



# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

### X LEGISLATURA

Núm. 178

25 de abril de 2013

Pág. 34

## I. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

### PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY

**Proyecto de Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.**  
**(621/000031)**

(Cong. Diputados, Serie A, núm. 28  
Núm. exp. 121/000028)

### PROPUESTAS DE VETO

El Senador Jesús Enrique Iglesias Fernández, IU (GPMX), y el Senador José Manuel Mariscal Cifuentes, IU (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Palacio del Senado, 15 de abril de 2013.—**Jesús Enrique Iglesias Fernández y José Manuel Mariscal Cifuentes.**

#### PROPUESTA DE VETO NÚM. 1

**De don Jesús Enrique Iglesias Fernández (GPMX)  
y de don José Manuel Mariscal Cifuentes (GPMX)**

El Senador Jesús Enrique Iglesias Fernández, IU (GPMX), y el Senador José Manuel Mariscal Cifuentes, IU (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto al Proyecto de Ley.**

#### JUSTIFICACIÓN

Es un lugar común en los debates y normas económicas que se destaque la importancia de la competencia como elemento clave para evitar que se consoliden posiciones dominantes en mercados de bienes y servicios que no sólo ponen en peligro el buen funcionamiento de los mercados, sino que afectan a derechos especialmente protegidos. Estas posiciones dominantes, incluso en algunos casos pueden erosionar el pluralismo social y político sobre el que debe construirse el Estado de Derecho.

Sin embargo es frecuente que en nombre de la competencia y del libre mercado, se aprueben leyes y normas que provocan un efecto contrario, ya que posibilitan la configuración de posiciones dominantes por parte de grupos económicos en sectores estratégicos de la economía. Al tiempo que no sólo no impiden, sino que propician los llamados «riesgos de captura» del regulador. Este es el caso del proyecto de Ley presentado por el Gobierno.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 178

25 de abril de 2013

Pág. 35

Compartiendo los objetivos que dice perseguir el Proyecto de Ley del Gobierno, mejora de los mecanismos regulatorios y de supervisión y proceso de convergencia entre organismos reguladores para racionalizar su estructura y también el gasto público, no compartimos en absoluto los contenidos del Proyecto de Ley.

Los organismos supervisores tienen por objeto velar por el correcto funcionamiento de determinados sectores de la actividad económica, hacer propuestas sobre aspectos técnicos, así como resolver conflictos entre las empresas y la Administración. La existencia de organismos independientes de los Gobiernos y de las empresas se justifica por la complejidad que tienen las tareas de regulación y supervisión, así como por la necesidad de contar con autoridades cuyos criterios de actuación se perciban por los operadores como eminentemente técnicos y ajenos a cualquier otro tipo de motivación.

El origen de los organismos reguladores independientes se remonta a 1887, cuando el Congreso de los Estados Unidos de América encomendó la regulación del sector ferroviario a una entidad independiente: la Comisión de Comercio Interestatal (ICC). Así comenzó un proceso que posteriormente se asentaría con la creación de la Federal Trade Commission en 1914 y con el impulso a las políticas antimonopolio. La experiencia americana de las llamadas comisiones reguladoras independientes se ha integrado en la forma típica de las actuaciones administrativas en los Estados Unidos que es la administración por agencias y ha obedecido a razones propias de su sistema jurídico y estructura administrativa que no se han planteado en los Derechos europeos.

Los países europeos corrigieron los fallos de funcionamiento de los mercados mediante la nacionalización de las empresas prestadoras de servicios públicos o la creación de sociedades públicas con esta finalidad. Por otro lado, las corrientes europeas de los años setenta del siglo pasado cristalizaron en fórmulas organizativas independientes a la búsqueda de una neutralidad y criterios de especialización técnica en sectores con presencia de intereses sociales muy relevantes, como el bursátil, el de la protección de datos informáticos o el audiovisual.

Confluyendo con las anteriores tendencias, no sería hasta los años ochenta y noventa cuando un amplio conjunto de estados de la actual Unión Europea, incluido España, impulsados por las sucesivas directivas reguladoras de determinados sectores de red, tales como la energía, las telecomunicaciones o el transporte, llevaron a cabo un intenso proceso liberalizador en el marco del mercado único, que trajo consigo reformas tendentes a asegurar la competencia efectiva en los mercados, la prestación de los servicios universales y la eliminación de las barreras de entrada y las restricciones sobre los precios.

En este contexto surgió un amplio debate sobre el grado en que los nuevos mercados que se abrían a la competencia debían estar sometidos a las normas y autoridades de defensa de la competencia nacionales o si, por el contrario, debían ser los nuevos organismos sectoriales independientes los que llevaran a cabo la supervisión.

En el caso del Estado Español, como en el de la práctica unanimidad de los países de la Unión Europea se ha optado por una separación de funciones. Las autoridades sectoriales se encargan de asegurar la separación vertical de las empresas entre los sectores regulados y sectores en competencia y resolver los conflictos que pudieran surgir entre los diferentes operadores, especialmente en los casos en que era necesario garantizar el libre acceso a infraestructuras esenciales. Junto a ello, se atribuyeron a los nuevos organismos potestades de inspección y sanción, así como distintas funciones de proposición normativa económica y técnica y la elaboración de estudios y trabajos sobre el sector. Junto a los anteriores organismos, con la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, se crea el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), órgano regulador y supervisor del sector audiovisual español que se previó ejerciera sus competencias bajo el principio de independencia de los poderes políticos y económicos, dada la afección que la actividad de este sector tiene sobre los derechos y libertades de comunicación pública recogidos en el artículo 20 de nuestra Constitución de 1978.

El CEMA tiene poder sancionador y sus miembros han de ser elegidos por mayoría cualificada de tres quintos del Congreso de los Diputados. Son sus funciones principales garantizar la transparencia y el pluralismo en el sector y la independencia e imparcialidad de los medios públicos así como del cumplimiento de su función de servicio público.

Por su parte, la autoridad de Defensa de la Competencia ha venido ejerciendo lo que se denomina un control «*ex post*» de la libre competencia, investigando y sancionando las conductas contrarias a la Ley de Defensa de la Competencia, y un control *ex ante*, examinando las operaciones de concentración empresarial.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 178

25 de abril de 2013

Pág. 36

Transcurrido cierto tiempo desde la implantación de este sistema, se procedió por el Parlamento español a aprobar la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de *Economía Sostenible*, que en su Capítulo II aborda la reforma de los organismos reguladores, introduciendo por primera vez en nuestro ordenamiento un marco horizontal, común a todos ellos, que asume sus características de independencia, frente al Gobierno y frente al sector correspondiente, y su actuación de acuerdo con principios de eficiencia y transparencia. Así, se reduce el número de miembros de los Consejos con el fin de mejorar la gobernanza de las instituciones, y se establecen nuevos mecanismos de rendición de cuentas, a través de la comparecencia del Ministro proponente y de los candidatos a Presidente y a Consejeros del organismo regulador ante el Parlamento y de la elaboración de un informe económico sectorial y un plan de actuación del organismo. La propia Ley determina su ámbito de aplicación a la Comisión Nacional de Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y la Comisión Nacional del Sector Postal, declarando aplicables buena parte de sus preceptos a la Comisión Nacional de la Competencia. Quedaron fuera de este marco común los organismos vinculados al ámbito financiero, que deben adecuarse a las reglas resultantes del proceso de discusión sobre su régimen que actualmente se desarrolla en el ámbito internacional y europeo.

Resulta especialmente importante en el entorno de austeridad en el que se encuentra la Administración Pública, se deben aprovechar las economías de escala derivadas de la existencia de funciones de supervisión idénticas o semejantes, metodologías y procedimientos de actuación similares y, sobre todo, conocimientos y experiencia cuya utilización en común resulta obligada, sin que ello redunde en una situación de pérdida de eficiencia, independencia y profesionalidad de los organismos reguladores y supervisores que acarrearía un grave perjuicio a la economía y a la sociedad española en su conjunto.

De este modo las instituciones han de adaptarse a la transformación que tiene lugar en los sectores administrados. Debe darse una respuesta institucional al progreso tecnológico, de modo que se evite el mantenimiento de autoridades estancas que regulan ciertos aspectos de sectores que, por haber sido objeto de profundos cambios tecnológicos o económicos, deberían regularse o supervisarse adoptando una visión integrada, manteniéndose la necesaria y conveniente separación ente la regulación sectorial «ex ante» en los sectores de la energía, las comunicaciones y el sector del transporte y de los servicios postales respecto de la regulación «ex post» que de forma horizontal aplica el derecho de la competencia al conjunto de las actividades y sectores económicos.

En los últimos años, se detecta una clara tendencia a nivel internacional a fusionar autoridades relacionadas con un único sector o con sectores que presentan una estrecha relación, pasando del modelo uni-sectorial a un modelo de convergencia orgánica, material o funcional en actividades similares o a un modelo multisectorial para sectores con industrias de red. Las ventajas que han motivado la adopción de estos modelos son las de optimizar las economías de escala y garantizar el enfoque consistente de la regulación en todas las industrias y sectores. Ello conduce a considerar oportuno que la regulación sectorial se estructure institucionalmente por un lado en lo que se refiere a los sectores financieros con el mantenimiento de las competencias y funciones del Banco de España y de la Comisión Nacional del mercado de Valores (CNMV), que no son objeto de la presente Ley y por otro lado se disponga en el ámbito de la regulación «ex ante» de tres organismos reguladores separados pero coordinados con la Autoridad supervisora de la competencia, a saber, la Comisión Nacional de la Energía, la Comisión del Mercado de las Comunicaciones y del Sector Postal en el que la CMT, el CEMA y la Comisión Nacional del Sector Postal (CNSP) son asumidos en su seno como organismo regulador convergente de las comunicaciones, las competencias y funciones del «non nato» Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) y manteniéndose el actual Consejo de la CMT, y la Comisión del Transporte.

Con ello se consigue una mayor eficacia en la supervisión de la competencia en los mercados, al poder contar de forma inmediata con el conocimiento de los reguladores sectoriales, que ejercen un control continuo sobre sus respectivos sectores a través de instrumentos de procesamiento de datos más potentes y se coordinan con la Comisión Nacional de Competencia (CNC).

La filosofía que subyace en la existencia de todos estos organismos es fundamentalmente velar por unos mercados competitivos y unos servicios de calidad, en beneficio de los ciudadanos, acorde a los modelos que se están implantando en los países de nuestro entorno, como es el caso de Reino Unido, Italia, Alemania, Estados Unidos y otros, con sus respectivos órganos de gobierno y medios materiales.

La normativa europea prevé la existencia de autoridades reguladoras nacionales independientes, dotándolas de misiones, objetivos y competencias concretas.

Por ello, el objeto de esta ley es la delimitación de competencias y funciones de los distintos organismos reguladores de los sectores de la energía, de las comunicaciones y del transporte y sector postal y su

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 178

25 de abril de 2013

Pág. 37

coordinación con el organismo supervisor de la competencia, la Comisión Nacional de la Competencia en un marco institucional en que se salvaguarda, en beneficio de los ciudadanos su independencia, eficacia y profesionalidad en un marco de mayor eficiencia.

Por tanto se reduce el número de organismos reguladores sectoriales, excluidos el Banco de España y la CNMV, a tres, a saber la Comisión Nacional de la Energía, la Comisión de las Comunicaciones y del sector Postal y la Comisión Nacional del Transporte, junto a las cuales se mantiene como supervisor de la Competencia, la Comisión Nacional de la Competencia.

La Senadora Ester Capella i Farré, ERC/ESQUERRA (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Palacio del Senado, 23 de abril de 2013.—**Ester Capella i Farré.**

### PROPUESTA DE VETO NÚM. 2 De doña Ester Capella i Farré (GPMX)

La Senadora Ester Capella i Farré, ERC/ESQUERRA (GPMX), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto al Proyecto de Ley.**

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Este Proyecto de Ley es un nuevo capítulo en el proceso de centralización e invasión competencial.

Por ello, ERC realiza la presente enmienda de veto, reclamando la devolución del Proyecto de Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

El Senador Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y el Senador Joan Saura Laporta (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Palacio del Senado, 23 de abril de 2013.—**Jordi Guillot Miravet y Joan Saura Laporta.**

### PROPUESTA DE VETO NÚM. 3 De don Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y de don Joan Saura Laporta (GPEPC)

El Senador Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y el Senador Joan Saura Laporta (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto al Proyecto de Ley.**

Es un lugar común en los debates y normas económicas que se destaque la importancia de la competencia como elemento clave para evitar que se consoliden posiciones dominantes en mercados de bienes y servicios que no sólo ponen en peligro el buen funcionamiento de los mercados, sino que afectan a derechos especialmente protegidos. Estas posiciones dominantes, incluso en algunos casos pueden erosionar el pluralismo social y político sobre el que debe construirse el Estado de Derecho.

Sin embargo es frecuente que en nombre de la competencia y del libre mercado, se aprueben leyes y normas que provocan un efecto contrario, ya que posibilitan la configuración de posiciones dominantes por parte de grupos económicos en sectores estratégicos de la economía. Al tiempo que no sólo no impiden, sino que propician los llamados «riesgos de captura» del regulador. Este es el caso del proyecto de Ley presentado por el Gobierno.

Compartiendo los objetivos que dice perseguir el Proyecto de Ley del Gobierno, mejora de los mecanismos regulatorios y de supervisión y proceso de convergencia entre organismos reguladores para racionalizar su estructura y también el gasto público, no compartimos en absoluto los contenidos del Proyecto de Ley.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 178

25 de abril de 2013

Pág. 38

Los organismos supervisores tienen por objeto velar por el correcto funcionamiento de determinados sectores de la actividad económica, hacer propuestas sobre aspectos técnicos, así como resolver conflictos entre las empresas y la Administración. La existencia de organismos independientes de los Gobiernos y de las empresas se justifica por la complejidad que tienen las tareas de regulación y supervisión, así como por la necesidad de contar con autoridades cuyos criterios de actuación se perciban por los operadores como eminentemente técnicos y ajenos a cualquier otro tipo de motivación.

El origen de los organismos reguladores independientes se remonta a 1887, cuando el Congreso de los Estados Unidos de América encomendó la regulación del sector ferroviario a una entidad independiente: la Comisión de Comercio Interestatal (ICC). Así comenzó un proceso que posteriormente se asentaría con la creación de la Federal Trade Commission en 1914 y con el impulso a las políticas antimonopolio. La experiencia americana de las llamadas comisiones reguladoras independientes se ha integrado en la forma típica de las actuaciones administrativas en los Estados Unidos que es la administración por agencias y ha obedecido a razones propias de su sistema jurídico y estructura administrativa que no se han planteado en los Derechos europeos.

Los países europeos corrigieron los fallos de funcionamiento de los mercados mediante la nacionalización de las empresas prestadoras de servicios públicos o la creación de sociedades públicas con esta finalidad. Por otro lado, las corrientes europeas de los años setenta del siglo pasado cristalizaron en fórmulas organizativas independientes a la búsqueda de una neutralidad y criterios de especialización técnica en sectores con presencia de intereses sociales muy relevantes, como el bursátil, el de la protección de datos informáticos o el audiovisual.

Confluyendo con las anteriores tendencias, no sería hasta los años ochenta y noventa cuando un amplio conjunto de estados de la actual Unión Europea, incluido España, impulsados por las sucesivas directivas reguladoras de determinados sectores de red, tales como la energía, las telecomunicaciones o el transporte, llevaron a cabo un intenso proceso liberalizador en el marco del mercado único, que trajo consigo reformas tendentes a asegurar la competencia efectiva en los mercados, la prestación de los servicios universales y la eliminación de las barreras de entrada y las restricciones sobre los precios.

En este contexto surgió un amplio debate sobre el grado en que los nuevos mercados que se abrían a la competencia debían estar sometidos a las normas y autoridades de defensa de la competencia nacionales o si, por el contrario, debían ser los nuevos organismos sectoriales independientes los que llevaran a cabo la supervisión.

En el caso del Estado Español, como en el de la práctica unanimidad de los países de la Unión Europea se ha optado por una separación de funciones. Las autoridades sectoriales se encargan de asegurar la separación vertical de las empresas entre los sectores regulados y sectores en competencia y resolver los conflictos que pudieran surgir entre los diferentes operadores, especialmente en los casos en que era necesario garantizar el libre acceso a infraestructuras esenciales. Junto a ello, se atribuyeron a los nuevos organismos potestades de inspección y sanción, así como distintas funciones de proposición normativa económica y técnica y la elaboración de estudios y trabajos sobre el sector. Junto a los anteriores organismos, con la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual se crea el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA), órgano regulador y supervisor del sector audiovisual español que se previó ejerciera sus competencias bajo el principio de independencia de los poderes políticos y económicos, dada la afección que la actividad de este sector tiene sobre los derechos y libertades de comunicación pública recogidos en el artículo 20 de nuestra Constitución de 1978.

El CEMA tiene poder sancionador y sus miembros han de ser elegidos por mayoría cualificada de tres quintos del Congreso de los Diputados. Son sus funciones principales garantizar la transparencia y el pluralismo en el sector y la independencia e imparcialidad de los medios públicos así como del cumplimiento de su función de servicio público.

Por su parte, la autoridad de Defensa de la Competencia ha venido ejerciendo lo que se denomina un control «*ex post*» de la libre competencia, investigando y sancionando las conductas contrarias a la Ley de Defensa de la Competencia, y un control *ex ante*, examinando las operaciones de concentración empresarial.

Transcurrido cierto tiempo desde la implantación de este sistema, se procedió por el Parlamento español a aprobar la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que en su Capítulo II aborda la reforma de los organismos reguladores, introduciendo por primera vez en nuestro ordenamiento un marco horizontal, común a todos ellos, que asume sus características de independencia, frente al Gobierno y frente al sector correspondiente, y su actuación de acuerdo con principios de eficiencia y transparencia.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 178

25 de abril de 2013

Pág. 39

Así, se reduce el número de miembros de los Consejos con el fin de mejorar la gobernanza de las instituciones, y se establecen nuevos mecanismos de rendición de cuentas, a través de la comparecencia del Ministro proponente y de los candidatos a Presidente y a Consejeros del organismo regulador ante el Parlamento y de la elaboración de un informe económico sectorial y un plan de actuación del organismo. La propia Ley determina su ámbito de aplicación a la Comisión Nacional de Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y la Comisión Nacional del Sector Postal, declarando aplicables buena parte de sus preceptos a la Comisión Nacional de la Competencia. Quedaron fuera de este marco común los organismos vinculados al ámbito financiero, que deben adecuarse a las reglas resultantes del proceso de discusión sobre su régimen que actualmente se desarrolla en el ámbito internacional y europeo.

Resulta especialmente importante en el entorno de austeridad en el que se encuentra la Administración Pública, se deben aprovechar las economías de escala derivadas de la existencia de funciones de supervisión idénticas o semejantes, metodologías y procedimientos de actuación similares y, sobre todo, conocimientos y experiencia cuya utilización en común resulta obligada, sin que ello redunde en una situación de pérdida de eficiencia, independencia y profesionalidad de los organismos reguladores y supervisores que acarrearía un grave perjuicio a la economía y a la sociedad española en su conjunto.

De este modo las instituciones han de adaptarse a la transformación que tiene lugar en los sectores administrados. Debe darse una respuesta institucional al progreso tecnológico, de modo que se evite el mantenimiento de autoridades estancas que regulan ciertos aspectos de sectores que, por haber sido objeto de profundos cambios tecnológicos o económicos, deberían regularse o supervisarse adoptando una visión integrada, manteniéndose la necesaria y conveniente separación ente la regulación sectorial «ex ante» en los sectores de la energía, las comunicaciones y el sector del transporte y de los servicios postales respecto de la regulación «ex post» que de forma horizontal aplica el derecho de la competencia al conjunto de las actividades y sectores económicos.

En los últimos años, se detecta una clara tendencia a nivel internacional a fusionar autoridades relacionadas con un único sector o con sectores que presentan una estrecha relación, pasando del modelo uni-sectorial a un modelo de convergencia orgánica, material o funcional en actividades similares o a un modelo multisectorial para sectores con industrias de red. Las ventajas que han motivado la adopción de estos modelos son las de optimizar las economías de escala y garantizar el enfoque consistente de la regulación en todas las industrias y sectores. Ello conduce a considerar oportuno que la regulación sectorial se estructure institucionalmente por un lado en lo que se refiere a los sectores financieros con el mantenimiento de las competencias y funciones del Banco de España y de la Comisión Nacional del mercado de Valores (CNMV), que no son objeto de la presente Ley y por otro lado se disponga en el ámbito de la regulación «ex ante» de tres organismos reguladores separados pero coordinados con la Autoridad supervisora de la competencia, a saber, la Comisión Nacional de la Energía, la Comisión del Mercado de las Comunicaciones y del Sector Postal en el que la CMT, el CEMA y la Comisión Nacional del Sector Postal (CNSP) son asumidos en su seno como organismo regulador convergente de las comunicaciones, las competencias y funciones del «*non nato*» Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) y manteniéndose el actual Consejo de la CMT, y la Comisión del Transporte.

Con ello se consigue una mayor eficacia en la supervisión de la competencia en los mercados, al poder contar de forma inmediata con el conocimiento de los reguladores sectoriales, que ejercen un control continuo sobre sus respectivos sectores a través de instrumentos de procesamiento de datos más potentes y se coordinan con la Comisión Nacional de Competencia (CNC).

La filosofía que subyace en la existencia de todos estos organismos es fundamentalmente velar por unos mercados competitivos y unos servicios de calidad, en beneficio de los ciudadanos, acorde a los modelos que se están implantando en los países de nuestro entorno, como es el caso de Reino Unido, Italia, Alemania, Estados Unidos y otros, con sus respectivos órganos de gobierno y medios materiales.

La normativa europea prevé la existencia de autoridades reguladoras nacionales independientes, dotándolas de misiones, objetivos y competencias concretas.

Por ello, el objeto de esta ley es la delimitación de competencias y funciones de los distintos organismos reguladores de los sectores de la energía, de las comunicaciones y del transporte y sector postal y su coordinación con el organismo supervisor de la competencia, la Comisión Nacional de la Competencia en un marco institucional en que se salvaguarda, en beneficio de los ciudadanos su independencia, eficacia y profesionalidad en un marco de mayor eficiencia.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 178

25 de abril de 2013

Pág. 40

Por tanto se reduce el número de organismos reguladores sectoriales, excluidos el Banco de España y la CNMV, a tres, a saber la Comisión Nacional de la Energía, la Comisión de las Comunicaciones y del sector Postal y la Comisión Nacional del Transporte, junto a las cuales se mantiene como supervisor de la Competencia, la Comisión Nacional de la Competencia.

La Senadora Mónica Almiñana Riqué (GPEPC), el Senador Francisco Boya Alós (GPEPC), el Senador Rafel Bruguera Batalla (GPEPC), el Senador Carlos Martí Jufresa (GPEPC), el Senador José Montilla Aguilera (GPEPC), el Senador Joan Sabaté Borràs (GPEPC) y la Senadora María Jesús Sequera García (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Palacio del Senado, 23 de abril de 2013.—**Mónica Almiñana Riqué, Francisco Boya Alós, Rafel Bruguera Batalla, Carlos Martí Jufresa, José Montilla Aguilera, Joan Sabaté Borràs y María Jesús Sequera García.**

### PROPUESTA DE VETO NÚM. 4

**De doña Mónica Almiñana Riqué (GPEPC), de don Francisco Boya Alós (GPEPC), de don Rafel Bruguera Batalla (GPEPC), de don Carlos Martí Jufresa (GPEPC), de don José Montilla Aguilera (GPEPC), de don Joan Sabaté Borràs (GPEPC) y de doña María Jesús Sequera García (GPEPC)**

La Senadora Mónica Almiñana Riqué (GPEPC), el Senador Francisco Boya Alós (GPEPC), el Senador Rafel Bruguera Batalla (GPEPC), el Senador Carlos Martí Jufresa (GPEPC), el Senador José Montilla Aguilera (GPEPC), el Senador Joan Sabaté Borràs (GPEPC) y la Senadora María Jesús Sequera García (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto al Proyecto de Ley.**

El proyecto de Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia rompe de forma abrupta y sin ningún tipo de consenso la arquitectura institucional de la regulación de los mercados en España.

La reforma propuesta por el Gobierno reagrupa en un solo organismo regulador, la Comisión Nacional de la Competencia, parte de las funciones que actualmente desempeñan los tres organismos reguladores: la Comisión Nacional de la Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones y la Comisión Nacional del Sector Postal. El contenido del proyecto de Ley también asigna a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia las funciones de tres organismos reguladores creados recientemente y que aún no han empezado a desarrollar sus funciones, el Comité de Regulación Ferroviaria, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. Por tanto, la unificación de los seis organismos que regulan y supervisan los mercados, su fusión con la Autoridad Nacional de la Competencia, y el traspaso de muchas de sus competencias al Gobierno reduce gravemente la protección de los derechos de los ciudadanos.

Además, en un proceso que atenta claramente contra la independencia de la regulación en nuestro país, el resto de las funciones de los organismos reguladores se asignan a diferentes departamentos ministeriales.

El Gobierno intenta justificar el contenido de este proyecto de Ley en el Preámbulo del mismo aludiendo a objetivos de «seguridad jurídica y confianza institucional», cuando la mera fusión de organismos reguladores del mercado, que ejercen principalmente una labor «ex ante», con la Autoridad de Defensa de la Competencia, que ejerce una función «ex post» de la libre competencia, va a generar inicialmente una situación de inestabilidad institucional. La Comisión Europea ya alertó al Gobierno español, cuando se conoció el anteproyecto de ley, considerando «inadecuada» esta fusión y mostrando su preocupación por el impacto de dicha reforma sobre la necesaria independencia y eficiencia del organismo resultante. Además, se advertía que el texto de la norma podría ser contrario al derecho de competencia comunitario al establecer cauces procedimentales específicos y distintos para la adopción de decisiones por estas autoridades nacionales reguladoras.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 178

25 de abril de 2013

Pág. 41

Otro de los objetivos del proyecto de Ley, según el Gobierno, es el de «aprovechar las economías de escala derivadas de funciones de supervisión idénticas o semejantes» y generar ahorro de costes, aludiendo al manido «contexto de austeridad del conjunto de las administraciones públicas». Es decir, por un lado, se fusionan los organismos reguladores para reducir gasto en los mismos, aun a costa de reducir su independencia, y además se traspasan parte de sus competencias a ministerios, generando mayor gasto público. Esta justificación resulta totalmente contradictoria y deja entrever las verdaderas intenciones del Gobierno, reducir el poder de los organismos reguladores y «regubernamentalizar» muchas de sus funciones.

La Comisión Europea también ha cuestionado la financiación de la nueva Comisión Nacional de la Competencia con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, y no, a través de tasas recaudadas y gestionadas por los actuales organismos reguladores. Este es un paso más en la merma de la independencia de la Comisión al condicionar sus actuaciones a los recursos presupuestarios, y más en situaciones como las actuales de fuerte reducción de gasto público.

La devolución de competencias de los organismos reguladores a los respectivos ministerios va en contra de lo establecido en las normas y prácticas europeas y supondrá, de hecho, una pérdida del conocimiento específico de cada sector acumulado por el personal de los organismos reguladores actuales desde su creación. Y esto va a obstaculizar el eficaz cumplimiento de la normativa, perjudicando la competencia y los derechos de los consumidores, y se traducirá en más opacidad, menos transparencia y más discrecionalidad.

También, aludiendo al ahorro de cargos y consejeros, el proyecto de Ley propone que solo diez consejeros del organismo unificado opinen y resuelvan sobre un número ingente de expedientes muy heterogéneos, relativos a sectores muy diferentes entre ellos, y con una creciente complejidad tecnológica (telecomunicaciones, energías, servicio postal, audiovisual, transporte). Esta medida tampoco tiene ninguna lógica.

Y, el tercer objetivo esgrimido por el Gobierno parte de la presunción de que los reguladores son compartimentos estancos y que se da una situación de convergencia entre todos ellos. Pero, el objetivo real del proyecto es fortalecer la regulación de la competencia en defecto de la regulación sectorial, afirmando textualmente que los mercados ya son maduros, por lo que en una nueva vuelta de tuerca liberalizadora solo quedaría la regulación ex post. Es patente que mercados como el de las telecomunicaciones, el audiovisual o el de la energía no son lo suficientemente maduros como para pensar que gozan de niveles de competencia óptimos que no necesiten intervención de un regulador.

En la regulación de la competencia, en sectores clave tan importantes como la regulación independiente tanto ex ante como ex post, el control debe ser rápido y efectivo para garantizar la no existencia de prácticas abusivas. En este sentido, las directivas comunitarias son muy claras: la regulación ex ante la tiene que realizar un organismo independiente del Gobierno y de los agentes del mercado regulador. No tiene sentido en este contexto reducir las competencias ex ante de los organismos reguladores, sino todo lo contrario, para garantizar mejor los derechos de los ciudadanos frente al poder de las empresas.

---

El Grupo Parlamentario Socialista (GPS), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula una propuesta de veto al Proyecto de Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Palacio del Senado, 23 de abril de 2013.—El Portavoz Adjunto, **José Miguel Camacho Sánchez**.

### **PROPUESTA DE VETO NÚM. 5** **Del Grupo Parlamentario Socialista (GPS)**

El Grupo Parlamentario Socialista (GPS), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente **propuesta de veto al Proyecto de Ley**.

Ciertamente el Proyecto de Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia supone el cumplimiento de un compromiso anunciado por el Presidente del Gobierno en el Debate de Investidura. Como diremos más adelante, uno de los pocos compromisos adquiridos que se ha llevado a término.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 178

25 de abril de 2013

Pág. 42

Desde este anuncio, y más desde sus primeras concreciones, hasta llegar a la aprobación por el Consejo de Ministros se trata de una iniciativa que ha sido cuestionada por parte de las autoridades de regulación y de la sociedad civil, y, significativamente, ha sido también muy cuestionada por la Comisión Europea.

A juicio de este Grupo Parlamentario este Proyecto de Ley supone un retroceso en la protección de los derechos de los ciudadanos, que debe ser garantizada por una adecuada regulación y supervisión de los mercados.

El Proyecto de Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia unifica las funciones de competencia con las de las Comisiones reguladoras en un modelo insólito y no contrastado en nuestro entorno.

Efectivamente, se fusionan organismos tan diferentes como los reguladores y la autoridad de competencia, estableciendo un modelo que no tiene paragón en los países de nuestro entorno. Sólo en Estonia. Ni tan siquiera el modelo holandés ha entrado en funcionamiento todavía, tras un largo periodo de elaboración y debate, acaba de ser rechazada por el Parlamento.

El resultado del modelo que se nos propone, como se ha dicho fusiona organismos tan diferentes como los reguladores y la autoridad de competencia que tienen modelos diferentes de actuación. Mientras que los primeros actúan «ex ante», la segunda lo hace fundamentalmente «ex post».

Se trata de un Proyecto elaborado precipitadamente y con falta de sosiego, sin debate social y ha sido merecedor críticas ampliamente mayoritarias de todos los sectores.

La objeciones más moderadas apuntan a que un cambio de esta entidad debería hacerse de forma pausada y tras abrir un amplio debate en el que participaran todos los sectores implicados: expertos, empresas y profesionales y, también, a nuestro juicio, representantes de los consumidores, los más afectados por esta decisión. Esta precipitación en un cambio de modelo tan radical, por causas no suficientemente explicitadas, pudiera ocasionar un colapso de las funciones de regulación de sectores liberalizados así como de la aplicación de las normas de la competencia, con consecuencias muy graves en términos de los precios y de la calidad de los bienes y servicios ofertados por los correspondientes sectores.

El Proyecto de Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia pone de manifiesto la inaceptable actitud del Gobierno hacia la independencia de los organismos supervisores y reguladores.

Es por tanto una actuación que va en dirección contraria del combate de las causas de la actual crisis económica que, según la OCDE, ha sido motivada en un fallo masivo de todos los mecanismos de regulación y supervisión, que deberían haber garantizado la buena gobernanza, tanto en el ámbito de la actividad privada como de la actividad pública.

El actual Gobierno legisla en la dirección absolutamente contraria, conculcando incluso las Directivas europeas.

El Gobierno quiere prescindir de todo aquél a quien no pueda dar órdenes.

En este mismo sentido el Organismo Europeo de las Comunicaciones Electrónicas (por sus siglas en inglés BEREC), ha mostrado recientemente su preocupación, a través de un «statement» público, por el efecto de algunas iniciativas legislativas nacionales sobre la eficacia e independencia de las funciones de regulación asignadas a las autoridades de regulación de las comunicaciones. Su principal motivo de inquietud es la transferencia al Gobierno de determinados Estados miembros de algunas competencias en materia de regulación. Ello conlleva dejar el correcto funcionamiento del mercado en manos de departamentos ministeriales, que con frecuencia carecen de los medios necesarios para desempeñar eficazmente esa función, y cuyas decisiones dependen en última instancia del Gobierno, socavando la necesaria independencia de los reguladores.

La declaración del Organismo Europeo de las Comunicaciones Electrónicas señala que podía ponerse en riesgo el progreso en materia de armonización del mercado interior europeo que los organismos reguladores nacionales han hecho a lo largo de los últimos años. Igualmente, señala que la Comisión Europea debe evitar cualquier medida nacional que, en clara oposición a los objetivos establecidos en las Directivas sectoriales, pudiera socavar la capacidad de independencia de las autoridades reguladoras para llevar a cabo sus funciones de regulación efectiva y el actual marco institucional en relación con la promoción de la competencia y la protección del consumidor en los mercados de comunicaciones electrónicas.

# BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

## SENADO

Núm. 178

25 de abril de 2013

Pág. 43

En definitiva, la pérdida de competencias de los organismos reguladores, así como la reducción de sus recursos pone en peligro el funcionamiento eficaz de los mercados nacionales y, finalmente, el mercado único. Ello, como ya se ha señalado, puede tener efectos directos sobre los derechos de los ciudadanos en cuanto consumidores de bienes y servicios de todos los sectores, no solo del de las comunicaciones, afectados por esta reforma. Baste mencionar, a este respecto, lo que está ya sucediendo, con la aquiescencia del Gobierno, en relación con los precios de los carburantes.

El proyecto tiene por finalidad exclusivamente atacar la inmovilidad de los miembros de la CNC y las Comisiones Reguladoras. Ya con ocasión de la última renovación de Presidentes y consejeros de la CNC y Comisiones reguladoras, los portavoces del Grupo Parlamentario Popular en las comparecencias en las respectivas Comisiones pusieron de manifiesto que los recién nombrados iban a ser sustituidos tan pronto como el PP llegara al poder.

Esta es pues de las pocas promesas pre-electorales que el Partido Popular está cumpliendo.

El Gobierno olvida que la mayor garantía de la independencia de estos organismos que debería proteger, conforme a las Directivas europeas, es la inamovilidad de los miembros del Consejo de las comisiones independientes. Esto es algo que forma parte de la esencia del sistema, pues la única forma de garantizar la independencia frente a los poderes públicos es asegurar que no pueden ser cesados cuando no cumplan sus instrucciones.

Por eso el Gobierno ha decidido poner en cuestión todo el sistema mediante una reforma legal, cuya improvisación encuentra su razón de ser en el deseo de sustituir cuanto antes a los actuales miembros de las comisiones por otros más influenciados por el Gobierno. Si no fuera esta la finalidad del Proyecto de Ley, se debería haber arbitrado un sistema, como el que por ejemplo se estableció en la Ley de Defensa de la Competencia de 2007, que garantizó que todos los miembros de las comisiones independientes continuarían en sus funciones hasta el momento en el que venciera el mandato para el que fueron designados. No hacerlo así responde al interés evidente del Gobierno en limitar la independencia de los nombrados. Y ello, a pesar de que la Comisión Europea puede intervenir, como recientemente ha hecho en un supuesto en el que Hungría ha modificado la ley para terminar anticipadamente un mandato, por considerar que supone un ataque a la independencia.

Por fin, el Proyecto de Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia desapodera, como más arriba se ha apuntado, a los organismos independientes de un buen número de funciones que recuperarán los distintos ministerios.

Consecuentemente con lo expuesto anteriormente, y como prueba evidente de su voluntad de vulnerar la independencia de los organismos reguladores y supervisores, el Gobierno pretende recuperar buena parte de las competencias que la legislación actual atribuye a estos organismos, otorgando tales competencias a los Ministerios correspondientes.

Este trasvase resulta especialmente perjudicial (porque afecta a toda actividad económica) en el caso de la CNC, que ha visto como el Proyecto reduce considerablemente las competencias que en la actualidad le corresponden según los artículos 25 y 26 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. En particular, resulta llamativa la supresión de la exigencia que todos los proyectos de normas que afecten a la libre competencia sean sometidos al informe preceptivo de la CNC, exigencia que se sustituye en el Proyecto de Ley por la limitación de dicho informe preceptivo a los proyectos normativos que afecten a los sectores que se especifican en este Proyecto de Ley.

Por todo ello, el Grupo Parlamentario Socialista formula el presente veto al Proyecto de Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

cve: BOCG\_D\_10\_178\_1280