
Modelos institucionales de regulación y competencia en Europa y su aplicación al caso español

*Marta Carrillo Neff*¹
Universidad de Alcalá

Recibido: 1-4-2020

Revisado: 20-6-2020

Aceptado: 27-6-2020

¹ mcarrilloneff@gmail.com

Modelos institucionales de regulación y competencia en Europa y su aplicación al caso español

Resumen. El modelo integrado de organismos de regulación y competencia establecido en 2014 en España ha sido objeto de numerosas críticas desde antes incluso de la constitución de la CNMC. Buena parte de tales críticas se basaron en la falta de experiencia internacional contrastable en Europa en este tipo de arquitectura organizativa. Por ello, ante una posible reforma del modelo en el futuro, cabe plantearse ¿cuál sería la mejor estructura institucional aplicable?, ¿qué diseños organizativos existen en los países de nuestro entorno? El artículo recoge tres modelos institucionales europeos que podrían servir de referencia ante una potencial reforma del “super-regulador” español.

Palabras clave: Regulación; Competencia; Instituciones.

Codificación JEL: L40; L43; L44; L50.

Institutional models of regulation and competition in Europe and their application to the Spanish case

Abstract. The integrated model of regulatory and competition authorities approved in 2014 in Spain has received significant criticism even before the creation of the CNMC. Much of such criticisms were based on the lack of verifiable international experience in Europe in this kind of organizational structure. Therefore, faced with a possible reform of this model in the future, it is worth asking: What would be the best institutional structure? What other institutional designs exist in the countries around? The article includes three European institutional models that could be a reference for a possible Spanish “super-regulator” future reform.

Keywords: Regulation; Competition; Institutions.

JEL codes: L40; L43; L44; L50.

1. Introducción

En el año 2013 España reformó el modelo organizativo de sus instituciones de regulación y competencia mediante la creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), un organismo único responsable de todas las funciones de regulación sectorial y vigilancia de la competencia en los mercados. Dicha reforma supuso un cambio drástico respecto a la estructura organizativa existente hasta esa fecha, ya que si algo había caracterizado la evolución del modelo institucional hasta entonces había sido, precisamente, la ausencia de un modelo definido. De hecho, la evolución de los organismos responsables de estas políticas había sido dispar, y, en determinadas fases, carente de paralelismo en cuanto a su grado de intensidad y aplicación. Todo ello había derivado en un esquema de órganos independientes un tanto complejo y extenso en lo que a su número se refiere.

Respecto a los organismos reguladores, se siguió un proceso acumulativo que se inició a mediados de los noventa con las políticas de liberalización sectorial que afectaron a los sectores de energía, hidrocarburos, telecomunicaciones y sector postal, fundamentalmente. En estos mercados, las políticas de re-regulación fueron acompañadas de la creación de órganos independientes con los que se buscaba aislar su implementación de objetivos de carácter político. Así, como resultado de la trasposición obligatoria de directivas comunitarias de la UE, en 1997 se creó la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) y en 1998 la Comisión Nacional de la Energía (CNE). Mas tarde, los acuerdos parlamentarios desarrollados entre 2004 y 2011, aumentaron el número de organismos reguladores de ámbito económico. Se creó así la Comisión de Regulación Ferroviaria (2003), la Comisión Nacional del Sector Postal y la Comisión del Juego (ambas en 2007), el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales (CEMA) en 2010 y en 2011 la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria (CREA). En definitiva, este proceso derivó en un esquema de órganos independientes calificado por algunos de *“aparatoso, hartamente confuso y escasamente operativo”*². Ariño y de la Cuétara (2013, pág. 9) señalaban que los *“reguladores sectoriales difieren entre sí más de lo que parece, y que la intercambiabilidad de sus técnicas y conocimientos es bastante limitada”*.

La evolución de la política de competencia no trascurrió paralela al proceso de desregulación, ya que, en muchos de los sectores liberalizados existían importantes barreras de entrada y economías de escala que dificultaban el desarrollo de una competencia efectiva. En lo que a la estructura institucional se refiere, desde 1963³ y hasta el año 2007 se aplicó lo que se conoce como *“sistema francés”*, coexistiendo dos instituciones especializadas en el área de competencia: el Servicio de Defensa de la Competencia (SDC), que era un órgano administrativo integrado jerárquicamente dentro del Ministerio de Comercio y encargado de instruir los expedientes sobre prácticas contrarias a la competencia; y el Tribunal de Defensa de la Competencia, como órgano independiente, con tareas de resolución de tales expedientes y entre cuyas funciones se encontraba el proponer al Gobierno la imposición de las sanciones por conductas anticompetitivas. Este modelo dual se mantuvo durante 44 años, concretamente hasta la aprobación de la Ley de

² Así calificó el modelo español Ramón Peralada en el año 2004, dentro de la conferencia sobre *“El sistema garantizador del Derecho de defensa de la competencia”* (original mecanografiado, pág. 7), en el marco de los cursos de formación continua para jueces y magistrados de la Escuela Judicial (Consejo General del Poder Judicial, Madrid. Tomado de Bacigalupo Saggese (2007, pág. 397).

³ Con la aprobación de la primera Ley de competencia en España, la Ley 110/1963, de 20 de julio, de Represión de Prácticas Restrictivas de la Competencia (LRPRC), que supuso al mismo tiempo la creación del Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC).

Competencia de 2007, que llevaba aparejada la creación, por primera vez, de una autoridad única encargada de las tareas de promoción y defensa de la competencia en España, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC).

Por tanto, hasta 2013 coexistían en España siete reguladores sectoriales y una autoridad de competencia con notables diferencias entre sí en lo que a capacidad funcional, independencia, autonomía y diseño organizativo se refiere. Tales diferencias favorecían, incluso, un alto grado de descoordinación entre tales organismos produciéndose situaciones de decisiones encontradas entre los responsables de ambas políticas (especialmente en el sector de las telecomunicaciones)⁴.

Todo ello llevó al Gobierno en 2012 a plantear la necesidad de definir un modelo organizativo que favoreciese la coordinación entre todas las instituciones, evitando solapamientos de funciones, y que permitiese establecer, al tiempo, un nivel mínimo de homogeneidad entre ellas. Se creó así la CNMC⁵, lo que supuso un cambio radical respecto a la estructura institucional existente hasta entonces, al optarse por la fusión de todos los organismos existentes en uno solo, que pasaba a asumir todas las funciones de regulación y competencia en los mercados.

Pero desde antes incluso de su entrada en funcionamiento, el nuevo modelo integrado encontró amplios detractores y numerosas críticas, y ya en las fases de debate y aprobación de la Ley de creación del nuevo organismo se escucharon voces que defendían la necesidad de su re-reforma. Buena parte de tales críticas se apoyaron, precisamente, en la falta de experiencia internacional contrastable de modelos integrados de regulación y competencia, especialmente en el entorno europeo más cercano⁶. Es cierto que el hecho de que no existiese un modelo directamente comparable no puede considerarse una razón para la crítica, ni que ello suponga necesariamente un fallo en su diseño. Pero tampoco puede negarse que, dada la ausencia de derecho comparado para justificar la reforma, en España el modelo surgió rodeado de incertidumbre acerca de su adecuación y de las potenciales ventajas (o problemas) que dicha reforma traería consigo. Por todo ello, apenas 4 años después de su aprobación, el propio Gobierno impulsó medidas tendentes a retroceder en el grado de integración institucional para optar por un modelo de doble organismo: un regulador multisectorial de los mercados con una autoridad de competencia⁷. Para ello en marzo de 2017, se abrió, a través del Ministerio de Economía, un proceso de consulta previa sobre el futuro Anteproyecto de Ley de reforma de los organismos supervisores, con el objetivo de conocer las opiniones de todas las partes

⁴ Fueron varias las situaciones de enfrentamiento entre la CMT y la CNC, siendo destacables las críticas del órgano de competencia a la responsabilidad del regulador de telecomunicaciones por la existencia de precios excesivos en el mercado mayorista de telecomunicaciones. Y lo mismo ocurrió con los expedientes por infracciones de la legislación de competencia en el sector de las telecomunicaciones, situaciones que fueron criticadas por las empresas del sector por generar un elevado grado de inestabilidad regulatoria.

⁵ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)

⁶ En Holanda el modelo integrado fue aprobado e implantado prácticamente en paralelo en el tiempo con la creación de la CNMC en España.

⁷ Tales objetivos quedaron ya reflejados en los acuerdos de gobierno firmados tras las elecciones de 2015 entre PSOE y Ciudadanos y, más tarde, entre PP y Ciudadanos en julio de 2016. Ambas propuestas, prácticamente iguales entre sí en cuanto al modelo institucional propuesto, suponían aproximar el modelo español al alemán, que fue defendido por buena parte de los grupos políticos en el debate parlamentario de la Ley de creación de la CNMC. En esta misma línea, en diciembre de 2016, el Grupo Parlamentario Ciudadanos presentó una Proposición no de Ley en la que se instaba al Gobierno a separar las funciones de regulación y competencia, que fue aprobada con enmiendas en el Congreso.

implicadas y alcanzar un consenso sobre el nuevo modelo de supervisión. Sin embargo, la consulta no abrió la posibilidad de opinar sobre el diseño institucional que mejor pudiera adaptarse a nuestra economía, sino que el futuro diseño lo preestableció el Gobierno al decidir crear dos órganos independientes para segregar las tareas de regulación y defensa de la competencia.

Aunque ese cambio ha sido valorado favorablemente desde diferentes ámbitos económicos destacando, en general, las posibles ventajas que la reforma generaría en términos de independencia y funcionamiento de los órganos de supervisión⁸, lo cierto es que, tal y como señalan distintos estudios, aunque el modelo institucional puede tener cierta influencia sobre la eficiencia del regulador, su diseño no garantiza, por sí mismo, el éxito de su funcionamiento. De hecho, entre las observaciones planteadas en el marco de la consulta pública descrita, la Asociación Española para la Defensa de la Competencia destacaba que las dificultades de la CNMC *“no surgen del actual modelo unificado, ni se solucionan por el simple hecho de cambiar el modelo del organismo supervisor”* ya que, como la experiencia internacional ha puesto de manifiesto, *“no existe ningún modelo institucional intrínsecamente superior a los demás”*.

Para valorar qué modelos institucionales serían aplicables a nuestras autoridades de supervisión, parece necesario conocer, en primer lugar, qué diseños o estructuras organizativas se han aplicado en otros países de nuestro entorno. De hecho, el proceso de creación de organismos reguladores en España no fue ajeno al europeo, ya que buena parte del impulso expansivo en lo que a la creación de este tipo de organismos se refiere se encontraba en las obligaciones recogidas en las directivas comunitarias sobre liberalización de los mercados. Reino Unido fue el país impulsor en la década de los ochenta, y sus agencias sirvieron de modelo a las creadas posteriormente en prácticamente todos los países europeos.

Más recientemente, sin embargo, la tendencia observada en muchos países de nuestro entorno está siendo la contraria, es decir, la proliferación en la creación de órganos independientes está siendo reemplazada por la tendencia a su reducción, con el objetivo de favorecer el control del nivel de gasto aparejado. Dicha reducción en el número de entidades deriva, en gran medida, de la integración de organismos reguladores de sectores afines o con un elevado grado de complementariedad en sus funciones. Pero incluso dentro de esa tendencia general hacia la integración, existen notables diferencias entre países. Mientras que, en unos casos, se ha optado por integrar únicamente órganos de regulación de sectores próximos y, por tanto, con funciones regulatorias que presentan elevadas sinergias (sería el caso de Reino Unido), otros optaron por integrar los organismos de regulación de distintos sectores de red, dando lugar a reguladores multisectoriales. Tal es el caso de Alemania (o de Holanda antes de la reforma de 2013). En ambos casos se han mantenido, por tanto, reguladores de carácter sectorial, con un nivel mayor o menor de integración, y, en paralelo, un órgano independiente encargado de la aplicación y defensa de la política de competencia en los mercados. Finalmente, existe lo que podría considerarse un segundo escalón en la fusión de los órganos de regulación y supervisión, en el que se encuentra un reducido grupo de países que han optado por unir en un mismo organismo todas las funciones de regulación y defensa de la competencia (incluso, en algunos casos, también las de protección del consumidor). Aquí se incluirían los casos de

⁸ Ver Robles (2016 a) y Robles (2016 b).

España (con la CNMC), Holanda y también de Estonia como ejemplos europeos, o de Australia y Nueva Zelanda en el ámbito internacional⁹.

Pero junto a esos movimientos integradores, han existido también los contrarios, es decir, países que han optado por separar las funciones de regulación y competencia que coincidían en un mismo órgano¹⁰. Es el caso de Dinamarca, que, en 2010, al tiempo que fusionaba las funciones de regulación y competencia en el sector del agua, segregaba las de regulación energética de la autoridad de competencia (uniendo a esta última, a su vez, las funciones de protección del consumidor). En 2014 Estonia, después de transferir a la autoridad de competencia en el año 2008 las funciones de regulación de energía, agua, postal, ferrocarril, servicios aeroportuarios y telecomunicaciones, separó estas últimas en favor de un regulador sectorial especializado. Y otros ejemplos de vuelta atrás en la integración los encontramos en Japón e Islandia, que optaron por separar las funciones de defensa del consumidor y competencia para que ninguna de las dos políticas perdiera fuerza dentro de un organismo integrado de mayor tamaño¹¹.

Por tanto, un primer análisis de los modelos institucionales aplicados en el ámbito internacional pone de manifiesto, por un lado, la falta de acuerdo en cuanto al diseño organizativo óptimo para los órganos de regulación y competencia y, por otro, que no existe el modelo organizativo perfecto, sino que dependerá de su adecuación a las características económicas y regulatorias del país¹². Entonces, teniendo en cuenta la tendencia hacia la integración observada en el ámbito internacional (aun con las excepciones y vueltas atrás señaladas), cabe plantearse: ¿Hasta qué punto se justifica esa integración?, ¿son mayores los beneficios de aunar tales funciones en una misma entidad, o por el contrario, es conveniente mantenerlos en organismos independientes? En este último caso, ¿se mantiene la independencia, o deben establecerse funciones colaborativas entre ambas funciones? Esto es importante máxime cuando en España, el último planteamiento impulsado desde el Gobierno (aunque posteriormente paralizado como consecuencia de la inestabilidad política de los años siguientes)¹³ era retroceder en el nivel de integración institucional aplicado.

En este artículo, se han seleccionado tres modelos institucionales existentes en Europa que, por su representatividad, pueden resultar de interés a efectos comparativos con el caso de España. De hecho, cada uno de ellos representa un nivel diferente dentro de la tendencia a la integración de organismos reguladores. Son los casos de Reino Unido, Alemania y Holanda. Los dos últimos resultan de interés por haber sido la principal fuente de comparación con el modelo aplicado en nuestro país. Junto a ellos, se incluye también el modelo británico que, pese a alejarse más del caso de España, presenta algunas características que pueden ser interesantes a efectos de su análisis. De hecho, este país partía de un diseño institucional próximo al existente en España hasta la reforma de 2013. El análisis de estos modelos y de las diferencias existentes entre ellos puede servir de base

⁹ Habitualmente se incluye también a México pero, como después veremos, es un caso “híbrido” sin llegar al nivel de integración total de organismos aplicada en los otros países.

¹⁰ Jenny (2016)

¹¹ En el caso de Japón para proteger la defensa de los consumidores y en el caso de Islandia para favorecer la defensa de la competencia.

¹² Dixit (2009) o Jenny (2016).

¹³ Recientemente acaba de producirse la renovación en la Presidencia de la CNMC y de varios miembros del Consejo de dicho organismo.

(<https://www.expansion.com/economia/2020/06/01/RenovaciónPresidenciaCNMC>).

para valorar, en su caso, las diferentes opciones existentes en caso de que finalmente se optase por revisar la arquitectura institucional existente en la actualidad en España, y, en concreto, valorar qué modelo, o aspectos concretos de cada uno de ellos, podría adaptarse mejor a las necesidades y especificidades de nuestra economía.

2. Los “super-reguladores”: El caso de Holanda

Empezaremos por el grupo de países que tienen un modelo institucional comparable directamente con el de España, es decir, un sistema integrado en el que un organismo único (los llamados “super-reguladores”) asume todas las funciones de regulación y vigilancia de la competencia en la economía. Este modelo es relativamente novedoso en el ámbito internacional. Es cierto que el Banco Mundial ya lo recomendó en los noventa para economías de tamaño reducido, pero ni siquiera en esos casos llegó a aplicarse y no fue hasta la crisis de 2008, es decir, como consecuencia de la necesidad de ahorro y recortes presupuestarios, cuando varios países optaron por su implementación¹⁴. Efectivamente, el argumento más habitual para justificar la integración de funciones en un organismo multilateral, como ocurrió con la creación de la CNMC en España, es el ahorro de costes y las ganancias en términos de eficiencia. Aunque, como señala Ennis (2019), no existe ningún estudio empírico que ponga de manifiesto que la fusión de organismos haya generado, efectivamente, tales beneficios.

Ambos tipos de funciones, las de regulación y defensa de la competencia, tienen algunas fronteras que pueden llegar a ser comunes, especialmente a medida que la liberalización de los mercados ha ido creciendo y, por tanto, la necesidad de regulación sectorial ha perdido fuerza en muchos mercados en favor de las políticas de promoción y defensa del nivel de competencia. Por ello, teóricamente, la fusión de ambas en un organismo multitarea puede tener ventajas en términos de uniformidad de criterios y objetivos en su aplicación, menor riesgo de captura como consecuencia de su estructura horizontal, y, finalmente, mayor colaboración y afloramiento de sinergias entre las distintas áreas de servicio. Por todo ello, la combinación de funciones bajo un mismo techo podría resultar beneficiosa para la economía.

Pero también es cierto que ambas políticas presentan objetivos y funciones (ex-ante en el caso de los reguladores y ex-post en las autoridades de competencia) notablemente diferentes entre sí. Por ello, también deben valorarse los riesgos que la fusión de tales funciones en un mismo organismo puede llevar implícitos. Uno de ellos, como señala Ennis en su trabajo, es la pérdida de foco en algunas de las políticas, es decir, que el organismo integrado dedique mayores esfuerzos y recursos a una política en perjuicio de la otra. Esa crítica se ha repetido en el caso de España, especialmente como consecuencia de las fricciones o desavenencias surgidas en el seno de su Consejo entre los responsables de ambas salas decisorias, dificultando en último término el surgimiento de sinergias entre las funciones de regulación y competencia¹⁵. Mientras que, por una parte, se diseñó un modelo unificado, por otra se estableció una separación clara entre ambos tipos de decisiones que, posteriormente, y por los problemas internos del Consejo de la CNMC, derivó en una absoluta separación entre ambas salas y el desconocimiento de las decisiones y criterios utilizados por cada una de ellas. En todo caso, este tipo de problemas no parecen haber

¹⁴ Ver Alexiadis y Da Silva (2019).

¹⁵ Los posibles problemas derivados de la fusión de las tareas de regulación y competencia en la CNMC fueron señalados, entre otros, por Ariño y de la Cuétara (2013), Ruiz Peris (2013), Costas (2013), Ortiz Laverde (2014) o Delgado y Otero (2015).

surgido únicamente en España, ya que las luchas de poder entre ambas políticas en el seno del mismo organismo fueron una de las razones por las que países como Japón e Islandia dieron marcha atrás en sus modelos integrados.

Por tanto, para poder valorar los potenciales beneficios de un modelo integrado y que, en todo caso, las ventajas sean mayores que los costes que puede llevar aparejados, sería necesario realizar un análisis caso por caso, valorando las características de cada país y la adecuación del modelo integrado a su situación económica y social, así como a otras variables de relevancia como puede ser el propio tamaño de la economía.

Lo cierto es que, a nivel internacional, el grado de aplicación del modelo integrado ha sido limitado, quedando reducida a un 12 por ciento del total de los casos dentro de la OCDE¹⁶, y a tres a nivel europeo (Estonia, Holanda y España).

El país impulsor en la aplicación del modelo de regulador único fue Australia, donde empezó a gestarse ya a partir de 1993 (con el llamado Informe Hilmer) elaborado como paso previo a la reforma de la ley de competencia en el país¹⁷ y en el que, junto a otras medidas de fomento de la competencia, se proponía la fusión de organismos administrativos bajo un mismo techo. Aunque, en general, parece que el resultado de la integración en la ACCC (*Australian Competition and Consumer Comision*)¹⁸ ha sido beneficioso, eso no excluye que se hayan planteado ciertas dudas, por ejemplo, sobre la eficacia del modelo y la calidad de las decisiones e informes de dicho organismo. De hecho, en 2015 se elaboró un informe analizando la posible reforma de la política e instituciones de competencia en el que se planteaba la separación de las funciones de competencia y protección del consumidor, que se mantendrían en la ACCC, de las de regulación de acceso a la red y fijación de precios y tasas en los mercados regulados, que corresponderían a una nueva entidad de carácter multisectorial (para los mercados de telecomunicaciones, energía gas y agua)¹⁹. Dichas recomendaciones, sin embargo, no han sido aplicadas hasta la fecha, manteniéndose por tanto la estructura integrada inicial.

A nivel europeo, los únicos países que han creado organismos integrados encargados de asumir todas las funciones de regulación y competencia en los mercados han sido Holanda, España y Estonia. Este último quizá sea el único ejemplo de super-regulador que se adapta a la recomendación del Banco Mundial de aplicar dicho modelo en economías pequeñas, en las que la integración de funciones permita el ahorro de costes y la mejora de

¹⁶ Ese 12 por ciento corresponde a los casos de España, Holanda, Estonia y Australia. La integración de la Autoridad de Competencia con los organismos de protección de los consumidores ha sido, sin embargo, más habitual, alcanzando a aproximadamente el 36 por ciento del total de casos dentro de la OCDE. Es el caso de EEUU, Italia, Francia, Dinamarca o Reino Unido, e incluso de Holanda, donde la integración alcanzaba no solo a las funciones de regulación y competencia sino también a las referentes a la defensa de los consumidores. Ver Ennis (2019).

En ocasiones se incluye también a México entre los países con modelo integrado de regulación y competencia, pero lo cierto es que representa un modelo "híbrido" ya que otorgó al regulador de las telecomunicaciones (IFT) las funciones de competencia en dicho sector, manteniendo la Autoridad de Competencia (COFACE), la responsabilidad del fomento y protección de la competencia en el resto de sectores. A diferencia de otros países como Australia, donde la autoridad de competencia asume determinados poderes regulatorios, aquí es el regulador el que asume las funciones de competencia en su sector. Similar es el modelo aplicado en Perú o en Grecia, por ejemplo.

¹⁷ Corden (2009).

¹⁸ Organismo encargado de las funciones de defensa de la competencia, protección del consumidor y regulador de los mercados. En el ámbito energético la ACCC comparte funciones regulatorias con el Regulador Australiano de la Energía, independiente estatutariamente pero que se encuentra dentro de la propia ACCC.

¹⁹ Ver Harper et al (2015).

la eficiencia en la implementación de estas políticas. Con un PIB ligeramente superior a los 28 mil millones de euros en 2019 y 1,3 millones de habitantes, su tamaño se aleja significativamente del de España²⁰, por lo que el hecho de que el modelo integrado funcione en ese país no asegura que sea una estructura óptima para nuestra economía y mercados.

Hasta 2008, Estonia mantenía un diseño institucional caracterizado por la presencia de múltiples agencias reguladoras y una autoridad de competencia, todas ellas de tamaño reducido (de entre 10 y 20 personas de tamaño)²¹. Se trataba, por tanto, de una estructura similar a la existente en España antes de la reforma de 2013, pero de menor tamaño. Posteriormente, como consecuencia de la reforma²², la Autoridad de Competencia de Estonia pasa a asumir las tareas de regulación en los sectores de energía, agua, postal, comunicaciones y transporte por ferrocarril. Para el desarrollo de tales funciones, mantiene una estructura organizativa comparable, de nuevo, a la de la CNMC en España, con dos divisiones separadas, una de competencia y otra de regulación. Además, desde 2018, este organismo asume también las funciones de protección del consumidor.

Holanda, por su parte, estableció el modelo integrado en abril de 2013 con la constitución de la Autoridad Holandesa para el Consumo y los Mercados (ACM), es decir, su implantación se produjo prácticamente en paralelo con la de la CNMC en España. Dicho organismo surgió de la combinación de la Autoridad de Competencia (NMa), el organismo de protección de los consumidores y dos reguladores sectoriales existentes hasta ese momento. En la actualidad, la ACM, además de las labores de vigilancia de la competencia, asume las funciones de regulación de los sectores de telecomunicaciones y servicios postales, energía, transporte y salud.

En Holanda, la principal razón para la aplicación de este modelo fue la reducción del tamaño de las instituciones responsables de estas políticas, con la finalidad de facilitar su flexibilidad y adaptación a la situación cambiante de los mercados e impulsar la internacionalización de su economía. Objetivos que no coincidían, por tanto, con las razones presupuestarias y de recorte de gasto que impulsaron la integración de reguladores en España. De hecho, pese a las similitudes en el modelo y el momento de su implantación, el proceso de aprobación fue también muy diferente en ambos países²³.

Hasta ahora, la valoración general del sistema integrado holandés ha sido positiva, y así lo destacó la OCDE en su informe periódico sobre la política de competencia del país correspondiente a 2015²⁴. Pero ni siquiera en este caso sus resultados serían directamente extrapolables a España, ya que, de nuevo, las diferencias respecto a las características económicas y de tamaño de ambos países siguen siendo importantes: el PIB de España duplica al de Holanda y el tamaño, en términos de población, es 3 veces superior.

En el caso de España, la CNMC y el modelo institucional único han sido objeto de numerosas críticas, especialmente en los años siguientes a su constitución, basadas tanto en los “errores” de diseño de esta nueva Comisión, su falta de independencia y los problemas derivados del nombramiento de sus consejeros, como en aspectos concretos relacionados con su actividad y funcionamiento: falta de eficacia de sus resoluciones, cuantía de las

²⁰ Según Eurostat, la cifra de PIB en España fue de 1.245 mil millones de euros en 2019 y 46 millones de habitantes.

²¹ Como señalan Alexiadis y Da Silva (2019), dicha estructura resultaba ineficiente, requiriéndose de estructuras de al menos 50 personas para generar una masa suficiente de opinión crítica en un organismo.

²² Ley de Establecimiento de Restricciones de Precios y Monopolios, que entró en vigencia a partir del 1 de noviembre de 2010. Ver Ennis (2019).

²³ En Holanda la integración fue rechazada en varias ocasiones antes de su aprobación definitiva en 2013.

²⁴ OECD (2015, pp. 3).

sanciones impuestas o los problemas internos de funcionamiento de la institución que han trascendido y paralizado la toma de decisiones en su seno. En 2018, sin embargo, en su informe sobre la política de competencia en España la OCDE²⁵ señalaba que *“la coordinación entre las diferentes direcciones (competencia, telecomunicaciones, energía, servicios postales y de transporte) está permitiendo que el CNMC tome decisiones más informadas sobre competencia y asuntos regulatorios. Además, su mayor tamaño y la mayor diversificación de actividades constituyen una salvaguardia sólida para la independencia de la CNMC. Cuatro años después de su creación, la CNMC está cosechando los frutos de este marco institucional”*.

En todo caso, los problemas de funcionamiento que ha ido arrastrando la CNMC desde su creación, y la falta de apoyo con la que se implantó el modelo integrado en España, han hecho que prácticamente desde el inicio haya sobrevalorado la idea de reformar dicho modelo, como de hecho planteó formalmente el Gobierno en 2017. En general, parece que, en economías de cierto tamaño, sin restricciones presupuestarias estrictas, los beneficios del modelo integrado no están probados, y podría resultar de interés explorar sistemas de coordinación y combinación de políticas con sus respectivas autoridades responsables en lugar de optar directamente por la creación de super-reguladores.

3. Múltiples organismos de regulación y competencia con procedimientos de coordinación: El ejemplo de Reino Unido

Frente al grupo anterior, existen otros países que no han ahondado tanto en los procesos de integración de organismos, o al menos dichas fusiones se han producido sólo entre organismos afines o con funciones muy cercanas (reguladores de sectores con amplias coincidencias como los de electricidad y gas, telecomunicaciones y sector postal, etc.), pero manteniendo de forma independiente, en todo caso, a la autoridad encargada de la promoción de la competencia.

Sin embargo, los puntos en común entre ambas políticas y la cercanía de las funciones desarrolladas por ambos tipos de instituciones obligan a una necesaria coordinación entre ellas, que se justifica especialmente por la propia evolución de los mercados y, en concreto, por el elevado grado de liberalización, que ha favorecido el correcto funcionamiento de los mercados en la mayor parte de los países europeos. En ese entorno, el papel de los reguladores sectoriales se va reduciendo, mientras que las funciones de las autoridades de competencia, preservando y garantizando el correcto funcionamiento de los mercados y la existencia de una competencia efectiva en los mismos, va adquiriendo mayor importancia. Como señalan Alexiadis y Da Silva (2019), la colaboración de los reguladores en el asesoramiento técnico, gracias a su profundo conocimiento de los mercados, adquiere un papel fundamental para mejorar la implementación de la política de competencia por parte de las autoridades responsables, con una visión mucho más generalista de los sectores económicos regulados. Todo ello sin que la efectividad de ninguna de las políticas y organismos responsables se vea afectada²⁶.

²⁵ OCDE (2018, pp.3).

²⁶ Existe algún caso extremo en el que la liberalización derivó en la ausencia de regulación sectorial específica a favor de la aplicación exclusiva de la Ley de Competencia, como ocurrió en Nueva Zelanda a finales de los 80s. Finalmente se rehízo dicha postura con el reconocimiento de que es necesaria una regulación *ex ante* específica en algunos mercados. Pero también se ha dado la situación contraria, es decir, países en los que el

El objetivo, por tanto, sería facilitar la colaboración y cooperación entre políticas, pero sin llegar a una integración total de las agencias, evitando así los potenciales riesgos que pueden ir asociados a este tipo de diseño. Sin embargo, dicha coordinación puede desarrollarse desde distintos niveles, y de hecho su implementación no es una tarea sencilla, puesto que junto a los puntos en común y la cercanía de ambas políticas y organismos, las diferencias entre ambas son también muchas²⁷. Las opciones de coordinación de estas políticas en el ámbito internacional irían desde la fusión de ambas en un único organismo responsable, aunque como ya hemos visto en el apartado anterior el número de países que han aplicado este modelo organizativo es reducido, a otras experiencias basadas en el diseño de mecanismos de conexión y actuación conjunta de los organismos responsables de cada una de ellas, que parece que es la tendencia creciente en la actualidad.

Pero de nuevo, dentro de este último grupo, la variedad de opciones, modelos y diseños es amplia. Entre los países que mantiene autoridades reguladoras y responsables de competencia independientes, pero con mecanismos de “jurisdicción complementaria” para las funciones de ambos organismos, el ejemplo más representativo es el de Reino Unido, cuyo modelo institucional se ha caracterizado, tradicionalmente, por la presencia de múltiples órganos de regulación sectorial e incluso, durante un tiempo, también de varias autoridades de defensa de la competencia. Sin embargo, en los últimos años, Reino Unido también ha seguido la tendencia a la integración de organismos imperante en Europa, aunque a diferencia de lo señalado para otros países, se ha seguido un modelo tendente a la creación de reguladores convergentes, fusionando las competencias de política de regulación sectorial de áreas afines, como puede ser el caso de las telecomunicaciones o la energía, pero sin afectar a la autoridad de competencia.

En la actualidad, el organismo responsable de esta política es la Autoridad de Competencia y Mercados (CMA), creada en abril de 2013 de la unión de la *Competition Commission* (CC), encargada de las fusiones y monopolios, y de la OFT (*Office of Fair Trading*), cuyo objetivo era favorecer la competencia y evitar situaciones de abuso de poder de mercado. La CMA asume así toda la responsabilidad de la aplicación de la legislación general sobre la competencia, la prohibición de los acuerdos contrarios a la misma y de abuso de posición de dominio así como la investigación de las fusiones y las revisiones de competencia en los mercados. Además, aunque conservó algunas funciones relativas a la protección del consumidor, la mayoría (desarrolladas hasta entonces por la OFT) fueron transferidas a otros organismos. Esto último supuso un cambio importante respecto a la tradición británica de combinar en un mismo organismo las funciones de protección del consumidor y desarrollo de la competencia.

Respecto a los reguladores sectoriales, las fusiones se han producido basándose fundamentalmente en los beneficios esperados de aplicar criterios homogéneos en decisiones regulatorias de mercados estrechamente relacionados e incluso interconectados, como ocurrió con la creación del regulador de telecomunicaciones (OFCOM), donde confluyeron las funciones sectoriales en materia de comunicaciones electrónicas y audiovisuales, o de los reguladores de gas (OFGAS) y electricidad (OFFER), para crear la nueva OFGEM (*Office of Gas and Electricity Markets*). Junto a la autoridad de competencia, coexisten ocho reguladores sectoriales que abarcan, de forma independiente, los sectores de

modelo regulatorio es tan amplio que elimina la necesidad de aplicar la ley de competencia, como ocurre en EEUU en determinados sectores regulados. Ver Alexiadis y Da Silva (2019).

²⁷ Ennis (2019).

transporte aéreo, transporte ferroviario, salud, telecomunicaciones, sector postal, mercados de gas y electricidad, agua y servicios financieros y de pago.

Aunque Reino Unido no se ha planteado la creación de reguladores multisectoriales, recientemente, en un informe elaborado para proponer la reforma del sector energético británico y adaptar su estructura reguladora a las necesidades actuales y futuras del mercado²⁸, se planteaba la conveniencia de establecer una nueva arquitectura reguladora, desagregando tales funciones mediante la creación de un regulador de servicios esenciales para el consumidor final, de carácter horizontal, y un regulador multisectorial de servicios de red que afectaría, no solo al sector energético, sino al resto de sectores regulados (telecomunicaciones, agua, transporte, etc.). El objetivo de este cambio sería priorizar y proteger los objetivos y derechos de los consumidores, aprovechando al mismo tiempo el grado de convergencia existente en la regulación de las industrias de red. Dicha reforma, que supondría aproximar el modelo británico al de otros países europeos que han optado por una mayor integración en sus organismos reguladores introduciría, en opinión de Alexiadis y Da Silva (2019), un cierto nivel de competencia “sana” entre reguladores. Pero obviamente también se generarían fricciones entre ambos reguladores respecto a su ámbito de competencia que deberían ser tratadas y limitadas para evitar que afectasen a la eficiencia del sistema.

Pese a esas propuestas, Reino Unido ha mantenido reguladores sectoriales y una autoridad de defensa de la competencia independientes, pero diseñando un sistema formal de concurrencia de funciones entre los responsables de estas políticas. Este sistema, por el cual determinadas funciones de defensa y vigilancia de la competencia se asignan al regulador sectorial correspondiente (que actuaría en paralelo a la CMA en dichas cuestiones), no es un modelo muy extendido en el ámbito internacional, sin embargo puede generar grandes ventajas en lo que a la eficacia en la aplicación de estas políticas se refiere. En concreto, el sistema facilita que, en cada caso, asuma la jurisdicción el organismo más competente en función de las particularidades de la operación y de los conocimientos o experiencia previa de la que dispongan las autoridades independientes.

Aunque Reino Unido es el país que más ha avanzado el desarrollo de este tipo de procedimientos de funciones concurrentes, no es el único, sino que existen otros casos en el ámbito internacional, como Japón, Corea, Brasil y Sudáfrica o Francia, Austria y Bélgica en Europa, que también han aplicado, en cierto grado, mecanismos de concurrencia de funciones, aunque con sistemas más informales y menos estructurados que los británicos. El éxito de este sistema pasa por limitar las fricciones entre los responsables de cada una de las políticas y las “luchas de poder” en el desarrollo de funciones compartidas. Por tanto, puede no resultar adecuado para cualquier país. De hecho, en Reino Unido, el país con más experiencia en este sistema, tampoco ha estado exento de críticas, especialmente por parte de los reguladores sectoriales que defienden la opción de mantener poderes regulatorios exclusivos en lugar de poderes competitivos otorgados para cuestiones concretas. Sin embargo, el gobierno de Reino Unido ha apelado a los reguladores sectoriales a aplicar con mayor intensidad las políticas de competencia en sus ámbitos de actuación²⁹.

²⁸ Sandys et al. (2019).

²⁹ La Secretaría de Estado de Negocios, Innovación y Habilidades pueden restringir las funciones relacionadas con la competencia a los reguladores sectoriales, previa consulta, en caso de que se considere que éste no está haciendo un uso efectivo de sus facultades en relación con estas tareas.

Junto a este sistema de concurrencia de funciones para aspectos concretos de la regulación, Reino Unido aplica también otros mecanismos de cooperación entre ambas políticas. Así, en 2014, se creó la Red de Reguladores del Reino Unido (UKRN), cuyo objetivo es establecer un foro de encuentro, o una alianza, entre la autoridad de competencia del país (CMA) y los reguladores sectoriales, con el objetivo de mejorar la coordinación entre organismos y favorecer el nivel de competencia en los sectores regulados, evitando en lo posible el desarrollo de prácticas anticompetitivas³⁰. Para ello, se establecieron Memorándums de Entendimiento entre la autoridad de competencia y cada uno de esos reguladores³¹.

Pero lo cierto es que, pese a los avances en el diseño formal de los sistemas de colaboración en Reino Unido, parece que el grado de aplicación real de los mismos ha sido limitado. Ya en 2016, un informe de la Oficina Nacional de Auditoría británica (NAO) señalaba que las tareas de coordinación de políticas debían mejorarse con el objetivo de garantizar un uso más efectivo de estos recursos. En definitiva, que aunque el modelo era adecuado, quedaba mucho campo de mejora en las labores de coordinación y colaboración entre organismos. Pero parece que el uso restringido de estos sistemas de coordinación se ha mantenido, ya que, según Ennis (2019), en la práctica, ambos tipos de autoridades han tendido a mantener su parcela de decisión y a no permitir (o diferir) la emisión de decisiones por concurrencia de competencias. De hecho, hasta la fecha, solo en una ocasión un regulador sectorial ha emitido una decisión aplicando la ley de competencia, es decir, por el sistema de concurrencia de funciones en Reino Unido³².

4. Una opción intermedia en la integración de organismos: El caso de Alemania

En Alemania el modelo organizativo para las autoridades de regulación y competencia podría calificarse de dual y, en cierta forma, sería un híbrido de los dos anteriores. Este país si habría seguido la tendencia internacional hacia la integración de organismos reguladores, fusionando bajo una misma entidad los reguladores sectoriales de red que presentan ciertas complementariedades, pero manteniendo de forma diferenciada una autoridad de supervisión y fomento de la competencia (CC BKartA).

Aunque en el caso británico también se hablaba de “convergencia” entre reguladores, el nivel con el que se ha aplicado en ambos países ha sido muy diferente. Mientras que, en el caso anterior, se fusionaban reguladores dentro de un mismo sector o dentro de ámbitos económicos estrechamente relacionados, en el modelo alemán se ha optado por la creación de un gran regulador multisectorial en el cual se fusionan las tareas regulatorias de prácticamente todos los sectores regulados. Así, el regulador multisectorial alemán, el *Bundesnetzagentur* (BNetzA) es el organismo independiente responsable de la

³⁰ En 2014 OFGEM solicitó al CMA la elaboración de un análisis sobre el estado de la competencia en el sector de la energía, algo que hasta entonces hubiera resultado impensable. En esa misma línea, existen otros ejemplos, como la colaboración del Regulador de Salud británico con la CMA para analizar las fusiones de hospitales del Servicio Nacional de Salud.

³¹ Existen también otros sistemas de coordinación de políticas de regulación y competencia en Reino Unido, como los procedimientos de apelación común para aquellas decisiones que pueden afectar al ámbito de actuación de ambos tipos de organismos, recayendo su resolución (si involucran a competencia o a cuestiones de regulación) en el Tribunal de Apelación de Competencia de Reino Unido. Similar sería el caso del Tribunal de Apelaciones de París, en Francia.

³² La emitida por el Regulador del sector financiero (FCA) el 21 de febrero de 2019:

<https://www.fca.org.uk/news/press-releases/fca-issues-its-first-decision-under-competition-law>

regulación de los sectores de electricidad, gas, telecomunicaciones, correos y transporte ferroviario a nivel nacional. Fue creado en 1998, siendo inicialmente el regulador sectorial de telecomunicaciones y correos (RegTP). Posteriormente, en 2005, se le otorgaron las competencias en los sectores de energía y ferrocarriles, y pasó a denominarse *Bundesnetzagentur*. (BNetzA, Agencia Federal de Redes), dependiente del Ministerio Federal de Economía y Energía. Aunque el hecho de que este último tenga poder para instruir en determinados aspectos al regulador le ha otorgado ciertas críticas, no parece que el nivel de independencia del regulador alemán haya empeorado como consecuencia de la integración de funciones regulatorias bajo un mismo techo, sino que, como señalan Alexiadis y Da Silva (2019), el BNetzA es más independiente a día de hoy que cuando sus funciones estaban más fragmentadas.

Esa integración de funciones regulatorias y la creación de un regulador multisectorial se justificó en la conveniencia de aprovechar el conocimiento adquirido por RegTP sobre los sectores de telecomunicaciones y postal para otros antiguos monopolios de red liberalizados, cuya regulación se basaba en los mismos principios, aunque con las particularidades técnicas propias de cada sector³³. En definitiva, lo que se hizo fue ir adaptando la estructura de la extinta RegTP (regulador de telecomunicaciones y postal) a las nuevas competencias.

En paralelo al regulador multisectorial, Alemania tiene una autoridad de competencia independiente, *Bundeskartellamt* (BKartA), constituida en 1950 y encargada de la promoción y defensa de la competencia de los mercados, incluyendo las tareas de investigación, imposición de multas, detección y sanción de cárteles, elaboración de informes sectoriales de competencia, control de fusiones y protección legal de los procedimientos en aquellas materias que afecten a la competencia. Su estructura organizativa incluye divisiones sectoriales para el análisis de los casos de cada mercado.

La decisión de mantener supervisores de regulación sectorial y competencia independientes, que es lo que distingue a Alemania del modelo holandés, se basaría fundamentalmente en las diferencias funcionales existentes entre ellos. Mientras que, como ya se ha dicho, los primeros realizan funciones ex-ante en la regulación de los mercados (acceso a la red, restricciones técnicas y de calidad en los mercados, etc.), la autoridad de competencia desarrolla funciones ex-post (imposición de sanciones y restricciones de carácter estructural, como desinversiones o rechazo de fusiones, por ejemplo, para asegurar un nivel suficiente de competencia en el mercado). Además, los objetivos generales de los reguladores sectoriales son más amplios que la búsqueda y protección de la competencia en el mercado, que sería el objetivo del responsable de competencia, lo que podría derivar en conflictos en el caso de ambos objetivos confluyesen en un mismo organismo.

La valoración general del funcionamiento del modelo alemán es positiva. El propio Gobierno consideraba que la integración de funciones regulatorias había reforzado la independencia de la institución, favorecido el aprovechamiento de sinergias y la coherencia regulatoria en entornos económicos de creciente convergencia generando, incluso, un ahorro de costes administrativos del 25% entre 2006 y 2011.

A pesar de ello, la integración de todos los reguladores sectoriales bajo un mismo techo es, con la excepción de los super-reguladores ya comentados en el primer apartado, un modelo con escasa aplicación en el ámbito internacional. De hecho, solo Alemania y

³³ Ortiz Laverde (2014).

algunos países de menor tamaño, como Luxemburgo³⁴, empujados en gran medida por el ahorro de costes que dicha integración puede suponer³⁵, habrían optado por este nivel de integración máxima de sus instituciones regulatorias.

Sin embargo, y a pesar de esa escasa experiencia contrastable, éste fue el modelo institucional planteado por el Gobierno de España en marzo de 2017 para la reforma del sistema actual, con la apertura, a través del Ministerio de Economía, de un proceso de consulta previa sobre el futuro Anteproyecto de Ley de reforma de los organismos supervisores. En concreto, la propuesta del Gobierno incluía la creación de dos nuevas Autoridades Independientes, una de competencia y otra de supervisión y regulación de los mercados, propuesta de reforma que, finalmente, como consecuencia del cambio de gobierno y la inestabilidad política que siguió en los meses posteriores, parece haber quedado paralizada.

En general, la posible aplicación de un modelo alemán en España ha contado, ya desde el proceso de gestación de la actual CNMC, con amplios apoyos desde ámbitos muy distintos de la economía³⁶. Este diseño institucional dual puede presentar ventajas importantes, pero entre ellas una de las principales sería terminar con la situación de conflicto interno existente en el seno del Consejo de la CNMC, derivado fundamentalmente de la falta de integración y coordinación de las tareas de regulación y competencia dentro de la entidad. El diseño del Consejo, dividido en dos salas independientes para ambos tipos de funciones, no ha favorecido la búsqueda integración de políticas, ni el afloramiento de los beneficios esperados con este diseño. En definitiva, la segregación en dos organismos permitiría retroceder en el nivel de integración institucional aplicado, aunque ello no debería obviar ciertos problemas aparejados a la reforma del sistema actual. En particular, un nuevo cambio en la arquitectura organizativa podría afectar negativamente a la credibilidad y estabilidad de las políticas de regulación y competencia y, con ello, a la de los organismos supervisores que, en su caso, pudieran crearse en el futuro.

5. Conclusiones

La creación de un super-regulador en el año 2013 supuso un cambio drástico en la arquitectura institucional de los organismos de regulación sectorial y vigilancia de la competencia en España. Ya en ese momento, la inexistencia de un modelo internacional directamente comparable derivó en fuertes críticas a la creación de la CNMC, que se mantuvieron en los primeros años de su funcionamiento.

Es cierto que en Europa, los únicos países con un diseño similar son Estonia y Holanda y, en este último, la creación del organismo integrado coincidió prácticamente en el tiempo con la de la CNMC, por lo que no puede considerarse que sirviese de referencia para el cambio de modelo en nuestro país. En cualquier caso, las diferencias de tamaño con España hacen que no sean casos directamente comparables y que, aunque el modelo integrado esté teniendo allí unos resultados positivos, eso no asegura que sea el modelo óptimo para nuestro país. De hecho, la creación de super-reguladores, o de entidades multifuncionales, es una recomendación planteada ya en la década de los 90 por organismos internacionales, pero para economías de menor tamaño.

³⁴ El regulador multisectorial de Luxemburgo (ILR) regula los sectores de electricidad, gas, telecomunicaciones, postal y transporte en general.

³⁵ Llobet (2018).

³⁶ Ver Carrillo Neff (2019).

Las fuertes críticas con las que se aprobó el modelo integrado en España, unidas a los problemas de funcionamiento de la CNMC en años siguientes, llevaron al Gobierno a plantear, en 2017, una nueva reforma del diseño institucional de organismo único para retroceder en lo que al nivel de integración se refiere, desagregando las funciones de regulación sectorial y vigilancia de la competencia en dos entidades diferenciadas, en línea con el modelo existente en Alemania. Aunque esa reforma, parece haber quedado aparcada, cabe plantearse, ¿la mejor opción para reformar el modelo actual sería aplicar un “modelo alemán”? El análisis de los diseños institucionales existentes en los países de nuestro entorno nos lleva a pensar que, cuanto menos, no es la única opción. De hecho, ese sistema dual, de regulador multisectorial y autoridad de competencia, lo encontramos únicamente en Alemania y en algunas otras economías de menor tamaño, por lo que parece necesario, cuanto menos, explorar otros posibles modelos.

En este sentido, parece interesante destacar el caso de Reino Unido, país precursor a nivel europeo (y mundial) en la aplicación de políticas de liberalización y fomento de la competencia en sus mercados y, por tanto, en la creación de organismos independientes. A diferencia de otros países en Europa (y de la OCDE), en Reino Unido el proceso de fusión de funciones de supervisión se ha limitado a la integración de algunos organismos sectoriales de mercados afines o muy cercanos en las tareas regulatorias que tenían asignadas. Pero quizá una de las características más destacables del modelo británico sea el diseño formal de un sistema de cooperación (o de funciones concurrentes) entre los organismos responsables de las políticas de regulación y competencia. A pesar de que su grado de aplicación real pueda haber sido menor de lo deseable, sin duda este sistema ha contribuido a coordinar ambas funciones y a evitar solapamientos y discrepancias entre sus responsables.

A la vista de las diferencias existentes entre los modelos institucionales de estos países y teniendo en cuenta que en todos ellos parece que el diseño de los organismos responsables de la aplicación de las políticas de regulación sectorial y vigilancia de la competencia está funcionando adecuadamente (aunque obviamente esto no exima de aspectos concretos mejorables en todos ellos), la conclusión inmediata sería que no existe el modelo perfecto, sino que, en cada caso, debe buscarse aquél que mejor se adapte a las circunstancias económicas, sociales y políticas del país, pero también a las experiencias previas de sus organismos. El tamaño de la economía, su evolución, el nivel de competencia o la apertura exterior de sus mercados, son todos ellos factores determinantes en la adecuación de la arquitectura institucional diseñada para cada economía. Mientras que en un país de tamaño reducido parece justificada la integración de organismos, debido al ahorro de costes, la complementariedad de funciones e incluso a la existencia de un número más limitado de expertos para cubrir las funciones de responsabilidad en tales organismos, en economías de mayor tamaño la coexistencia de múltiples órganos especializados e independientes puede estar perfectamente justificada.

El diseño institucional, así como las razones que lo justifican y su adecuación al entorno en el que habrá de ubicarse, son aspectos esenciales para el resultado y nivel de eficiencia de tales organismos. Como señalaban Kovacic y Eversley (2007), *“el sistema de defensa de la competencia será tan bueno como lo sean las instituciones encargadas de su aplicación”*. Pero no necesariamente lo que funciona en una economía tiene que funcionar en otra y, en este punto, los preceptos del institucionalismo cobran especial importancia. Ya adelantaba Dixit (2009), que no existe la institución perfecta bajo todas las circunstancias, por lo que el objetivo no será buscar la solución institucional óptima, sino un *“second-best”*

sujeto a las restricciones existentes y a las reglas de juego político. Por ello, el argumento de importar formas institucionales basadas en su éxito en otras economías es erróneo³⁷. Las instituciones deben evolucionar en función de las instituciones preexistentes, de los objetivos perseguidos y de las características de la economía y los mercados en los que tendrán que actuar³⁸.

Por tanto, si finalmente se considerase que el modelo integrado que existe desde 2014 en España debe ser reformado, el primer paso, antes de definir cualquier diseño organizativo, sería analizar en profundidad la experiencia internacional y tratar de extraer lo mejor, o lo más apropiado, de cada caso, buscando un equilibrio entre las ventajas que la integración genera en términos de sinergias al tratar conjuntamente mercados con características parecidas, con la necesaria autonomía de funcionamiento propia de cada política³⁹. Y, en todo caso, la posible reforma del modelo institucional, no debería quedarse únicamente en eso, en una nueva arquitectura institucional, sino que sería necesario acompañarla, por un lado, del diseño de políticas de colaboración y cooperación como las de Reino Unido, y, por otro lado, de una revisión en mayor profundidad de las políticas de regulación y competencia, del nivel de independencia de los organismos responsables y de las competencias otorgadas a los mismos⁴⁰.

En definitiva, debe ser cada Gobierno y cada economía los que valoren los pros y los contras de cada modelo (e incluso de los posibles híbridos entre ellos) para implementar aquel que mejor se adapte a las características de sus mercados y al entorno institucional en que se ubicarán las autoridades reguladoras y de competencia. Lo contrario, llevaría inevitablemente a más problemas y no garantizaría la solución a las ineficiencias y defectos, tanto de forma como de fondo, que se han venido observando en los últimos años.

Bibliografía

- Alexiadis, P. y Da Silva Pereira, C.M. (2019). *Competing architectures for regulatory and competition law governance*. Research Report, Fíesele: European University Institute.
- Ariño, G., y de la Cuétara, J. M. (2013). Reguladores sectoriales y defensa de la competencia. Una aportación al debate de su fusión. *Política Económica y Regulatoria en Telecomunicaciones*, 8 (abril), 98-109.
- Bacigalupo Saggese, M. (2007). La coordinación de la Comisión Nacional de la Competencia con los reguladores sectoriales en la nueva Ley de Defensa de la Competencia. *Revista de Administración Pública*, 174, 395-419.
- Caballero Miguez, G. (2011). Economía de las instituciones: De Coase y North a Williamson y Ostrom. *Ekonomiaz*, 77, 14-51.
- Carrillo Neff, M. (2019). La creación de la CNMC: ¿Qué lecciones cabe extraer para el futuro? *Revista Española de Control Externo*, 21 (61), 69-102.
- Chang, H.-J. (2006). La relación entre las instituciones y el desarrollo económico. Problemas teóricos claves. *Revista de Economía Institucional*, 8 (14), 125-136.

³⁷ Ver Chang (2006) y el concepto de trasplantes institucionales de Eggertsson (2005).

³⁸ Caballero Miguez (2011).

³⁹ Ver Llobet (2018).

⁴⁰ El regulador español es uno de los que menos competencias tiene en relación con los de organismos comparables en Europa y eso influye negativamente en la independencia de las instituciones responsables y también en la efectividad de sus políticas. Ver Llobet (2017).

- Corden, S. (2009). *Política Nacional de Competencia de Australia: Posibles implicaciones para México*. Paris: OCDE.
- Costas, A. (2013). Una fusión explosiva. *El País*, 3 de marzo.
- Delgado, J. y Otero, H. (2015). La CNMC: La historia de una reforma inacabada. *Papeles de Economía Española*, 145, 18-31.
- Dixit, A. (2009). Governance Institutions and Economic Activity. *American Economic Review*, 99 (1), 5-24.
- Eggertsson, T. (2005). *Imperfect institutions: Possibilities and limits of reform*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ennis, S. (2019). Independent Sector Regulators and their Relationship with Competition Authorities: Background Note. *Working Party No. 2 on Competition and Regulation DAF/COMP/WP2(2019)3*. Paris: OCDE.
- Harper, I., Anderson, P., McCluskey, S. y O'Brian, M. (2015). *Competition Policy Review. Final Report*. Commonwealth of Australia.
- Jenny, F. (2016). The institutional design of competition authorities: Debates and trends. En Jenny, F. y Katsoulacos, Y. (Eds). *Competition law enforcement in the BRICS and in developing countries*. 1-57. International Law and Economics. New York, NY: Springer Publishing Company.
- Kovacic, W.E. y Eversley, D. (2007). *An assessment of institutional machinery: Methods used in Competition agencies and what worked for them*. International Competition Network. Competition Policy Implementation Working Group, Subgroup 2 on Experiences of Younger Agencies. Recuperado de: https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2018/09/AEWG_CPIInstitutionalMachinery2007.
- Llobet, G. (2017). La Separación de la CNMC: Reforma o Distracción. *Nada es Gratis*. 12 de abril. Recuperado de: <https://nadaesgratis.es/gerard-llobet/la-separacion-de-la-cnmc-reforma-o-distraccion>.
- Llobet, G. (2018). Diseño institucional y funcionamiento de los mercados: El caso de la CNMC. En Lapuente, V. et al. *La calidad de las instituciones en España*. 115-148. Madrid: Círculo de Empresarios.
- NAO (2016). *The UK competition regime*. HC 737 Session 2015-16. 5 February. Londres. Recuperado de: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/02/The-UK-Competition-regime>.
- OECD (2015). *Annual Report on Competition Policy Developments in the Netherlands 2015*. Report of 29-30 November 2016, DAF/COMP/AR(2016). Paris: OCDE.
- OCDE (2018). *Annual Report on Competition Policy Developments in Spain 2017*. Report of 6-8 June. DAF/COMP/AR (2018)15. Paris: OCDE.
- Ortiz Laverde, S. (2014). *Entre regulación y competencia: revisión institucional de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia CNMC*. Tesis. Universidad Complutense de Madrid.
- Robles, A. (2016a). Sobre la posible reforma de la CNMC (I): el reforzamiento de la posición institucional de la autoridad de competencia. *Competencia y Regulación*. 15 de septiembre. Recuperado de: <http://derechocompetencia.blogspot.com.es/2016/09/sobre-la-probable-reforma-de-cnmc-i-el.htm>
- Robles, A. (2016b). La posible reforma de la CNMC (II): el diseño institucional y las funciones de la autoridad de competencia. *Competencia y Regulación*. 26 de septiembre.

Recuperado de: <http://derechocompetencia.blogspot.com.es/2016/09/la-posible-reforma-de-la-cnmc-ii-el.html>

Ruiz Peris, J. I. (2013). La reforma institucional del derecho de la competencia español. *Diario La Ley*, 8015.

Sandys, L., Hardy J., Rhodes, A. y Green, R. (2018). *Redesigning Regulation*. Londres: Imperial College Business School.