniciativas a favor de los consumidores, las empresas y la innovación. Esta consulta pública es el inicio de la interlocución que deseamos entablar con todos los interesados en este proceso.

Esperamos con mucho interés sus contribuciones a través del formulario que estará disponible en la página web de la CNMC a partir del lunes 25 de enero.

Un saludo muy cordial,

Cani Fernández Vicién
Presidenta de la CNMC

Plan Estratégico 2021-2026

Presentación

La CNMC centra su actuación en la mejora del funcionamiento de los mercados en pro del bienestar de los consumidores y usuarios, y este objetivo se logra supervisando que las condiciones de los mercados aseguren la libre competencia cuando esta es posible, y que los sectores regulados funcionen correctamente, para conseguir mercados competitivos e innovadores, y consolidando una cultura de competencia y de buena regulación en nuestro país.

En el contexto actual, la existencia de estos mercados competitivos e innovadores precisa de la integración en la actividad de la CNMC de dos grandes retos que son a la vez motores de crecimiento económico: la digitalización y la transición ecológica.

Para la CNMC este nuevo entorno supone tanto un desafío como una oportunidad. En su función supervisora, actuará para que este entorno de transición favorezca la innovación y la eficiencia, generando empresas más competitivas, en beneficio de los consumidores. De forma activa, la CNMC velará por que el necesario proceso de transformación en el que la sociedad está inmerso no afecte negativamente a los consumidores y, en particular, a los más vulnerables. En su función regulatoria, la CNMC incluirá de forma decisiva entre sus objetivos la permanente supervisión de dichos motores de cambio, con procesos de generación regulatoria que le permitan pulsar la opinión de los distintos agentes presentes en el mercado de forma previa a la adopción de las normas de su competencia. Internamente se organizará para asegurar tanto una gestión eficiente como la generación de las sinergias que garanticen una visión de conjunto, *ex ante* y *ex post* de los beneficios esperados de la digitalización y la transición ecológica que deben marcar la modernización de nuestra economía.

Por su parte, la consolidación de una cultura de competencia y de buena regulación implica que los valores de la CNMC y los beneficios de su actuación

sean comprendidos y alcancen al conjunto de la sociedad española y cristalicen en una mayor eficacia de las actuaciones del sector público, contribuyendo así a una recuperación económica más sólida y sostenible.

En este Plan Estratégico para el periodo 2021-2026 se desarrollan los objetivos básicos que perseguirá la CNMC así como los medios que empleará para su consecución, con especial atención en que objetivos y medios estén alineados con los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030.

El Plan será sometido a consulta pública en el necesario ejercicio de transparencia y predictibilidad que debe regir cualquier actuación pública.

Objetivos y Líneas estratégicas

Para que nuestra economía florezca en el contexto actual, se necesitan mercados más innovadores, más competitivos, más ecológicos y más digitales, en los que el beneficio del consumidor -energético, digital, audiovisual y, en general, cualquier consumidor- sea el objetivo último, permitiéndonos transitar así hacia un futuro más justo, sostenible y equitativo.

La aspiración de este Plan Estratégico es que, al término del periodo que abarca, la CNMC, en el ejercicio de sus funciones,¹ haya contribuido de manera decisiva al logro de los grandes objetivos de la digitalización y de la transición ecológica, al tiempo que haya favorecido y garantizado un contexto supervisor y regulatorio eficaz y previsible, donde las empresas puedan competir, en igualdad de armas, en mercados competitivos e innovadores y donde los consumidores sean los máximos beneficiarios.

¹ La CNMC, como organismo que promueve y preserva el buen funcionamiento de todos los mercados en interés de los consumidores y de las empresas, además de las funciones de defensa y promoción de la competencia ejerce funciones en determinados sectores y mercados regulados. Estos sectores o ámbitos son: las comunicaciones electrónicas y la comunicación audiovisual; los mercados de la electricidad, de gas natural y de energías renovables; el sector postal, las tarifas aeroportuarias y el sector ferroviario. Las funciones de la CNMC sobre los citados sectores comprenden la supervisión y el control, así como amplias funciones de resolución de conflictos.

En grandes líneas, se proponen las siguientes directrices básicas para la CNMC en el ámbito de la energía, de las telecomunicaciones y del sector audiovisual, de transporte ferroviario, tarifas aeroportuarias y sector postal y de defensa y promoción de la competencia.

- **Energía**

En el ámbito de la energía, la CNMC velará por la protección y los derechos de los consumidores, afrontando, desde la regulación, los desafíos que suponen los distintos modelos de negocio innovadores basados en la descarbonización para contribuir a un sistema energético seguro y competitivo.

Debemos **situar al consumidor energético en el centro** de todas las tareas de la CNMC, tanto desde el punto de vista de la supervisión de los mercados, como de la regulación o la promoción de la competencia para lograr precios competitivos sin comprometer la calidad y la seguridad de suministro.

Así, por un lado, se favorecerá **el papel activo del consumidor**, garantizando su acceso a opciones energéticas sostenibles y promoviendo y supervisando el **autoconsumo** o instrumentos como la **certificación energética renovable**, al tiempo que se protege adecuadamente al consumidor, especialmente a los más vulnerables. Una de las medidas adecuadas para lograrlo requiere facilitar los medios para la supervisión y gestión del **acceso a los datos de consumo horario** de los consumidores.

Para todo ello, será preciso también **promover el papel de la innovación** en las actividades **de redes** de electricidad y gas, como por ejemplo, las inversiones eficientes en redes eléctricas y gasistas para integrar las energías renovables, así como promover la **entrada de los nuevos agentes-servicios** en los mercados energéticos (agregadores, vehículos eléctricos, comunidades energéticas, etc.).

A nivel macro, se trabajará también por la **integración de los mercados energéticos en Europa**, maximizando e integrando el sistema eléctrico y gasista con la elevada penetración de las energías renovables.

- **Telecomunicaciones y audiovisual**

La transformación digital de la economía es uno de los grandes retos de los próximos años; tendrá un impacto muy relevante en la productividad de empresas y administraciones públicas, y en la sociedad en su conjunto.

La CNMC contribuirá a que esta **transformación digital** se realice **en beneficio de los consumidores**, fomentando la existencia de mercados competitivos y estableciendo los mecanismos necesarios para avanzar en la **conectividad total**, al tiempo que **supervisa los nuevos mercados digitales** y **analiza el impacto de la digitalización** (*internet of things* o “IoT”, plataformas, la nueva economía de datos, etc.) en el ámbito de las telecomunicaciones.

En este sentido, la próxima transposición del **Código europeo de Comunicaciones electrónicas** supondrá la incorporación al ordenamiento español de múltiples novedades, como la **definición y supervisión de nuevos operadores que actúan sobre Internet** (*over the top* o “OTT”) junto a los operadores tradicionales, **nuevos instrumentos para la regulación de las redes de comunicaciones electrónicas de alta velocidad y de las infraestructuras** que soportarán su despliegue y un **reforzamiento de los derechos de los usuarios finales** de los servicios de comunicaciones electrónicas. A través de su regulación y funciones asociadas (ej. resolución de conflictos, divulgación de sus prácticas), la CNMC contribuirá al objetivo de la transformación digital, favoreciendo la competencia y, todo ello, en beneficio del consumidor.

En efecto, el centro de todas las medidas debe ser el consumidor. La CNMC reforzará la **protección de los usuarios de comunicaciones electrónicas** en el entorno digital, asegurando por un lado que este sea transparente, confiable y seguro para los usuarios finales y, por otro lado, implementando los nuevos **beneficios** dirigidos a los consumidores finales que introduce el **Código europeo de Comunicaciones electrónicas** en el ámbito de sus competencias.

Al igual que la conectividad impacta en las mejoras del entorno energético, la **regulación de las telecomunicaciones** también puede **contribuir a la sostenibilidad**, analizando el impacto en el medio ambiente del sector.

En el ámbito **audiovisual**, el papel de la CNMC es fundamental para vigilar que, en el contexto actual (con nuevos prestadores y nuevos patrones de consumo), se promueve la confianza de los consumidores y usuarios y se respetan sus derechos: fomentando un **contenido audiovisual diverso y fiable** e impulsando la **accesibilidad** de los contenidos audiovisuales para las personas con discapacidad.

- ***Transporte y Postal***

La función esencial de la CNMC como regulador de las infraestructuras ferroviarias y supervisor de las tarifas aeroportuarias, así como del sector postal es **supervisar las condiciones de acceso** a las infraestructuras y el **correcto funcionamiento de los mercados**.

Como en el caso de los mercados energéticos, de telecomunicaciones y de audiovisual, la directriz de la CNMC será sentar la bases en las que el **consumidor sea el destinatario fundamental** de las acciones regulatorias y supervisoras de la CNMC.

En lo que respecta al **sector postal**, la CNMC analizará las condiciones generales de prestación de los servicios a los usuarios y el cumplimiento efectivo de sus derechos por parte de los **operadores tradicionales y otros nuevos actores en el sector postal**, de conformidad con la legislación nacional y de la UE vigente.

Una vez liberalizados los servicios comerciales de viajeros y los de mercancías, el **transporte ferroviario** ha de adquirir mayor protagonismo en la movilidad de los ciudadanos, y para ello es imprescindible que el **acceso a la red y a otras instalaciones ferroviarias** se realice **sin restricciones** y en condiciones eficientes. Este modo de transporte está llamado a ser uno de los protagonistas de la transición ecológica en los próximos años, dada su capacidad para

transportar personas y mercancías de forma más eficiente y menos contaminante que otros medios de transporte. El propio **Green Deal** diseñado por la Comisión Europea y apoyado por gobiernos y empresas **plantea entre sus prioridades el impulso del ferrocarril**, mejorando la **conectividad** en el interior del mercado europeo y la **interconexión** a puertos y aeropuertos. El objetivo de digitalización de este sector no es ajeno al energético, ya que la **multimodalidad**, necesaria para satisfacer las actuales necesidades de movilidad, pasa, entre otros, por facilitar la integración de los diversos servicios afectados en un mismo billete.

En el ámbito de las **tarifas aeroportuarias**, la CNMC velará para que su regulación incorpore adecuadamente los **graves efectos del COVID-19** sobre el tráfico aéreo y para que en el diseño del próximo **DORA** (Documento de Ordenación y Regulación Aeroportuaria) se aproveche la experiencia recabada en la aplicación del actual marco regulador (DORA 2017-2021) con el fin de mejorar en los próximos años el sistema de regulación de tarifas aeroportuarias.

- **Defensa de la Competencia**

La política de competencia seguirá potenciando todos los mecanismos a su alcance para garantizar que existe una competencia efectiva en los mercados y que ésta beneficia a los consumidores.

Sin duda, la inminente transposición de la Directiva europea conocida como **ECN+** supondrá en este sentido un reto y una buena oportunidad para poder **definir y aplicar nuevos instrumentos y metodologías** en el ámbito de la aplicación de las normas de competencia y de su promoción.

Los **objetivos de la CNMC en este ámbito también vendrán marcados** por las nuevas iniciativas regulatorias de la Unión Europea que previsiblemente afectarán a toda la política de competencia de los Estados miembros en los próximos años de forma aún más intensa que el cambio operado por los cambios

regulatorios de 2003²: (a) la tramitación y aprobación de la *New Competition Tool* (convertida finalmente en la **Digital Markets Act** o DMA) y la **Digital Services Act** (DSA) que impactarán de lleno en la economía digital; y (b) la consulta sobre la interrelación entre competencia y sostenibilidad en el marco europeo del **Green Deal**, que persigue la introducción de criterios adicionales a los clásicos en la aplicación de las normas de competencia (sostenibilidad, medio ambiente, política social, etc.).

Para la ejecución de ambas políticas, la CNMC está especialmente bien equipada, dado su carácter transversal y la proyectada creación y refuerzo de **grupos de trabajo multidisciplinares** entre Direcciones.

Además, las directrices europeas sobre las restricciones de competencia en las relaciones **verticales y en las relaciones horizontales están en pleno proceso de revisión** y exigirán su adaptación a la evolución seguida por los mercados en los últimos años, especialmente en lo que se refiere al proceso de digitalización y la aparición de los llamados gatekeepers. A este respecto, la CNMC continuará prestando especial atención a la identificación de riesgos para la competencia derivados de **concentraciones empresariales y conductas potencialmente anticompetitivas en los mercados digitales** que puedan limitar los beneficios para la sociedad del proceso de digitalización de nuestra economía.

Por último, la CNMC vigilará los sectores donde la competencia pueda verse debilitada por circunstancias estructurales o coyunturales, como ha podido suceder por ejemplo tras la crisis del **COVID19 en sectores como el farmacéutico, asegurador, funerario o financiero**. Asimismo, la detección de prácticas anticompetitivas como la manipulación de licitaciones en el ámbito de la **contratación pública continuará siendo una prioridad**, teniendo en cuenta la necesidad de hacer un uso eficiente de los recursos públicos, especialmente en la coyuntura actual. Para ello, la Unidad de Inteligencia Económica continuará

² Muy especialmente, el Reglamento (CE) 1/2003, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado.

profundizando en el uso de técnicas de análisis de datos orientadas a la detección de conductas anticompetitivas.

- ***Promoción de la Competencia***

La CNMC promoverá una mayor competencia y un mejor funcionamiento de los mercados a través del impulso a la **mejora de la calidad de la regulación y la eficacia de la intervención pública** en los mercados. Centrará sus esfuerzos de estudio e investigación en la eliminación de obstáculos y barreras innecesarios, para, así, impulsar de modo más eficaz y sostenible la **recuperación, la productividad, la innovación y la digitalización** de la economía española, favorecer la **sostenibilidad medioambiental** y reforzar la protección de los **consumidores, especialmente los más vulnerables**.

Igualmente, la CNMC intensificará sus esfuerzos en relación con la **unidad de mercado**, para garantizar que todos los consumidores españoles pueden tener acceso a todos los productos en igualdad de condiciones. Por ello, sigue siendo su objetivo la supervisión y la promoción, en la medida de lo posible, de un verdadero mercado único, dentro del respeto absoluto a las comunidades autónomas que lo conforman, en el que las empresas puedan ofrecer sus productos y servicios libres de cargas y restricciones no justificadas o desproporcionadas.

Para mejorar la eficacia de la actividad de promoción de la competencia, la CNMC buscará una **colaboración decidida con la sociedad civil y con el conjunto de las Administraciones públicas**, impulsando las consultas públicas, los documentos de orientación y la mejora del acceso a la información estadística de la CNMC, e instrumentando otros mecanismos de colaboración con la academia, los consumidores, el sector empresarial y las Administraciones de todos los ámbitos. Asimismo, la CNMC llevará a cabo una **evaluación ex post del impacto** de sus actuaciones de promoción de la competencia y unidad de mercado para mejorar su eficacia.

Medios y líneas de acción

Los recursos de la CNMC son escasos. Los objetivos señalados son ciertamente ambiciosos. El Plan Estratégico prevé, en primer lugar, el inicio de un proceso de revisión de los objetivos y de los procesos de determinadas actuaciones para redirigir, en su caso, los esfuerzos, priorizar, y ganar en general en eficacia y en eficiencia. Para ello, se visualizan distintos medios y líneas de acción que implican, básicamente:

- Impulsar nuevas formas de trabajar dentro de la Comisión que permitan **aprovechar al máximo las sinergias** que su modelo organizativo puede generar, ejerciendo las funciones encomendadas de una manera más eficaz, cohesionada y autónoma, alineada con los objetivos de desarrollo sostenible, al tiempo que se **evalúa el impacto de sus actuaciones** para actualizar y mejorar sistemáticamente los procedimientos y actuaciones;
- asegurar que la CNMC mantiene un **nivel de interlocución adecuado con todos los actores relevantes en su actuación** (asociaciones de consumidores, asociaciones de empresarios, otros supervisores autonómicos, otros reguladores, jueces, universidades...) para poder desarrollar sus funciones con eficacia y coherencia; y,
- Promoviendo que la CNMC participe y colabore activamente con las instituciones internacionales relevantes en el ejercicio de sus funciones, tendiendo los puentes necesarios, no solo para la **coordinación de actuaciones** sino también para la **transmisión de conocimiento** y mejores prácticas.

A tal efecto, el Plan Estratégico de la CNMC 2021-2026 descansa en tres pilares: el ámbito interno, el institucional y el internacional, que a su vez sostienen el principio inspirador y objetivo último de la actividad de esta institución: el bienestar de los consumidores y usuarios gracias a la existencia de mercados

competitivos e innovadores promovidos por las nuevas tecnologías, al tiempo que respetan los objetivos de sostenibilidad.

- **Pilar interno**

A **nivel interno**, se prevén los siguientes medios y líneas de acción para la consecución de los objetivos señalados.

En primer lugar, la **digitalización**. La CNMC profundizará en los procesos de digitalización por el carácter instrumental que ello tiene tanto para ganar eficiencia internamente, como para acompañar la evolución de las empresas a las que supervisa y regula, sobre todo si facilita la competencia y redundan en beneficio del consumidor. Para lograrlo, será necesario, entre otros, desarrollar entornos de prueba para adaptarse al ritmo de la innovación del sector. Los objetivos de digitalización precisan la máxima involucración de los órganos de gobierno de la CNMC. No solo se requiere un enfoque coherente e integrado sino también un impulso decidido en la medida en que además supone una importante transformación cultural.

En segundo lugar, acometer de forma decidida una **nueva forma de trabajar**.

Por un lado, se diseñarán las **metodologías de trabajo** que fomenten la **generación de las sinergias** que el modelo integrado permite. Se reforzarán los puentes y mecanismos para aumentar la permeabilidad del conocimiento y la experiencia entre las distintas unidades de la CNMC. Y no solo por la coherencia de actuación y coordinación entre unidades, sino porque es en los márgenes de las distintas disciplinas y áreas que integran la CNMC donde más se puede producir el intercambio fecundo de ideas y experiencias y surgir la innovación exportando, por ejemplo, los procesos de éxito de un área a otra, o generando otros nuevos en la confluencia de las distintas áreas. También, se potenciarán los **servicios transversales** para cohesionar las distintas unidades y proporcionar una calidad homogénea a toda la institución, sobre todo en lo que se refiere al asesoramiento jurídico y económico, pero también desde la perspectiva de la promoción de la competencia.

Por otro lado, se va a modernizar la forma en la que se **diseñan, organizan, desempeñan y evalúan las funciones de la plantilla de la CNMC**. Para ello se proporcionarán los **medios y formación** adecuada para poder desconectar dichas operaciones de la presencialidad, y vincularlas a los objetivos, como ya hacen las organizaciones más eficientes. No se trata únicamente por tanto de implantar medidas como por ejemplo el teletrabajo, sino de una nueva forma de trabajar en la institución.

En tercer lugar, y en línea con lo anterior, es preciso avanzar también en la **autonomía de gestión**. Una gestión eficiente requiere autonomía en materia presupuestaria y de recursos humanos. El capital humano de la CNMC es su principal activo. La adecuada motivación de su plantilla mediante políticas dinámicas de gestión de recursos humanos (atracción de talento, contratación y retención) repercute directamente en la eficacia y eficiencia de su trabajo. Por su parte, la autonomía en materia presupuestaria y de personal garantizaría su autonomía organizativa, posibilitando la adaptación de los recursos a la ejecución de las prioridades establecidas.

En cuarto lugar, la CNMC **integrará los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)** en su proceso de toma de decisiones. Así, se orientará su actividad a los logros de las metas de la Agenda 2030, identificando en el desarrollo de sus funciones las áreas de actuación que coadyuvan al logro de estos objetivos. En particular, promoviendo e impulsando de forma definitiva la transición ecológica y la digitalización e impulsando la competencia, que tiene el potencial de impulsar el crecimiento a través de su impacto en la productividad y, por tanto, se erige como un motor del bienestar a largo plazo.

Por último, en quinto lugar, la correcta medición del aumento de la eficiencia y eficacia de la actividad de la institución implica **necesariamente la evaluación ex post de su impacto**. Los resultados de este análisis permanente permitirán a la CNMC autoevaluar sus líneas estratégicas y actuaciones para mejorar consecutivamente, en cada ejercicio, las medidas concretas óptimas para poder alcanzar los objetivos marcados.

- ***Pilar institucional***

Instituciones, empresarios y consumidores exigentes inciden necesaria y positivamente en la calidad del trabajo de la CNMC.

La CNMC mantendrá un relación fluida con los distintos **actores relevantes en su actuación** tanto institucionales, como de la sociedad civil y el sector empresarial: consumidores, organizaciones empresariales, otros reguladores (incluidos los departamentos ministeriales), jueces, autoridades de competencia autonómicas, universidades, etc.

Para ello es preciso **reforzar los lazos institucionales**, mantener una interlocución constante y desarrollar las líneas de colaboración necesarias para asegurar la coherencia y la estabilidad y sobre todo, no perder el pulso del entorno, fundamental para el correcto ejercicio de las funciones asignadas. Se propiciará un **entorno virtuoso de transparencia y contribución recíproca** a los objetivos comunes que contribuirá a la eficacia y coherencia; de nuestra actuación.

- ***Pilar de la Unión Europea e Internacional***

A nivel de la UE, los lazos de la CNMC con las instituciones comunitarias, y muy en particular, la Comisión Europea, son determinantes para su actividad. Como también lo es la relación con sus homólogos europeos a través de las redes e instituciones comunitarias e igualmente a nivel bilateral.

La CNMC mantendrá e intensificará su activa participación en todos los organismos, redes y grupos de trabajo europeos como miembro relevante y de pleno derecho de los mismos.

A nivel internacional, la cooperación es ahora más relevante que nunca. Los problemas hoy tienden a ser globales y las soluciones, para ser efectivas, deben ser coherentes a escala internacional.

Además de la coordinación y coherencia, la CNMC mantendrá los puentes existentes, los reforzará e incluso creará otros nuevos, para ser un **transmisor**

rápido del conocimiento y mejores prácticas tanto hacia dentro de nuestras fronteras como hacia fuera.

La CNMC podrá así ejercer la influencia que corresponde a España en el desarrollo económico y social, particularmente en Europa, Latinoamérica y el área mediterránea.

Consolidación de una Cultura de Competencia y de Buenas Prácticas Regulatorias

Los objetivos perseguidos por este Plan Estratégico pierden efectividad e impulso si al mismo tiempo no florece una verdadera cultura de competencia en nuestro país. La actividad de la CNMC no solo debe estar a disposición del ciudadano, sino que debe poder alcanzar a todos los sectores, y ser accesible especialmente para aquellos que, *a priori*, no perciben un interés por la actividad de la CNMC.

Un instrumento esencial para ello es la política de comunicación: una que acerque la institución al público en general, poniendo en valor los objetivos de la actividad de la CNMC y sus beneficios para los consumidores y usuarios, y para la sociedad en general. El objetivo es que se perciba a la CNMC como una institución transparente, útil y prestigiosa.

Un nuevo plan de comunicación será el instrumento que permitirá a la CNMC dialogar con sus grupos de interés mostrando su actividad a favor del bienestar de los consumidores gracias a la existencia de mercados competitivos e innovadores.

En este sentido, desarrollará: a) una nueva web como herramienta de comunicación efectiva de la Comisión con los diversos grupos de interés; b) un código de imagen corporativa que dote de coherencia a los mensajes y canales a través de los cuales se manifiesta la CNMC; c) un plan de comunicación interna que favorezca el compromiso de los empleados y el orgullo de pertenencia de éstos a la institución; y, d) una política de comunicación proactiva basada en la

vocación de servicio, la transparencia, y la cercanía, de carácter más dinámico, potenciando las redes sociales y los formatos audiovisuales.