

POLÍTICA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA EN ESPAÑA

EVOLUCIÓN RECIENTE Y PERSPECTIVAS^(*)

MARÍA JESÚS ALONSO NUEZ

JORGE ROSELL MARTÍNEZ

Grupo CREVALOR.
Universidad de Zaragoza.

En el momento presente, la política de defensa de la competencia en España se encuentra en un periodo de cambio debido, por un lado, a la promulgación de la Ley 15/2007 de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, que viene a sustituir a la anterior de 1989; y por otro, a la puesta en marcha de los órganos autonómicos de defensa de la competencia,

según las previsiones de la Ley 1/2002 de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia. Así, el presente trabajo analiza la actividad realizada por los órganos de defensa de la competencia en España, en el periodo de 1993 a 2005 y a partir de ese análisis evalúa las perspectivas de esta política para los próximos años.

Durante los últimos 20 años en España se ha llevado a cabo un proceso muy importante de reforma y liberalización de numerosos sectores económicos, que tradicionalmente habían estado sometidos a una fuerte regulación e intervención estatal. En particular, desde mediados de los años noventa del siglo pasado, y dada la necesidad y premura en el cumplimiento de los criterios de convergencia exigidos para entrar a formar parte de la Moneda Única en 1999, este proceso liberalizador y privatizador se

acelera de manera notable. La desregulación de algunos sectores básicos derivó en estructuras concentradas (oligopolios e industrias dominadas) y con escasa rivalidad a priori, lo que exigió un alto grado de vigilancia tanto por parte de las agencias reguladoras, como por parte de los órganos de defensa de la competencia (OCDE, 2000).

Por lo que respecta a la regulación de la materia, en 1989 se produce la adaptación española a las directivas comunitarias en la materia mediante la publicación de la Ley 16/1989 de 17 de julio de defensa de la competencia. Esta Ley supuso un importante impulso a la política de competencia en España durante los años noventa, en los que el Tribunal de Defensa de la Competencia adquirió una gran relevancia al igual que en el asesoramiento en materia de regulación. En cuanto a la vigilancia de las prácticas competitivas, en 1993 la totalidad de los expedientes sancionadores provenientes de la aplicación

de la antigua Ley de 1963, habían sido ya resueltos. Posteriormente, en el año 1997 y desde instancias gubernamentales, se declara la intención de reforzar el papel del Tribunal de Defensa de la Competencia (1), dentro de un plan de liberalización económica. Finalmente, en noviembre de 1999, una sentencia del Tribunal Constitucional reconoce las competencias de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) en la materia, que se plasman en La Ley 1/2002 donde se coordinan las competencias del Estado y las CC.AA. en materia de defensa de la competencia.

A partir de estos antecedentes, es decir, la intensificación del proceso de desregulación que se produce desde 1996, la consiguiente necesidad (e intención declarada) de potenciar la política de defensa de la competencia y las perspectivas futuras respecto a las nuevas competencias en materia de competencia, surge el interés por estudiar en detalle la actividad de los órganos de defensa de la competencia en España en el periodo de 1993 a 2005. El objetivo de este trabajo es, a partir de dicho análisis, dar respuesta a las cuestiones planteadas, en particular: conocer el efecto que las medidas liberalizadoras tuvieron sobre la actividad del Tribunal de Defensa de la Competencia, tanto en la cantidad como en su contenido; analizar cómo los órganos de la competencia (tanto el Tribunal como el Servicio) han enfrentado y resuelto el posible aumento de actividad, valorando su efectividad; y finalmente, en términos de perspectivas futuras, valorar la incidencia de los casos de ámbito nacional, frente a los de ámbito local, ante la puesta en marcha por distintos gobiernos regionales de órganos autonómicos de defensa de la competencia, así como la reforma legislativa aprobada en la Ley 15/2007.

Si bien las memorias del propio Tribunal de Defensa de la Competencia ofrecen información detallada acerca de su actividad, ésta no es suficiente para responder a las cuestiones planteadas. Por ello, además de utilizar dicha fuente, para cumplir con los objetivos del análisis se elabora una base de datos propia a partir de las resoluciones de los 266 expedientes sancionadores publicados correspondientes al periodo de 1993 a 2005, bajo la Ley 16/1989.

El artículo se estructura de la siguiente manera: en el apartado segundo se ofrece una somera revisión de las medidas liberalizadoras o desreguladoras implantadas en España en el período comprendido entre 1996 y 2001 en distintos sectores y en materia de defensa de la competencia; el tercer apartado presenta las fuentes de información utilizadas y se describe la base de datos construida a partir de las resoluciones de expedientes sancionadores; en el apartado cuarto se realiza un estudio de la activi-

dad de los órganos de defensa de la competencia, analizando los datos referentes a recursos humanos disponibles en el Tribunal, así como su *output*, expresado en número de resoluciones e informes; en el siguiente apartado, se estudian los diferentes expedientes sancionadores respecto a cuáles han sido las prácticas más frecuentes en los infractores y los sectores más propensos a cometer este tipo de prácticas restrictivas; en el apartado seis, se ofrece un estudio temporal de las resoluciones con relación a la desregulación de los sectores, además de un análisis respecto al alcance previsible de la descentralización en materia de defensa de la competencia; el trabajo termina con un apartado de conclusiones donde se resumen y valoran los resultados más relevantes y se evalúan las perspectivas actuales y futuras de la política de defensa de la competencia en España.

EL PERIODO DE ANÁLISIS: 1993-2005. CAMBIOS NORMATIVOS ‡

En 1993 fueron resueltos los últimos expedientes sancionadores mediante la antigua Ley de competencia en España de 1963, por lo que puede considerarse aquel año, desde el punto de vista de las resoluciones publicadas, el primero en lo que respecta a la aplicación de la Ley 16/1989 de Defensa de la Competencia, la cual armonizó la normativa española con la comunitaria. Posteriormente la Ley 1/2002, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia, abrió una nueva etapa en España al quedar regulado un ámbito competencial autonómico. A partir de 2003 se han comenzado a producir las primeras resoluciones por parte de los órganos autonómicos constituidos de manera más temprana (Cataluña y Madrid), aunque mayoritariamente se han ido constituyendo a partir del año 2004.

Por otra parte, durante el periodo comprendido de 1993 a 2005, se han aprobado en España un buen número de medidas liberalizadoras y de reforma de la política de competencia, cuyo efecto sobre la labor de sus órganos de defensa es también objeto de estudio en el presente trabajo. Varios fueron los sectores liberalizados, aunque los más destacados, por su importancia relativa, han sido los de Energía eléctrica y gas, Hidrocarburos y Telecomunicaciones. En gran medida, estas medidas liberalizadoras han continuado la tendencia existente en la Unión Europea respecto a la reforma de sectores regulados, con el fin de incorporar en ellos ventajas que, desde el punto de vista social, ofrecen los mercados en competencia. En España estas medidas tuvieron un particular impulso en los años previos a la creación de la Unión

Monetaria, mientras que a partir del año 2001, este empuje liberalizador experimentó un retroceso (Fernández Ordóñez, 2004).

Respecto a los sectores de Energía e Hidrocarburos, la intención de las medidas adoptadas en ellos, fue la de buscar un aumento de la competencia que permitiera, a cierto plazo, eliminar la regulación de precios. Los principales impulsos de liberalización se produjeron en primer lugar en el año 1997 con la promulgación de la Ley del Sector Eléctrico, la cual establecía un calendario gradual de apertura del sector; y en segundo lugar, en el año 1998 con la publicación de la Ley de Hidrocarburos, donde se eliminaba el sistema de fijación de precios máximos en carburantes, si bien el inicio del proceso de liberalización en este sector se debe situar en 1992.

Con relación al sector de Telecomunicaciones, y en línea con los sectores anteriores, el Gobierno dictó una serie de medidas tendentes a eliminar restricciones a la competencia. En el año 1996, se crea la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, al mismo tiempo que se elimina el monopolio del servicio telefónico básico por parte de Telefónica mediante la creación de un segundo operador (Retevisión). En los años siguientes se suceden una serie de medidas dirigidas a culminar con la apertura final del bucle de abonado en el 2001.

Otro sector, también relevante, que experimenta una importante transformación de su marco competitivo es el de colegios profesionales. En 1996, además de suprimirse los honorarios mínimos obligatorios, se establece la colegiación única que permite a los profesionales ejercer en todo el Estado mediante su incorporación a un colegio profesional territorial. Posteriormente, en el año 1999 se modifica la ley para notarios, corredores y registradores, de forma que les pueda ser aplicable la Ley de Defensa de la Competencia. Finalmente en el año 2000, también se flexibilizan los aranceles de los notarios.

Por lo que respecta a la Política de Competencia, en 1997 el Gobierno anunció reforzar el papel del Tribunal de Defensa de la Competencia mediante las siguientes medidas: en primer lugar, integrar la fase de instrucción de expedientes en el Tribunal de Defensa de la Competencia (de acuerdo con la Ley correspondía al Servicio de Defensa de la Competencia de la Secretaría de Estado de Economía); en segundo lugar, dotar de mayor eficacia y poder de ejecución a las resoluciones del Tribunal; en tercer lugar, la instancia para los recursos de las resoluciones pasaría a ser el Tribunal Supremo; y por último, incrementar los recursos y medios humanos disponibles estableciendo un presupuesto autónomo. Por otro lado, en el año 1999 se establece la notifi-

cación obligatoria de concentraciones de empresas y se reduce de tres a dos meses el plazo para que el Tribunal de Defensa de la Competencia emita su dictamen sobre una operación de este tipo. También, en diciembre de 1999, la anunciada reforma se concreta en la Ley 52/ 1999, en la que, por lo que respecta a cuestiones de procedimiento, se limitan las posibilidades de recurso contra cuestiones incidentales y se permite no incoar expedientes respecto a prácticas con muy escasa capacidad de afectar al mercado.

Por último, en el año 2003 (en la *Ley de Acompañamiento* de los presupuestos de 2004) se transpone el Reglamento (CE) 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia prevista en los artículos 81 y 82 del Tratado CE modificando al efecto la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia y la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia.

INFORMACIÓN Y METODOLOGÍA

Las memorias del Servicio y del Tribunal de Defensa de la Competencia ofrecen información para cada uno de los años acerca de la actividad desarrollada. No sólo proporcionan datos referentes al movimiento de expedientes sancionadores, solicitudes de autorización singular, informes y otros, sino también, como en el caso del Tribunal, información más analítica sobre el tipo de prácticas restrictivas, en el caso de los expedientes sancionadores, o su clasificación sectorial.

La actividad que supone mayor complejidad y la que mayor repercusión económica tiene, según declara el propio Tribunal en sus memorias, es la relacionada con los expedientes sancionadores de prácticas restrictivas de la competencia, que son el objeto principal de análisis en este trabajo. Sin embargo, los objetivos planteados en el mismo exigen un mayor detalle acerca de dichos expedientes que el que ofrecen las memorias del Tribunal, en particular, destaca la necesidad de establecer una adecuada clasificación sectorial de los expedientes sancionadores. La clasificación sectorial ofrecida por el Tribunal no presenta correspondencia con ninguna de las utilizadas en otros ámbitos, ni tampoco presenta homogeneidad de criterio respecto a si lo relevante es el sector del agente o agentes implicados en la práctica o el del mercado afectado por la misma.

Por todo ello, se opta por elaborar una base propia a partir de las mismas resoluciones de los expedientes

sancionadores. La información recopilada a partir de cada uno de ellos incluye, entre otros conceptos, fecha de resolución, fecha de denuncia (o apertura del expediente si es de oficio), intervención de asociaciones empresariales, declaración o no de existencia de prácticas prohibidas, artículos de la Ley afectados e importe de la sanción, si la hubo. Respecto a los sectores, se ha procedido a clasificar, tanto a los agentes implicados en la supuesta realización de prácticas prohibidas como a los mercados que se han visto afectados por las mismas (2), de acuerdo con la Clasificación Nacional de Actividades Económicas. Este proceso de clasificación sectorial se ha apoyado de manera fundamental en la base de datos SABI y en otros directorios empresariales.

Adicionalmente, se incorpora un análisis respecto al ámbito nacional o autonómico de cada expediente, de acuerdo a la Ley 1/2002. En caso de ámbito autonómico, se especifica a qué Comunidad Autónoma hubiera correspondido su instrucción y resolución. El análisis se realiza considerando todas las resoluciones desde 1993, con el fin de poder ofrecer un pronóstico acerca de la actividad previsible de los órganos autonómicos. No se trata de un análisis atrevido, pues el estudio de los expedientes una vez resueltos permite disponer de todos los elementos de juicio para concluir acerca de tal aspecto. Como señala Amils (2003), la Ley 1/2002 fija unos puntos de conexión a partir de unos criterios vagos (fundamentalmente el alcance de la práctica en el mercado) que sólo permiten identificar el órgano competente a posteriori, una vez que se han conocido las circunstancias concretas del caso.

En suma, algunas de las ventajas añadidas en la presente base frente a información previamente elaborada son: la identificación del ámbito nacional o local y Comunidad Autónoma afectada por la práctica, tiempo transcurrido desde la denuncia hasta la resolución, una nueva clasificación sectorial que atiende a criterios reconocidos y la ventaja de poder obtener datos cruzados, como sectores implicados con años, con artículos de la Ley vulnerados o con Comunidad Autónoma. El análisis se refiere a los 266 casos de expedientes sancionadores de prácticas prohibidas resueltos y publicados desde 1993 hasta 2005, bajo la Ley 16/1989.

EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LOS ÓRGANOS DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA †

Según la Ley de defensa de la competencia de 1989, los órganos encargados de la misma son el Tribunal y el Servicio de Defensa de la Competencia. Las funciones del Tribunal son la de ejercer una función consultiva y decisora además de tutelar el mer-

cado. Por su parte, el Servicio tiene encomendadas las funciones de instrucción de los expedientes por conductas restrictivas de la competencia y la vigilancia de la ejecución y del cumplimiento de las resoluciones que dicte el Tribunal, para el que ejerce una función de investigación e inspección (3). En Peña (1995) se expone detalladamente el funcionamiento de estos órganos.

Es de esperar que la capacidad resolutoria del Tribunal de Defensa de la Competencia guarde relación con los medios humanos de que disponga, principalmente del número de vocales, pero también del personal técnico y auxiliar. Al mismo tiempo, se espera observar que el impulso a la política de competencia tenga su reflejo en los recursos disponibles, como forma de responder al previsible incremento de actividad que provocó la desregulación.

En el cuadro 1 se presentan el número de expedientes que entran en el Servicio de Defensa de la Competencia, que son la suma de las denuncias (las más frecuentes), de las actuaciones de oficio en materia sancionadora, así como de las solicitudes de autorización; además en el mismo Cuadro también son considerados aquellos expedientes que son trasladados cada año al Tribunal. Analizando los datos, en el año 1996 se observa un importante incremento en el número de entradas de expedientes en el Servicio, 14% respecto al año previo, pero más importante es el incremento habido en el 1997, al pasar de 180 a 268 expedientes, un 49% más en un solo año. Mientras que en los años de 1993 a 1996 existe una cierta correspondencia en el número de expedientes iniciados y finalizados, el incremento no anticipado en las entradas en 1997, muestra un déficit en este sentido, pues el número de entradas supera en 72 expedientes al de terminaciones.

A partir de 1998 comienza una gradual reducción en el número de entradas en el Servicio, que lleva a los últimos años de nuestro análisis (2002 a 2005), a niveles inferiores al centenar de denuncias. Por lo que respecta a las terminaciones de expedientes, los valores máximos se producen en 1998 y 1999, por encima de los 200 expediente anuales y por encima también del número de entradas en dichos años, situación ésta que se mantiene hasta el final del periodo analizado. En 2004 y 2005, el ritmo de finalización de expedientes vuelve a corresponderse aproximadamente con el número de entradas, al igual que ocurría en los primeros años estudiados, quedando aparentemente cerrado el retraso en la instrucción de expedientes provocado por la sobrecarga de la segunda mitad de los años noventa.

Se aprecia, efectivamente, un mayor número de entradas de expedientes al Servicio en los años pos-

CUADRO 1
MOVIMIENTOS DE EXPEDIENTES EN EL SERVICIO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Entradas de expedientes al Servicio	141	148	158	180	268	191	183	127	122	95	68	91	86
Expedientes finalizados	142	148	139	182	196	212	206	166	199	102	118	80	93
Finalizados trasladados al Tribunal	39	68	63	66	67	53	60	51	46	42	33	20	26

FUENTE: Memoria del Servicio de Defensa de la Competencia 2005 .

teriores a la aprobación de la mayor parte de las medidas desreguladoras, concretamente en los años comprendidos de 1996 a 1999, pero al mismo tiempo se mantiene relativamente estable el número de casos que el Servicio remite al Tribunal, principalmente porque buena parte de ellos son sobreesidos. En el promedio de los años, el Servicio da traslado al Tribunal de un tercio de los expedientes que finaliza, pero este porcentaje no es estable a lo largo del tiempo. Si consideramos los primeros años del estudio, 1993 a 1997, el promedio de expedientes trasladados al Tribunal sobre expedientes finalizados, es del 38%. Sin embargo, en los años 1998 a 2005, ese porcentaje representa diez puntos porcentuales menos en promedio.

Estas cifras de evolución, tanto en el procesamiento de los expedientes por parte del Servicio como en las cifras de entrada de denuncias, plantean la cuestión acerca de cómo se produjo el proceso de aprendizaje de los propios órganos y de los agentes económicos respecto a la implantación real de la nueva Ley de Defensa de la Competencia, dada la poca tradición existente en defensa de la competencia en España.

El cuadro 2 presenta la evolución de los medios humanos disponibles de 1993 a 2005, así como la actividad desarrollada durante esos años, por parte del Tribunal de Defensa de la Competencia.

El número teórico de miembros del Tribunal fue de nueve hasta 1995, y de diez a partir de 1996. Por lo que se refiere al resto de los medios humanos disponibles, salvo el hecho de pasar de 3 a 4 titulados superiores en la plantilla en 1996, no será hasta el 2002 cuando se produzca un verdadero impulso respecto a medios humanos del Tribunal, llegando a suponer, el número de titulados superiores más del triple de los disponibles en el año 2000.

Con relación a la producción del Tribunal, dicho Cuadro presenta, por un lado las resoluciones y por otro los informes elaborados por el mismo. Las resoluciones se refieren a su vez a prácticas prohibidas, solicitudes de autorización singular y recursos contra actos del Servicio. Los informes cuantificados en el cuadro, son los referidos a operaciones de concen-

tración empresarial omitiéndose los informes sobre grandes superficies (a pesar de que cada año aumentan en número, pudiendo llegar a rebasar la cifra de 200).

Durante los años comprendidos de 1993 a 1997, el número de expedientes sancionadores resueltos se sitúa por debajo de 20. Por el contrario, es elevado el número de autorizaciones singulares durante esos mismos años, siendo alrededor de 45 anuales. Por lo que se refiere a los informes de concentraciones empresariales, en promedio se emiten tres informes anuales.

A partir de 1997 se produce un importante aumento en lo que respecta a la actividad del Tribunal. Referente a la resolución de recursos presentados contra actos del Servicio, sobrepasan los 70 recursos en los años 1997 y 1998 (en 1997 supone un aumento del 80% respecto al año anterior). Este hecho coincide con el fuerte incremento en el número de entradas de denuncias en el Servicio, puesto ya de manifiesto con anterioridad. También en la misma línea, es destacable el número de medidas cautelares adoptadas en 1997, con un total de 11, cifra superior al promedio de los años restantes. Las resoluciones de expedientes sancionadores, se incrementan de manera sensible a partir del año siguiente, alcanzando el máximo del periodo, 36 expedientes resueltos, en el año 1999, siendo más del doble de los resueltos dos años antes. Los años 1999 y 2000 destacan por el elevado número de informes sobre concentraciones, con 11 y 12 informes respectivamente, muy por encima de los años restantes, como respuesta a la obligación de informar de las concentraciones de empresas desde abril de 1999.

A partir del año 2002, se produce una cierta reducción en la actividad del Tribunal en cuanto a la resolución de expedientes sancionadores, que pasa a ser una cifra de unos 20 expedientes anuales en el último trienio. Por lo que refiere al resto de apartados como autorizaciones singulares o informes de concentraciones, si bien no son los años de valores máximos, el número de resoluciones se mantiene en un nivel relativamente elevado. De estos datos se deduce que el pico de entrada de denuncias en el Servicio en los

CUADRO 2
RECURSOS HUMANOS Y ACTIVIDAD DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Miembros del Tribunal (a 31 de dic.): Presidente, Vicepresidente, Secretario y vocales	9	9	7 (1)	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Plantilla													
Titulados Superiores	3	3	3	4	4	4	4	4	nd	13	15	19	17
Cuerpos de Gestión	0	1	1	1	1	1	1	1	nd	3	3	5	4
Administrativos, Auxiliares, ...	17	17	17	17	17	17	17	17	nd	27	29	36	38
I Resoluciones.													
I.1. Prácticas prohibidas													
- Expedientes sancionadores	17	13	12	14	16	23	36	29	28	25	19	22	17
- Medidas cautelares	2	3	1	5	11	4	1	2	1	1	0	0	0
I.2. Autorizaciones singulares	20	56	45	40	45	32	43	38	26	42	29	40	26
I.3. Recursos contra actos del Servicio (2)	31	30	37	43	77	71	47	57	41	45	39	43	36
II. Informes (3)													
II.1. Concentraciones Económicas	3	2	5	3	3	5	11	12	9	7	8	3	7

(1) El descenso en el número de miembros de tribunal en ese año se debió al retraso de varios meses en el nombramiento de varias sustituciones por bajas o ceses.

(2) Según año de resolución.

(3) En el apartado de informes se omiten los numerosos informes sobre el establecimiento de grandes superficies comerciales, y otros con recomendaciones sobre la regulación en distintos sectores.

nd: No disponible

FUENTE: Memorias del Tribunal de Defensa de la Competencia de los años 1993 a 2005; consulta a las resoluciones de expedientes sancionadores del TDC: <http://www.mineco.es/tdc> [fecha consulta: 30 de abril de 2002], en <http://www.tdccompetencia.org> [fecha de consulta: julio de 2003], en <http://www.cncompetencia.org> [fecha de consulta diciembre de 2007]; consultas a la Secretaría del Presidente del TDC [fecha consulta: 7 de mayo de 2002 y 8 de enero de 2008]. Los datos de 2001 no han podido ser facilitados por el Tribunal.

años 1996 a 1998, se manifiesta en el máximo de resoluciones de expedientes sancionadores por parte del Tribunal en los años de 1999 a 2001.

Los datos anteriores parecen sugerir la existencia de un lapso de varios años entre la entrada de un caso en el Servicio y la resolución del mismo por parte del Tribunal. Esto se confirma en el gráfico 1 que representa el número de años que han transcurrido entre la fecha de la denuncia y su resolución para cada uno de los expedientes sancionadores entre 1993 y 2005, ordenados por fecha de resolución. El cuadro 3, de forma complementaria, presenta otras estadísticas descriptivas, referentes al tiempo de resolución de los expedientes sancionadores.

El gráfico pone de manifiesto que sólo una pequeña porción de los expedientes son resueltos en menos de dos años —lo más frecuente es un tiempo de entre dos y tres años— pero que conforme transcurre el tiempo se resuelven algunos casos de mayor antigüedad, lo que se debe a la antigüedad de la propia Ley, que entró en vigor en 1989. Por tanto no se resuelve en 1994 ningún caso de más de 5 años, ni en 1997 de más de 8 años. Se aprecia además en el gráfico el aumento en la densidad de resoluciones en los

años 1998 a 2001 y resulta al mismo tiempo llamativa la resolución en los años 2001 y 2002 de sendos expedientes con más de 9 años de procedimientos.

Es el año 2001 el que presenta expedientes resueltos con una mayor antigüedad promedio, 3,7 años, tendiendo a disminuir a partir de ese año el tiempo medio de resolución, siendo alrededor de los tres años en 2004 y 2005. Puede ser esta última evolución el resultado del reforzamiento de los medios personales del Tribunal y del impulso que desde el poder público se pretendió dar a la Institución. Sin embargo, en el gráfico se observa que en los últimos meses dejan de aparecer casos resueltos con más de cinco años de procedimientos, al mismo tiempo que prácticamente desaparecen casos resueltos con menos de dos años transcurridos desde la denuncia (4). Esto tiene su plasmación numérica en una importante reducción de la desviación típica en el tiempo de resolución, pero sin embargo, no en su promedio. El tiempo esperado para la resolución de un expediente sancionador, pese al reforzamiento en los medios y la reducción de la carga de trabajo, se mantiene alrededor de 3 años. Como referencia se puede tomar el retardo medio en la resolución de los primeros expedientes por parte del Tribunal Catalán de defensa de la

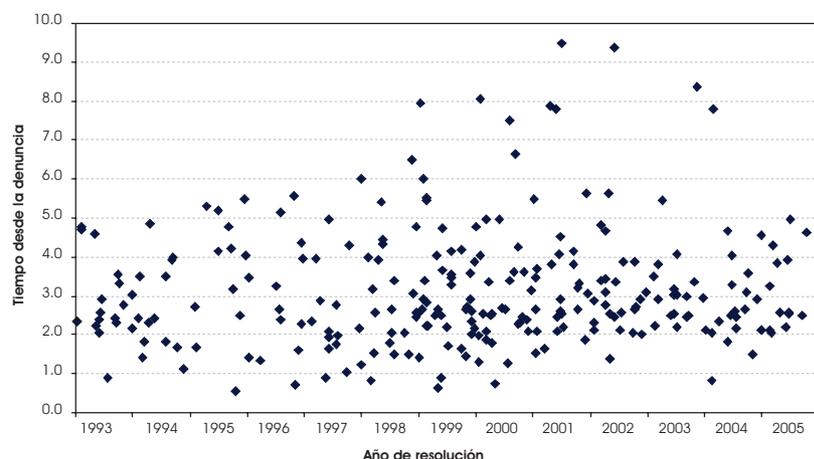


GRÁFICO 1
NÚMERO DE AÑOS TRANSCURRIDOS ENTRE LA DENUNCIA Y LA RESOLUCIÓN DE CADA EXPEDIENTE SANCIONADOR, ORDENADOS POR FECHA DE RESOLUCIÓN

FUENTE:
 Elaboración propia.

CUADRO 3
TIEMPO TRANSCURRIDO ENTRE DENUNCIA Y RESOLUCIÓN
 Datos por año de la resolución

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Media	2,9	2,7	3,6	2,9	2,6	3,0	3,1	3,3	3,7	3,3	3,4	2,9	3,2
Mínimo	0,9	1,1	0,5	0,7	0,9	0,8	0,6	0,7	1,5	1,4	2,2	0,8	2,1
Máximo	4,8	4,8	5,5	5,6	6,0	6,5	7,9	8,0	9,5	9,4	8,4	7,8	4,9
Desviación típica	1,0	1,2	1,6	1,5	1,5	1,4	1,5	1,8	2,0	1,6	1,4	1,4	1,0

FUENTE: Elaboración propia.

Competencia, cuyo tiempo medio desde la denuncia hasta la resolución fue de 1,8 años (Espitia et al., 2006).

Desde un punto de vista conjunto del funcionamiento del Servicio y el Tribunal, se obtiene que la liberalización de algunos sectores a partir de 1996, pudo ser uno de los determinantes del fuerte incremento de entradas de expedientes en el Servicio en los años 1996, 1997 y 1998, lo cual generó un incremento en la carga de trabajo del Tribunal en el periodo de 1998 a 2001, repercutiendo de alguna forma en el tiempo medio de resolución de los expedientes sancionadores. Sin embargo, el hecho de que diversos procedimientos iniciados en los primeros años noventa del siglo pasado no vean su finalización hasta los años dos mil, indica la existencia de problemas estructurales o de definición de los procedimientos en los órganos encargados de la defensa de la competencia en España.

La eficacia de la misma puede verse seriamente comprometida con lapsos medios de tiempo que se sitúan, de manera bastante persistente, por encima de los tres años desde la denuncia hasta la resolución del expediente. Tanto desde el punto de vista del

denunciante y de la sociedad en general, los cuales pueden verse indefensos ante quienes realizan prácticas anticompetitivas que les perjudiquen, como desde el punto de vista de los supuestos infractores, tal retardo puede causar una sensación de impunidad.

Esta evaluación cuantitativa de los resultados de la política de competencia es obviamente matizable, en la medida que no toma en consideración la repercusión que su propia actividad tiene sobre la competencia en los sectores, ni la complejidad de los expedientes resueltos, pero esto sin duda es de difícil valoración a partir de la información obtenida de las propias resoluciones. Sin embargo, sí se ofrece con estos datos una primera aproximación a la evolución de la carga de trabajo de los órganos de defensa de la competencia y cómo ha sido afrontada durante el periodo de estudio.

PRÁCTICAS PROHIBIDAS Y SECTORES IMPLICADOS

En el período comprendido entre 1993-2005 se han producido 266 resoluciones de expedientes sancionadores. Este apartado ofrece un estudio detallado de las mismas atendiendo a varios aspectos como

CUADRO 4
ARTÍCULOS INFRINGIDOS DE LA LEY DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA POR LOS DEMANDADOS,
SEGÚN CITA DEL PROPIO EXPEDIENTE SANCIONADOR. 1993-2005

Artículo de la LDC	Número de casos	Porcentaje de casos
1 CONDUCTAS PROHIBIDAS		
Se prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva ... que tenga por objeto... impedir restringir o falsear la competencia ... y en particular ...	72	27,1
1.1.a La fijación ... de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio	82	30,8
1.1.b La limitación o el control de la producción, la distribución el desarrollo técnico o las inversiones	35	13,2
1.1.c El reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento	16	6,0
1.1.d La aplicación ... de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes ...	5	1,9
1.1.e La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que ... no guarden relación con tales contratos	6	2,3
6 ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE		
La explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio	60	22,6
6.2.a La imposición ... de precios u otras condiciones comerciales o de servicio no equitativos	16	6,0
6.2.b La limitación de la producción, la distribución o el desarrollo técnico en perjuicio injustificado de las empresas o de los consumidores	5	1,9
6.2.c La negativa injustificada a satisfacer las demandas de compra de productos o de prestación de servicios	10	3,8
6.2.d La aplicación ... de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes que coloquen a unos competidores en posición desventajosa frente a otros	9	3,4
6.2.e La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que ... no guarden relación con tales contratos	2	0,8
6.2.f La ruptura ... de una relación comercial establecida sin que haya existido preaviso ... salvo que se deba a incumplimientos graves de las condiciones pactadas con el proveedor o en caso de fuerza mayor	1	0,4
7 FALSEAMIENTO DE LA LIBRE COMPETENCIA POR ACTOS DESLEALES		
siempre y cuando concurren las siguientes circunstancias:	13	4,9
a) Que ese acto de competencia desleal distorsione gravemente las condiciones de competencia en el mercado.		
b) Que esa grave distorsión afecte al interés público.		

Nota: La suma de casos es superior al número de expedientes sancionadores analizados dado que en algunos de ellos se citan infracciones contra varios artículos de la Ley de Defensa de la Competencia (LDC). El porcentaje de casos también suma, por tanto, más de 100%. Por otro lado, las resoluciones no ofrecen en todos los casos el mismo nivel de detalle respecto a los apartados de la LDC, en algunos casos se cita el artículo y en otros los apartados. Las frecuencias corresponden literalmente a las propias resoluciones.

FUENTE: Elaboración propia.

los artículos de la Ley 16/1989 de Defensa de la Competencia infringidos, además del sector al que pertenecen.

Con el objeto de analizar la frecuencia de artículos y apartados de la Ley de Defensa de la Competencia transgredidos por las empresas, se elabora el cuadro 4. Para facilitar y clarificar los criterios de clasificación, se consideran los artículos de la Ley infringidos tal y como el Tribunal los cita en sus resoluciones. Estos artículos son el 1, 6 y 7 referentes a diversas prácticas prohibidas. Aunque un extracto del contenido de los artículos se cita en el mismo cuadro 4, de manera general se puede decir que el artículo primero se refiere a acuerdos entre empresas destinados a restringir la competencia, el artículo 6 prohíbe el abuso de la posición de domi-

nio y el artículo 7 concierne a actos de competencia desleal (5).

El total de referencias al artículo 1 en las resoluciones comprendidas en el periodo de 1993 a 2005 es de 216. De ellas, 72 hacen referencia genérica al artículo, sin detalle del punto o apartado del mismo. Dentro de los acuerdos entre empresas, el apartado con mayor frecuencia vulnerado es el 1.1.a que prohíbe la concertación de precios (82 casos). Los siguientes apartados más transgredidos son el 1.1.b, referido a acuerdos de limitación de la producción (35 casos) y el 1.1.c que prohíbe el reparto del mercado (16 casos).

Las transgresiones referidas en los expedientes sancionadores al artículo 6 son 103, y dentro de éste, 60 son

CUADRO 5
CLASIFICACIÓN SECTORIAL DE LAS ENTIDADES DEMANDADAS EN LOS EXPEDIENTES
SANCIONADORES DEL TDC. 1993-2005

Sector CNAE	Número de casos	Porcentaje de casos
91 Actividades asociativas	121	45,5
40 Producción y distribución de energía eléctrica, gas, vapor y agua caliente	19	7,1
50 Venta, mantenimiento y reparación de vehículos de motor, motocicletas y ciclomotores; venta al por menor de combustible para vehículos de motor	18	6,8
64 Correos y telecomunicaciones	18	6,8
51 Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto de vehículos de motor y motocicletas	11	4,1
52 Comercio al por menor, excepto el comercio de vehículos de motor, motocicletas y ciclomotores; reparación de efectos personales y enseres domésticos	10	3,8
15 Industria de productos alimenticios y bebidas	9	3,4
93 Actividades diversas de servicios personales	9	3,4
24 Industria química	8	3,0
92 Actividades recreativas, culturales y deportivas	6	2,3
65 Intermediación financiera, excepto seguros y planes de pensiones	5	1,9
Resto	47	17,7

Nota: La suma de casos es superior al número de expedientes sancionadores analizados dado que en algunos de ellos participan empresas u organizaciones que pertenecen a sectores distintos. El porcentaje de casos también suma, por tanto, más de 100%.

FUENTE: Elaboración propia.

referencias genéricas al artículo, y 16 se refieren al apartado 6.2.a sobre la imposición de precios u otras condiciones comerciales o de servicio no equitativos.

Finalmente, el artículo 7 sobre competencia desleal es referido en un total de 13 casos.

Los cuadros 5 y 6 presentan la clasificación sectorial de los expedientes sancionadores. El primero de ellos, el 5, ofrece la clasificación de los mismos en función de los sectores a los que pertenecen las entidades que supuestamente infringen la Ley; mientras que el cuadro 6, muestra la clasificación sectorial en función del mercado o mercados afectados por las supuestas prácticas prohibidas.

Por lo que respecta a los agentes implicados en las prácticas, destaca que en casi la mitad de los expedientes (121 de los 266 analizados) se encuentra al menos una entidad asociativa (CNAE 91), en particular las referentes al sector 9111 Actividades de organizaciones empresariales y patronales, en 57 casos, y al sector 9112 Actividades de organizaciones profesionales (normalmente colegios profesionales y equivalentes), en 63 casos. Estos datos ponen de manifiesto que este tipo de entidades merecen una atención especial por parte de los órganos encargados de la vigilancia de la competencia, sin pretender por ello establecer ninguna presunción al respecto.

Los siguientes agentes que por su frecuencia se ven

implicados en los expedientes se corresponde con el CNAE 4010 Producción y distribución de energía eléctrica (9 casos), 4020 Producción de gas, distribución de combustibles gaseosos por conductos urbanos (9 casos), 5050 Venta al por menor de carburantes para automoción (17 casos) y finalmente el 6420 Telecomunicaciones (14 casos).

Las agrupaciones que en su clasificación a dos dígitos son más frecuentes son el 51 Comercio al por mayor, el 52 Comercio al por menor y el 15 Industria de productos alimenticios y bebidas, sumando un total de 30 casos, donde no existe predominio destacable de ningún sector particular en la clasificación a cuatro dígitos. Esta es una información destacable cuando los procesos de encarecimiento de distintos productos básicos hacen que las miradas se dirijan más hacia las industrias procesadoras y a los intermediarios comerciales. De hecho, a lo largo de los 13 años del estudio, sólo en tres casos aparecen implicados agentes económicos de los sectores 01 Agricultura y ganadería (2 casos) ó 05 Pesca, acuicultura (1 caso).

Desde la perspectiva de los mercados afectados por las prácticas (cuadro 6), la frecuencia de los distintos sectores cambia de manera drástica. El sector de mercado que con más frecuencia aparece en las prácticas restrictivas es el 74 Otras actividades empresariales, con 30 casos. Dentro de éste sector, destacan los CNAEs 7411 Actividades jurídicas (con

CUADRO 6
CLASIFICACIÓN SECTORIAL DEL MERCADO AFECTADO EN LOS EXPEDIENTES
SANCIONADORES DEL TDC. 1993-2005

	Agrupación	Número de casos	Porcentaje de casos
74	Otras actividades empresariales	30	11,2
51	Comercio al por mayor e intermediarios del comercio, excepto de vehículos de motor y motocicletas	28	10,5
52	Comercio al por menor, excepto el comercio de vehículos de motor, motocicletas y ciclomotores; reparación de efectos personales y enseres domésticos	28	10,5
50	Venta, mantenimiento y reparación de vehículos de motor, motocicletas y ciclomotores; venta al por menor de combustible para vehículos de motor	24	9,0
40	Producción y distribución de energía eléctrica, gas, vapor y agua caliente	19	7,1
64	Correos y telecomunicaciones	18	6,8
92	Actividades recreativas, culturales y deportivas	17	6,4
93	Actividades diversas de servicios personales	13	4,9
70	Actividades inmobiliarias	12	4,5
85	Actividades sanitarias y veterinarias, servicios sociales	9	3,4
15	Industria de productos alimenticios y bebidas	8	2,6
65	Intermediación financiera, excepto seguros y planes de pensiones	7	2,6
80	Educación	6	2,3
60	Transporte terrestre; Transporte por tuberías	5	1,9
61	Transporte marítimo, de cabotaje y otras vías de navegación interiores	5	1,9
66	Seguros y planes de pensiones, excepto seguridad social obligatoria	5	1,9

Nota: La suma de casos es superior al número de expedientes sancionadores analizados dado que en algunos de ellos participan empresas u organizaciones que pertenecen a sectores distintos. El porcentaje de casos también suma, por tanto, más de 100%.

FUENTE: Elaboración propia.

11 casos en que típicamente los agentes implicados son colegios de abogados, notarios, etc.) y 7420 Servicios técnicos de arquitectura e ingeniería (15 casos en los que se implican los correspondientes colegios profesionales).

Los siguientes mercados por importancia son los de Comercio al por mayor y Comercio al por menor con 28 casos cada uno de ellos. En un detalle a cuatro dígitos, se observa que no existe preponderancia de unos pocos en particular. Simplemente destacan, dentro del Comercio al por mayor, el de Productos farmacéuticos con 5 casos y dentro del Comercio al por menor el de Pan y productos de panadería con 7 casos. La sustancial diferencia en el número de casos referentes al sector comercio (tanto al por mayor como al por menor) en función de que se clasifiquen por agentes denunciados o por mercados afectados, se debe a que buen número de las prácticas que afectan a los mercados de la distribución (mayorista o minorista) son incitados o directamente realizados por asociaciones empresariales, o bien por empresas industriales de distintos sectores.

Los 24 casos en los que aparece la agrupación 50 Venta, mantenimiento y reparación se corresponde de manera predominante (18 casos) con el sector

5050 Venta al por menor de carburantes para automoción. Dentro de la agrupación 40 Producción y distribución de energía eléctrica y gas destaca que 9 casos se corresponden con el sector 4010 Producción y distribución de energía eléctrica y otros tantos con el sector 4020 Producción de gas, distribución de combustibles gaseosos. En total suman un importante número de casos relacionados con el gran sector de la energía, en sus distintas formas (electricidad, gas y petróleo), que hace intuir que las estructuras horizontales y verticales de dichas industrias con posterioridad a la regulación hacen viables las prácticas anticompetitivas por parte de sus empresas integrantes.

De los 18 casos de la agrupación 64 Correos y telecomunicaciones, 4 corresponden al sector 6411 Actividades postales nacionales y 14 al sector 6420 Telecomunicaciones.

Otros sectores a cuatro dígitos que destacan por la frecuencia con que aparecen en las resoluciones son el 7031 Agentes de la propiedad inmobiliaria (donde suele ser el colegio profesional el demandado), con 11 casos y el 9303 Pompas fúnebres y actividades relacionadas con las mismas, con un total de 13 casos.

CUADRO 7
CLASIFICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES SANCIONADORES POR ÁMBITO SECTORIAL
DEL MERCADO AFECTADO Y ARTÍCULO INFRINGIDO

Artículo infringido		1	1.1.a	1.1.b	1.1.c	1.1.d	1.1.e	6	6.2.a	6.2.b	6.2.c	6.2.d	6.2.e	6.2.f	7
Sector CNAE															
51	Comercio al por mayor	7	5	7	2	1	1	9	2	1	1	1		1	
52	Comercio al por menor	8	16	7		1				1					
74	Otras actividades empresariales	10	12	3				6	1						
50	Venta y reparación	9	11	5		1	4								
40	Energía eléctrica, gas,	3	3	1	1			7	5		4	1			1
64	Correos y telecomunicaciones							12	2	1	2	1	2		
92	Actividades recreativas,...	3	4	1	1			4	2	2	1	2			
93	Actividades diversas	2	3	2	3			3	4			1			
70	Actividades inmobiliarias	2	2	1		1									8
85	Actividades sanitarias	2	1	2	1	1		2							2
15	Industria de alimenticios	2	2					2							1
65	Intermediación financiera,	3	2	1	2										
80	Educación	2	4												
60	Transporte terrestre	2		1								1			1
61	Transporte marítimo,	2	2					1							
66	Seguros y planes de pensiones		2					3							
	Resto	15	11	2	4	0	1	7	0	0	1	1	0	0	0

Nota: La suma de casos es superior al número de expedientes sancionadores analizados dado que en las prácticas se puede declarar la infracción de artículos distintos.

FUENTE: Elaboración propia.

La mayor parte de los agentes y mercados que se han enumerado, comparten el haber sido o seguir siendo sectores fuertemente regulados. Para muchos de ellos, como los de Energía y Telecomunicaciones, la existencia de órganos reguladores sectoriales no ha supuesto un freno para la actuación de los órganos de defensa de la competencia. La organización horizontal y vertical de las industrias, la existencia de asociaciones empresariales y colegios profesionales de gran arraigo y la escasa tradición competitiva, pueden ser causas de su predisposición a prácticas anticompetitivas. En este sentido sería esperable que a lo largo del tiempo este predominio se vaya diluyendo conforme la citada tradición y las propias estructuras de los sectores se conformen de manera más acorde con industrias abiertas a la competencia.

El cuadro 7 presenta las frecuencias cruzadas de los artículos de la Ley de Defensa de la Competencia citados por incumplimiento en las resoluciones del Tribunal y la agrupación del mercado afectado. La suma del número de artículos infringidos es muy superior al número de expedientes pues en algunos casos se produce la supuesta infracción de varios artículos.

El sector de Comercio al por mayor, destaca por la referencia en 23 ocasiones al artículo 1 y sus apartados, en particular destacan 7 referencias genéricas

al artículo 1 (todo acuerdo destinado a restringir la competencia), 7 referencias al 1.1.b (limitación o control de la producción o la distribución) y 5 referencias al 1.1.a (fijación de precios). El mismo sector es citado en un total de 15 infracciones contra el artículo 6 y sus puntos, en particular destacan las 9 referencias genéricas al artículo (explotación abusiva de la posición de dominio).

El sector de Comercio al por menor, por el contrario, sólo presenta un caso de abuso de posición dominante (6.2.b), mientras que se dan un total de 32 infracciones contra el artículo 1. De ellas, 8 corresponden a acuerdos en general, 16 a acuerdos en materia de precios (1.1.a) y 7 a acuerdos en producción o distribución (1.1.b) y 1 al (1.1.d)

El sector 74 Otras actividades empresariales, donde priman fundamentalmente los colegios profesionales (relacionados con el derecho y la ingeniería y arquitectura), ofrecen también un predominio respecto a acuerdos, concretamente 10 acuerdos generales y 12 acuerdos en precios y en abuso de la posición de dominio en un total de 7 ocasiones. En el sector 70 de Actividades inmobiliarias, donde también predomina la acción de los colegios profesionales, existe una ausencia total de casos de abuso de posición de dominio, mientras que la totalidad de infracciones se refieren a acuerdos entre empresas o de competencia desleal. Lo mismo se

puede afirmar de la agrupación 85 Actividades sanitarias, donde la práctica totalidad de los casos corresponden a colegios de médicos u otros sanitarios, y donde los casos se refieren a acuerdos y a competencia desleal.

El sector de Carburantes para automoción (dentro de la agrupación 50), no presenta tampoco ningún caso de abuso de posición de dominio, pero por el contrario presenta un total de 30 supuestos de infracción por acuerdos. Además de las 9 referencias a acuerdos en general, destacan 11 acuerdos en materia de precios y 5 en limitación de la producción o la distribución.

En el sector de Correos y telecomunicaciones (agrupación 64) se da la situación contraria a la anterior, es decir, no se produce ningún acuerdo, y por el contrario existen un total de 20 supuestos de infracción por abuso de posición de dominio, lo cual es elocuente de las diferencias de organización industrial entre un sector y otro.

Los restantes sectores de la Energía (electricidad y gas), pertenecientes a la agrupación 40, reparten las infracciones entre los acuerdos (dentro de los cuales los más frecuentes son los de precios) y el abuso de las posiciones de dominio (dentro de las que predomina la imposición de precios u otras condiciones comerciales no equitativas y la negativa injustificada a satisfacer las demandas de compra o de prestación de servicios).

El resto de sectores muestra un predominio de los acuerdos frente al abuso de la posición de dominio (salvo en el caso del 93 Actividades diversas, que se corresponde con casos de funerarias), y dentro de los acuerdos, cuando éstos son tipificados en el expediente, predominan los acuerdos en precios frente a cualquier otro aspecto. Por último, pese a que pocos expedientes infringen el artículo 7, el cual prohíbe actos de competencia desleal (6), es destacable que de las 13 ocasiones en las que es transgredido dicho artículo, 8 casos corresponden con actividades inmobiliarias.

EVOLUCIÓN TEMPORAL Y DESCENTRALIZACIÓN

En España se presentan conjuntamente en el periodo de análisis (1993-2005) dos circunstancias: por un lado, y como se ha afirmado anteriormente, numerosos sectores son de reciente desregulación o son desregulados durante esos años; por otro, la existencia de una menor tradición en materia de defensa de la competencia, en comparación con las economías anglosajonas. En el análisis de la evolución temporal de los sectores implicados en los expe-

dientes sancionadores, es de esperar que los de más reciente desregulación aumenten su probabilidad de aparición y, también, que sectores que se vean afectados por sanciones unos años dejen de aparecer en los expedientes en años posteriores, suponiendo que la actuación del Tribunal produce un efecto de aprendizaje o de disciplina en las industrias.

Considerando la evolución en el tiempo del número de expedientes sancionadores para los distintos sectores, en el cuadro 8 se observa, concretamente en los sectores en los que se ven implicados los colegios profesionales (74 Otras actividades empresariales, 70 Actividades inmobiliarias y 85 Actividades sanitarias) que a partir de 1997 y 1998, y como resultado de su desregulación, se incrementa el número de expedientes por año en que se ven implicados. Al mismo tiempo, en los últimos dos años del análisis, tiende a desaparecer su presencia entre los expedientes sancionadores. De esta manera, parece confirmarse la hipótesis implícita de la resistencia inicial de los sectores desregulados a aceptar las nuevas normas de competencia, resistencia que posteriormente fue mitigada debido a la imposición, por parte de los órganos de defensa de la competencia, de las nuevas normas competitivas en el sector.

Los sectores de Energía eléctrica y gas y de Correos y telecomunicaciones muestran también una clara respuesta a las modificaciones en la regulación; mientras que su presencia entre los expedientes sancionadores era nula o casi nula hasta 1998, a partir del siguiente año se sucede un buen número de casos, continuándose en todo el periodo restante. En estos sectores, la efectividad del Tribunal es más discutible en lo que respecta a la imposición de nuevas normas competitivas. En estos sectores, es de destacar que la desregulación no se ha realizado bruscamente (como en el caso de los colegios profesionales) sino gradual, abriendo sucesivas parcelas del negocio o de la industria a la rivalidad, lo que justificaría la continua aparición de nuevos casos, ante un escenario en evolución constante.

En lo que respecta al sector de Carburantes para automoción, la aparición de expedientes sancionadores se inicia más tempranamente que en los sectores anteriores. La explicación se debe a que su proceso de desregulación se inicia con anterioridad con la desintegración y liberalización de las actividades de distribución mayorista y minorista. Los tres últimos años (2003 a 2005), no se resuelve ningún caso en el que se vea implicado este mercado.

Por lo que se refiere a los sectores del comercio (tanto mayorista como minorista), el importante número de

CUADRO 8
CLASIFICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES SANCIONADORES POR ÁMBITO SECTORIAL
DEL MERCADO AFECTADO Y AÑO DE RESOLUCIÓN. ENTIDADES DEMANDADAS

Año de resolución:		1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Sector CNAE														
74	Otras actividades empresariales	1	2	1		2	7	3	3	6	2	2	1	
51	Comercio al por mayor	1	3	1	1	2	4	6	4		3	2	1	
52	Comercio al por menor	4	2	3	5	2	3	2	3		1	1		2
50	Venta y reparación	2		4	1	3	2	4	1	5	2			
40	Energía eléctrica, gas							6	1	1	3	3	3	2
64	Correos y telecomunicaciones	2		1		1		3	1	1	1	2	5	1
92	Actividades recreativas,	1	2	1			2	1	3	3	3			1
93	Actividades diversas	2	1			3		2		3		2		
70	Actividades inmobiliarias				1		2		3	1	4	1		
85	Actividades sanitarias			1			1	2	2	1	1		1	
15	Industria de alimenticios					1		1					3	2
65	Intermediación financiera	2			1		1	1			2			
80	Educación					1	1		2			1		1
60	Transporte terrestre		1					1	1	1	1			
61	Transporte marítimo		1							1		1	2	
66	Seguros y planes de pensiones					1			3	1				
	Resto	2	1	0	4	2	0	4	3	3	3	5	6	4

Nota: La suma de casos es superior al número de expedientes sancionadores analizados dado que en algunos de ellos se afectan mercados de varios sectores.

FUENTE: Elaboración propia.

casos sancionadores que presenta no se justifica por ningún cambio relevante en la regulación o por su liberalización. Los años comprendidos de 1993 a 2000 se caracterizan por el elevado número de casos que se resuelven, siendo un total de 46 (casi 6 casos anuales); mientras que los años 2001 a 2005, experimentan una reducción respecto al número de casos resueltos, representando un total de 10 (2 anuales en promedio).

Es en cualquier caso manifiesto, a la vista de los datos, que la desregulación de un sector lleva a una mayor frecuencia de aparición de prácticas restrictivas de la competencia o de abuso de la posición de dominio. Esto no hace sino apoyar la idea del necesario refuerzo y empuje de la política de competencia que acompaña a cualquier proceso desregulador. Por otra parte, se obtiene una evidencia respecto a la existencia de un cierto grado de aprendizaje en los sectores desregulados, al experimentarse una reducción en el número de expedientes sancionadores recibidos.

Finalmente, el cuadro 9 (en la página siguiente) presenta la clasificación de los expedientes sancionadores atendiendo al ámbito de las competencias que les hubiera sido asignado de acuerdo con la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competen-

cia. Si bien algunas Comunidades Autónomas comenzaron a crear sus propios órganos territoriales a partir de 2002, el impacto de los mismos ha sido relativamente reducido con relación a la reducción de expedientes sancionadores resueltos por los órganos estatales. El análisis del cuadro 9 permite ofrecer una previsión del efecto que la nueva Ley puede tener sobre la carga de trabajo de los órganos de Defensa de la Competencia de ámbito estatal y los nuevos de ámbito territorial.

El número de casos resueltos de ámbito nacional es de (7) 128 frente a 142 de ámbito autonómico. Atendiendo a las Comunidades Autónomas, las que reflejan el mayor número de expedientes son las Comunidades de Madrid (23 casos), Andalucía (22 casos) y Cataluña (16 casos) (8). Un hecho a resaltar es que en La Rioja en el período comprendido entre 1993 y 2005, no aparece ningún expediente sancionador. Se advierte que los sectores en los que predomina un mayor número de expedientes de ámbito autonómico son el sector 74 Otras actividades empresariales (colegios profesionales de abogados, ingenieros y arquitectos), el sector 85 Actividades sanitarias (también de colegios profesionales), el sector 52 Comercio al por menor, el sector 40 Energía eléctrica y gas y el sector 93 Actividades diversas (funerarias). Por el contrario destaca la preponderancia de casos de ámbito competencial nacional en los sectores 51 Comercio al por mayor,

CUADRO 9
CLASIFICACIÓN DE LOS EXPEDIENTES SANCIONADORES POR ÁMBITO TERRITORIAL
Y SECTORIAL DEL MERCADO AFECTADO

Sector CNAE		Supraautonómico	Madrid	Andalucía	Cataluña	Castilla León	Canarias	País Vasco	Aragón	Asturias	C. Valenciana	Galicia	Castilla-La Mancha	Murcia	Navarra	Baleares	Extremadura	Cantabria	La Rioja
74	Otras actividades empresariales	4	7	7	1	1	1	1		1	2	1			2	1	1		
51	Comercio al por mayor	17		3			2		1	1		2		2					
52	Comercio al por menor	8		3	2	4		2	1	3	2		1	1				1	
50	Venta y reparación	13	1	3	2		4									1			
40	Energía eléctrica, gas	5			6	2		1	2		1		1				1		
64	Correos y telecomunicaciones	18																	
92	Actividades recreativas	12	2	1					1	1									
93	Actividades diversas		6	1	2		1		1		1	1							
70	Actividades inmobiliarias	7		1		1				1				1		1			
85	Actividades sanitarias	3	2	1		1			1				1						
15	Industria de alimenticios	5				1	1												
65	Intermediación financiera	6													1				
80	Educación		3	1			1										1		
60	Transporte terrestre				2			2							1				
61	Transporte marítimo	3									1	1							
66	Seguros y planes de pensiones	2											1					1	
	Resto	25	2	1	1	2	1	3	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	TOTAL	128	23	22	16	12	11	10	8	8	7	5	4	4	4	3	3	2	0

Nota: La suma de casos es superior al número de expedientes sancionadores analizados dado que en algunos de ellos se afectan mercados de varios sectores.

FUENTE: Elaboración propia.

el sector 64 Correos y telecomunicaciones y el sector 92 Actividades recreativas (industrias del cine y de la radio y la televisión). El único sector manufacturero sancionado durante el periodo comprendido de 1993 a 2005 es el 15 Industria de productos alimenticios y bebidas, y en este caso, 5 de los 7 expedientes sancionadores, son de ámbito estatal.

Aunque son mayoría las Comunidades Autónomas que bien han puesto en marcha, bien han planificado, sus propios órganos de defensa de la competencia, de las cifras del Cuadro 8 se deduce una carga de trabajo muy reducida en determinadas comunidades en las que, durante los 13 años analizados (1993-2005), se han producido 5 o menos expedientes sancionadores de competencia autonómica. No debería, sin embargo, considerarse que las frecuencias de ámbito autonómico de las resoluciones obtenidas en este periodo sea una buena predicción de los expedientes sancionadores en los próximos años: en primer lugar, por la propia dinámica temporal de las prácticas restrictivas de la competencia, puesta de manifiesto en el trabajo; y en segundo lugar por el acercamiento físico de los órganos de defensa de la competencia a la distri-

bución territorial de las empresas y al incremento de los medios humanos totales, los cuales pueden generar un aumento, al menos temporal, en las actividades de defensa de la competencia en España. Además, habría que considerar la existencia de otras funciones previstas en los órganos autonómicos como la promoción de la política de competencia y la emisión de informes.

Como resultado de la descentralización de la defensa de la competencia, es previsible que en los próximos años, los órganos estatales queden liberados de una parte de la carga de expedientes de ámbito autonómico, lo que permita reducir el tiempo de resolución y quizá incrementar las labores de investigación que lleven a aumentar el número de expedientes iniciados de oficio.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS FUTURAS †

Durante los años noventa del pasado siglo, se produjo en España un importante proceso de desregulación en distintos sectores de la economía, algunos de los cuales presentaban estructuras muy concen-

tradas, cuando no monopolísticas, haciendo prever un incremento en las necesidades de vigilancia, por parte de los órganos de defensa de la competencia. Esta política, había iniciado un proceso de modernización en 1989 con su adaptación a las directivas comunitarias mediante la Ley 16/1989, por ese motivo, el artículo analiza el contenido de las 266 resoluciones de expedientes sancionadores publicadas por el Tribunal de Defensa de la Competencia de 1993 a 2005, realizando su reclasificación sectorial atendiendo tanto a los mercados afectados por las prácticas como a los agentes supuestamente implicados en ellas. Estas resoluciones se clasifican asimismo, de acuerdo con los criterios de conexión establecidos por la Ley 1/2002, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia, entre expedientes de ámbito nacional (supraautonómico) y autonómico, así como la Comunidad concernida.

En los primeros años de puesta en marcha de la Ley 16/1989, y como resultado del incremento en los medios puestos a disposición de los órganos de defensa de la competencia, se desarrolló una amplia actividad resolutoria, en comparación con el escenario previo a la puesta en marcha de esta Ley. Sin embargo, el principal incremento en la carga de trabajo de estos órganos surge a partir de los años 1996 y 1997, el cual viene asociado, a tenor del contenido de los expedientes, por las medidas de desregulación adoptadas durante esos años. No se observa, por el contrario, un decidido aumento de los recursos puestos a disposición del Tribunal para afrontar este aumento de carga hasta el año 2001, cuando, por otra parte, se comienza a producir una cierta moderación en la entrada de expedientes en el Órgano.

El tiempo medio que tardan los órganos de defensa de la competencia en resolver un expediente sancionador, desde que se presenta la denuncia ante el Servicio, o se incoa de oficio, ronda los tres años durante todo el periodo analizado, sin que se aprecie un incremento o disminución importante de este lapso asociado a una mayor o menor carga de trabajo en el Servicio y en el Tribunal o con relación a los medios disponibles, lo que sugiere la existencia de una rigidez asociada a los procedimientos de instrucción y resolución establecidos en la Ley.

El análisis del contenido de los expedientes sancionadores demuestra una evidente asociación entre la promulgación de las medidas de liberalización sectorial y el incremento de expedientes sancionadores en las correspondientes industrias. Tal es el caso de sectores como el de Venta al por menor de carburantes para automoción, cuyo proceso de liberalización

había comenzado en el año 1992, Energía eléctrica y Gas, en el año 1997, Telecomunicaciones desde 1996 o Colegios profesionales en el mismo 1996.

Por otra parte, la evolución en el tiempo de los expedientes sancionadores, parece indicar la existencia de un cierto efecto de disciplina de la actividad del Tribunal hacia las industrias, observándose, hacia final del periodo analizado, una reducción en el número de expedientes en aquellos ámbitos desregulados, como es el caso de los colegios profesionales o la Venta de hidrocarburos. Esta situación no se produce en sectores como el de Energía eléctrica y gas o Correos y telecomunicaciones, donde el proceso de liberalización continúa gradualmente manteniendo el ritmo de entrada y resolución de expedientes sancionadores. Es también destacable, desde el punto de vista de los agentes implicados en las prácticas, la presencia de asociaciones empresariales o profesionales entre los infractores en casi la mitad de los expedientes sancionadores a lo largo de todo el periodo.

Con relación a las prácticas infringidas, los acuerdos entre empresas son las prácticas predominantes en la totalidad de expedientes y en particular en sectores como Comercio al por menor, Venta de hidrocarburos y aquellos con presencia de colegios y asociaciones profesionales; por otro lado, el abuso de la posición de dominio es frecuente únicamente en el caso de los sectores de Energía eléctrica y gas y Correos y telecomunicaciones.

Por lo que respecta al ámbito territorial de los expedientes sancionadores, se advierte un ligero predominio de los de ámbito local frente a los de ámbito nacional. Los referidos al comercio minorista, actividades diversas (todos ellos referidos a funerarias) y energía eléctrica y gas, son principalmente de ámbito local, mientras que los referentes a telecomunicaciones y sector financiero, son casi exclusivamente de ámbito nacional. En el caso de los colegios profesionales, los expedientes se distribuyen en un total de doce Comunidades Autónomas distintas, fundamentalmente en Madrid y Andalucía, y en los sectores del derecho, la ingeniería, arquitectura, sanidad y agentes de la propiedad inmobiliaria.

La Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, sustituye a la anterior Ley de 1989. Esta Ley tiene en cuenta el nuevo sistema normativo comunitario y las competencias de las Comunidades Autónomas, y realiza modificaciones significativas en aspectos tales como los relativos a las conductas restrictivas de la competencia. Además de aclarar los diferentes tipos de infracción, establece la exención de los acuerdos de importancia menor y pasa del anterior régimen de autorización singular de acuerdos pro-

hibidos a un sistema de exención legal en línea con el modelo comunitario, lo que debería redundar en una reducción relevante del trabajo del Tribunal.

La Ley, además de simplificar y flexibilizar el control de concentraciones, crea la Comisión Nacional de Competencia, como organismo único e independiente del Gobierno, agrupando a los anteriores Servicio y Tribunal. Manteniendo la separación de instrucción y resolución, la nueva estructura pretende que, sin perder la transparencia y las garantías de los procedimientos, la instrucción de los expedientes sancionadores resulte más ágil, al evitar determinadas duplicidades ocurrentes con la estructura anterior. Entre las funciones que expresamente le son asignadas destacan la promoción de la competencia y la impugnación de actos administrativos que obstaculicen la competencia efectiva en los mercados.

En el terreno sancionador, la Ley 15/2007 establece una graduación de las infracciones previstas fijando las sanciones máximas para cada tipo. Por otra parte, introduce un mecanismo de *clemencia* mediante el que se exonerará del pago de la multa a las empresas que, habiendo formado parte de un cártel, denuncien su existencia aportando pruebas suficientes.

La valoración de las perspectivas futuras de la defensa de la competencia en España sugiere que en el momento actual se está produciendo un cambio significativo en la orientación de la defensa de la competencia en España, de alcance equivalente al que supuso en su día la entrada en vigor de la Ley 16/1989.

En el conjunto de España, además, se ha producido un muy importante incremento de los medios totales dedicados a esta labor mediante la creación de los órganos autonómicos. Estas nuevas estructuras ofrecen la ventaja del acercamiento de la vigilancia a los mercados locales, lo que podría deparar en una mejora de la eficacia de la defensa de la competencia en aquellos sectores en los que el ámbito competitivo relevante es regional o local y que, si bien individualmente pueden tener una importancia relativa sobre la eficiencia global de la economía española, pueden tener efectos significativos para los consumidores o empresas de dichas áreas geográficas.

Al mismo tiempo, surge un interrogante al que en los próximos años se le podrá dar respuesta, que es cuál será el nivel de coordinación y coherencia entre las actuaciones de los órganos centrales y autonómicos en defensa de la competencia. Si bien la Ley 1/2002 prevé una serie de mecanismos en ese sentido y los primeros años de funcionamiento de órganos como el catalán muestran una rela-

ción fluida entre los órganos, hasta que no exista un número suficiente de resoluciones emitidas por diferentes ámbitos de competencias no será prudente emitir un juicio acerca de la efectiva coherencia entre ellos.

La nueva distribución de las competencias, así como las novedades en la Ley 15/2007 en la que se aclaran los criterios de consideración de conductas *de minimis* y se elimina el concepto de autorización singular, deberían conducir a una reducción en la carga resolutive y de instrucción de expedientes por parte de la Comisión Nacional de Competencia, frente a la situación analizada en el presente estudio. El hecho de que menos de una décima parte de los expedientes sancionadores analizados fueran iniciados de oficio frente a los incoados por denuncia de parte, indica que durante el pasado periodo la labor investigadora del Servicio no ha recibido una importante cantidad de medios.

La emisión de informes y la labor de promoción de la competencia, pese a estar prevista en la pasada Ley 16/1989, dejó de ser relevante a partir de mediados de la década de los noventa, quizá motivada por el esfuerzo adicional que las políticas sectoriales liberalizadoras sobre determinados sectores requirieron a las autoridades de defensa de la competencia en términos de instrucción y resolución de expedientes sancionadores. Todo ello permite formar la expectativa de que las labores de vigilancia y la promoción de la competencia reciban una mayor atención e impulso en la nueva etapa que inicia la Comisión.

Finalmente, la capacidad de disciplinar los mercados que de alguna manera se ha puesto de manifiesto en el presente análisis, se vería reforzada en la medida que el tiempo transcurrido, desde que se inicia la instrucción de un expediente hasta su resolución en firme (incluidas las instancias judiciales de recurso) se vea reducido. En particular, el tiempo medio de resolución de expedientes por parte de la Comisión debería mejorar los anteriores, con el fin de optimizar la percepción de eficacia por parte de los agentes económicos implicados o afectados por las prácticas. La nueva estructura orgánica prevé una mejora de la eficiencia en dicho sentido, pero su resultado final no podrá ser evaluado hasta que exista un número suficiente de resoluciones de expedientes sancionadores bajo el paraguas de la nueva Ley.

(*) El trabajo ha sido financiado por la Cátedra Samca de Competencia y Regulación (Universidad de Zaragoza) y el proyecto IBE2005-SOC-11 de la Universidad de Zaragoza.

NOTAS †

- [1] Plan de Liberalización y de impulso de la actividad económica. Consejo de Ministros 21 de febrero de 1997.
- [2] La CNAE se concibe como un sistema de clasificación de las actividades de las empresas y no de los mercados, pero en este trabajo se hace uso de la misma clasificación en ambos casos, sin pretender obviar los matices que diferencian ambos criterios.
- [3] Durante el periodo de análisis de 1993 a 2000 la instrucción de la mayor parte de los expedientes ha corrido a cargo del Servicio, pues hasta 1999 no se aprobó la modificación legal que integra la fase de instrucción en el Tribunal.
- [4] Quizá debido a la posibilidad establecida en la reforma de 1999 de no incoar los expedientes sobre prácticas con muy escasa capacidad de afectar a la competencia.
- [5] Una exposición más analítica del contenido de la Ley se encuentra en Petitbó (2000).
- [6] Estos aspectos vienen desarrollados en la Ley de Competencia Desleal en la que se establecen los tribunales ordinarios como los competentes para sancionar dichas conductas.
- [7] Aunque el número de expedientes analizados es de 266, dado que hay algunos en los que se ve afectado más de un mercado, los casos del cuadro 8 que incluye la clasificación sectorial, suman 270.
- [8] Esta cifra referida a Cataluña puede estar infravalorada al ser ésta la primera comunidad en poner en marcha de manera efectiva su órgano autonómico, lo que pudo atraer casos que hubieran en otro caso sido resueltos por los órganos centrales.

BIBLIOGRAFÍA †

- AMILS, R. (2003): «Los nuevos tribunales autonómicos de defensa de la competencia». *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, N. 224.
- ESPITIA, M. (Coord.); ALONSO, M.J.; BUESO, P.; ROSELL, J. (2006): *Derecho de la Competencia y Mercados Regionales y Locales*. Consejo Económico y Social de Aragón.
- FERNÁNDEZ-ORDOÑEZ, M.A. (2004): «La política de competencia en España». *Papeles de Economía Española*, n. 100(2) pags. 124-132.
- OCDE (2000): *OECD Reviews of regulatory reform: Regulatory Reform in Spain*.
- PEÑA, C. (1995): «30 Preguntas sobre Competencia» *Boletín ICE económico*. 2462
- PETITBÓ, A. (2000): «La Defensa de la Competencia en el ámbito del Sector Servicios». *Información Comercial Española*. 787.
- SÁNCHEZ, P. Y BERENGUER, L. (1997): «Regulación, agencias reguladoras y Defensa de la Competencia». *Ekonomiaz*, 37 (1).
- SERVICIO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (2006): *Memoria 2005*.
- TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA. *Resoluciones de Expedientes Sancionadores de 1993 a 2005*. <<http://www.mineco.es/tdc>> [fecha de consulta: enero 2001] , <<http://www.tdcompetencia.org>> [fecha de consulta: julio 2003] y <<http://www.cncompetencia.org>> [fecha de consulta: diciembre 2007]
- TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA. *Memorias anuales 1993-2005*.