

La Defensa de la competencia en el modelo autonómico: el modelo catalán

La competencia es un principio rector de la economía social de mercado. Desde 1890 con la promulgación de la Sherman Act en los Estados Unidos, la Defensa de la competencia forma parte de la política económica de los países desarrollados. En el Estado español, tras la Sentencia 208/1999 del Tribunal Constitucional la aplicación de la política de competencia ha sido parcialmente descentralizada. Cataluña fue la primera Comunidad Autónoma que creó órganos propios para la Defensa de la competencia. Su experiencia demuestra la importancia de estos órganos, cuya cercanía y conocimiento del mercado, facilita la persecución de las conductas restrictivas de la competencia, impulsa una mayor liberalización de los diferentes mercados y promueve con eficacia la cultura de la competencia en el conjunto de la sociedad.

Lehia merkatuko gizarte-ekonomia zuzentzen duen printzipioetako bat da. 1890 urtean, AEBetan Sherman Act aldarrikatu zenetik, lehiaren Defentsa herrialde garatuetao ekonomia-politikaren parte da. Espainiako Estatuan, Konstituzio Auzitegiaren 208/1999 epaia eta gero, partzialki deszentralizatu da lehiaren inguruko politikaren ezarpena. Katalunia izan zen lehiaren Defentsarako berezko organoak sortu zituen lehenengo autonomia-erkidegoa. Horko esperientziak erakusten du zenbaterainoko garrantzia daukaten organo horiek, organoak hurbilekoak izateak eta organo horiek merkatuaren gainean duten ezagutzak lehia mugatzen duten portaeren jazarpena errazten baitu, merkatuen liberalizazio handiagoa bultzatzen du eta, gizarte osoan, modu eraginkorrean sustatzen du lehiaren kultura.

Antitrust Policy is a guiding of the social economy of the market. Since 1890 by the Sherman Act enactment in the United States, the Defence of Competition is part of the economic policy in the developed countries. In the Spanish State, after the 208/1999 ruling of the Constitutional Court, the application of the antitrust policy has been partially decentralised. Catalonia was the first autonomous community that created its own institution to defend the antitrust policy. Its experience shows the importance of these instruments, whose proximity and knowledge of the market, make easy the persecution of the restrictive behaviour of Antitrust, drive to a major liberalisation of the different markets, and finally, promote with efficacy the Antitrust culture in the whole society.

ÍNDICE

1. El papel de los organismos de Defensa de la competencia
 2. Administración central del estado y comunidades autónomas
 3. El modelo catalán de Defensa de la competencia
 4. Beneficios de un modelo descentralizado de Defensa de la competencia
 5. Comentario final
- Referencias bibliográficas

Palabras clave: conducta abusiva, conducta restrictiva, conducta desleal, distribución de competencias, autorización singular, costes de transacción

N.º de clasificación JEL: K21, K42, L41, L42, R38

1. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

La Defensa de la competencia ha recorrido una larga historia en el mundo occidental desde que a finales del siglo XIX en Estados Unidos se promulgara la «Sherman Act» (1890)¹. Desde entonces numerosos países han intentado evitar que haya acuerdos que restrinjan o puedan restringir

la competencia, así como evitar las situaciones de abuso desde posiciones de dominio. En el caso concreto de España, por influencia de los Estados Unidos, se promulgó la denominada Ley de Prácticas Restrictivas de la Competencia en 1963. Por lo que respecta al ámbito de la Unión Europea, se incorporó la materia en los artículos 85 y 86 del Tratado de la Comunidad Europea (actualmente 81 y 82). En ellos se prohíben los acuerdos restrictivos de la competencia y el abuso de la posición de dominio.

Además, desde mediados del siglo XX, la defensa de la competencia también se relaciona con la intervención que efectúa el Estado en la política económica. En los países occidentales conviven desde entonces la libre competencia y la intervención en el mercado. Así, el Estado asume su responsabilidad en el correcto funcionamiento del mercado. Su papel consiste

* Presidente del Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia y profesor titular de Política Económica de la Universidad de Barcelona.

¹ La Sherman Act. Como afirma la famosa ley norteamericana, Sherman Act (1890): «Se plantea una exigencia de vigilancia de los poderes públicos con el fin de que se mantengan las condiciones que permiten a las fuerzas del mercado un desenvolvimiento eficaz, esto es, es necesario crear el cuadro normativo adecuado para la existencia de auténticas condiciones de competencia». Y seguía: «Es rigurosamente falso que el mercado se cuide a sí mismo. O el Estado se ocupa del mercado, cuidando de que exista y de que se perpetúe, o las propias fuerzas del mercado acabarán pronto con él».

en establecer las «reglas del juego» y vigilar su cumplimiento. El Estado fija el marco general de ordenación, pero también interviene para garantizar su mantenimiento y evitar actuaciones que sean contrarias a las citadas reglas o a los efectos que éstas persiguen, todo ello sin perjudicar los acuerdos y planes privados que sean de conformidad con el orden económico fijado.

En este esquema, la Defensa de la competencia es un principio rector de la economía social de mercado. Tanto la teoría como la amplia experiencia acumulada muestran que si realmente existe competencia en los mercados, las empresas y los consumidores se benefician de precios más reducidos, mayores posibilidades de elección de los consumidores y de una mejor atención a los clientes, a lo que cabe añadir que resulta más fácil la entrada de nuevas empresas. Desde la perspectiva del conjunto de la economía, la competencia favorece la reducción de la inflación, el aumento de las exportaciones, un mayor crecimiento económico y del empleo. En otras palabras, la existencia de una verdadera competencia contribuye al bienestar y al incremento de la riqueza de los países.

Las administraciones públicas deben defender e impulsar la competencia. Para ello cuentan con tres grandes ámbitos de actuación. En primer lugar, han de vigilar y perseguir aquellos acuerdos, decisiones, recomendaciones o prácticas de agentes económicos que produzcan, aunque sea potencialmente, el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia (fijación de precios, limitación de la producción o la distribución, reparto del mercado o de las fuentes de suministro, aplicación en las relaciones comerciales de

condiciones desiguales a prestaciones equivalentes que coloquen a algún competidor en situación de desventaja, etc.), así como los abusos de posición dominante por parte de una o de varias empresas.

También las administraciones públicas han de promocionar e impulsar la libre competencia y el funcionamiento eficiente de los mercados. Para ello se realizan estudios, informes, propuestas, o se procede al impulso de los procesos de liberalización para mejorar la competencia en los distintos sectores y actividades económicas. Y en tercer lugar, las administraciones deben informar sobre la legislación y política de la defensa de la competencia y difundir entre los ciudadanos y los agentes económicos una amplia cultura de la competencia.

2. ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Los órganos responsables en materia de competencia se establecieron de forma centralizada en la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia². En concreto, se reguló el funcionamiento de un único Servicio de Defensa de la Competencia (con funciones instructoras) y un único Tribunal de Defensa de la Competencia (con funciones resolutorias) para el conjunto del Estado. Por consiguiente, no se recogía la posibilidad de que las comunidades autónomas pudieran establecer órganos autonómicos en este ámbito. Ante esta opción, el

² *Boletín Oficial del Estado*, núm. 170, de 18 de julio de 1989.

Gobierno Vasco³ y el Gobierno Catalán⁴ interpusieron sendos recursos de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la citada ley. Atendiendo a estos recursos el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 208/1999^{5,6}, declaró la inconstitucionalidad de la cláusula «en todo o parte del mercado nacional» contenida en diversos preceptos de la Ley citada en la medida en que dicha cláusula atribuía al Estado la totalidad de la competencia ejecutiva en este ámbito e invadía las competencias que las comunidades autónomas podían tener atribuidas.

La sentencia del Tribunal Constitucional dio lugar a la Ley 1/2002 de coordinación de las competencias del Estado y las comunidades autónomas en materia de defensa de la competencia⁷. En la misma se estableció la distribución de competencias en la materia entre el Estado y las comunidades autónomas⁸.

Corresponde al Estado:

- a) Los procedimientos que tengan por objeto conductas restrictivas, abusivas o desleales que alteren o puedan alterar la competencia en un ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado estatal⁹.

- b) La autorización de conductas que impidan o restrinjan la competencia, en los supuestos y con los requisitos previstos en la Ley¹⁰, cuando afecten a un ámbito supraautonómico o al conjunto del mercado estatal.
- c) El control de las concentraciones entre empresas.
- d) El control de las ayudas públicas.
- e) La adopción de reglamentos de exención por categorías.
- f) La aplicación del derecho comunitario de la competencia.
- g) La representación en los organismos internacionales.

En cambio, corresponde a las comunidades autónomas:

- a) Los procedimientos que tengan por objeto las conductas restrictivas, abusivas o desleales que alteren o puedan alterar la competencia en un ámbito no superior al de la comunidad autónoma¹¹.
- b) La autorización de conductas que impidan o restrinjan la competencia en los supuestos y los requisitos previstos en la Ley¹², cuando afecten a un ámbito no superior a la comunidad autónoma.

Asimismo, los órganos competentes de las comunidades autónomas pueden: emitir informes de oficio o a instancia del gobierno autonómico sobre actividades normativas o administrativas que afecten a la competencia; proceder a la investiga-

³ 17 de octubre de 1989.

⁴ 18 de octubre de 1989.

⁵ Sentencia de 11 de noviembre de 1999, dictada sobre los recursos de inconstitucionalidad acumulados números 2009/1989 y 2027/1989.

⁶ La sentencia tuvo dos votos particulares.

⁷ *Boletín Oficial del Estado*, núm. 46, de 22 de febrero de 2002.

⁸ También tienen atribuidas competencias en este ámbito la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (disposición adicional tercera de la Ley 1/2002), así como la Comisión Nacional de la Energía y la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

⁹ De conformidad con lo establecido en los artículos 1, 6 y 7 de la Ley de Defensa de la Competencia.

¹⁰ De conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 4 de la Ley de Defensa de la Competencia.

¹¹ De conformidad con lo establecido en los artículos 1, 6 y 7 de la Ley de Defensa de la Competencia.

¹² De conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 4 de la Ley de Defensa de la Competencia.

ción y al análisis de sectores y actividades económicas en términos de libre competencia; o difundir la cultura de la competencia e informar a las empresas y ciudadanos.

Ante la posibilidad de que a consecuencia de la distribución de competencias en algunos supuestos puedan producirse ciertas discrepancias, la Ley fija determinados órganos y mecanismos de coordinación y resolución de conflictos. En concreto¹³:

- a) El Consejo de Defensa de la Competencia, como órgano de colaboración, coordinación e información recíproca entre el Estado y las comunidades autónomas.
- b) La Junta Consultiva en materia de conflictos.
- c) Diferentes mecanismos de información recíproca.
- d) La posibilidad de que el Servicio de Defensa de la Competencia y el Tribunal de Defensa de la Competencia puedan celebrar convenios de colaboración con los órganos competentes de las comunidades autónomas para la instrucción y la resolución de los procedimientos.

Con relación a alguno de estos organismos y a los citados mecanismos se ha cuestionado que no haya una situación de estricta reciprocidad entre la posición de la administración central del Estado y las administraciones autonómicas. Así, por ejemplo, en la Junta Consultiva en materia de conflictos el presidente tiene el voto dirimente y es nombrado por el Ministerio

de Economía. En la misma línea se puede señalar que las obligaciones de transmitir la información son diferentes según se trate de los órganos de la administración central o de los autonómicos. Las comunidades autónomas, en todo caso, remitirán al Servicio de Defensa de la Competencia copia de todas las denuncias y solicitudes de autorización singular recibidas, notificando cualquier conducta detectada de oficio que pueda ser restrictiva de la competencia. En cambio, el Servicio de Defensa de la Competencia solo remitirá a los órganos autonómicos una nota sucinta de todas las denuncias y solicitudes de autorizaciones singulares que hayan recibido, así como de las actuaciones practicadas de oficio, cuando se refieran a conductas que afecten a la respectiva comunidad autónoma.

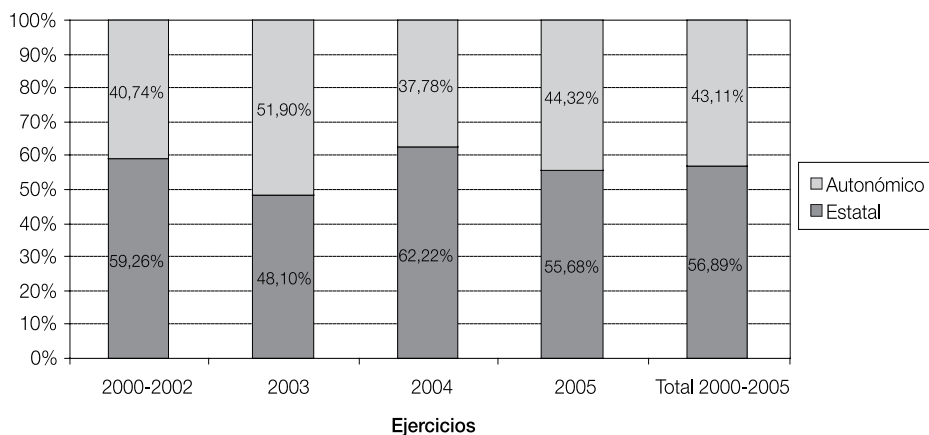
Los siguientes gráficos muestran a qué nivel corresponderían los asuntos a la administración del Estado o a los organismos autonómicos en caso de estar constituidos, y también la distribución de casos de ámbito autonómico por comunidades.

Como muestra el gráfico n.º 1, según datos de los ejercicios 2000 a 2005, ambos inclusive, los expedientes por conductas contrarias a la competencia de los art. 1, 6 y 7 de la Ley 16/89, así como las autorizaciones del artículo 4, correspondían en un 57% al ámbito estatal y en un 43% al ámbito autonómico. Es previsible que el porcentaje relativo a las comunidades autónomas aumente al incrementarse las denuncias por la proximidad de las instituciones a los ciudadanos y agentes económicos.

El número de asuntos del 2000 al 2005 distribuido por comunidades autónomas

¹³ Artículo 2 a 5 de la Ley de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia.

Gráfico n.º 1
**Distribución de los expedientes
 según su ámbito de competencia**
 (en %)



Fuentes: Servicio de Defensa de la Competencia, Dirección General de Defensa de la Competencia de la Generalitat de Cataluña y elaboración propia.

varía mucho de unas a otras comunidades (gráfico n.º 2). Cataluña es la que más asuntos autonómicos concentra, un total de 63, seguida de Madrid con 28, Andalucía con 27, y Comunidad Valenciana y Galicia con 22. Navarra con 2 casos y La Rioja con 1 son las que durante ese período tuvieron menos casos. No obstante, si nos fijáramos en la evolución temporal, observaríamos que la frecuencia de asuntos, ha ido aumentando en los últimos tres años, 2003, 2004 y 2005, justamente cuando en Cataluña han funcionado plenamente los órganos de defensa de la competencia mientras que en el resto de comunidades no ocurría tal cosa.

El estudio de la distribución de asuntos por sectores y actividades de ámbito au-

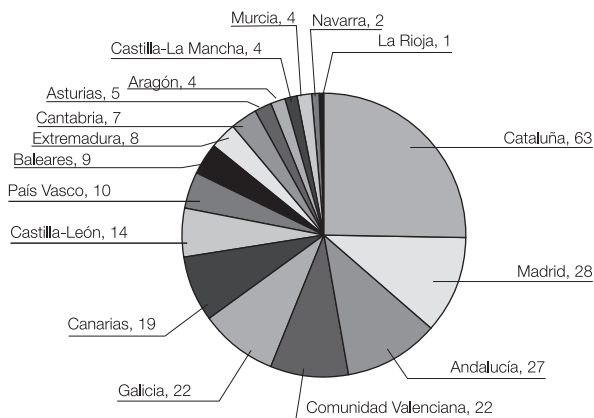
tonómico nos ofrece el siguiente cuadro. Son¹⁴ los colegios profesionales, administraciones públicas, funerarias, distribución de gas, actividades farmacéuticas, distribución de prensa,... los que concentran la mayoría de casos. En cambio, los sectores y actividades relevantes del ámbito supraautonómico o del conjunto del mercado estatal son¹⁵: telecomunicaciones, actividad de televisión y radio, distribución de productos de alimentación y bebidas, distribución de tabaco y productos farmacéuticos, transporte aéreo y

¹⁴ Según información del Servicio de Defensa de la Competencia para el período 2000-2002.

¹⁵ Según información del Servicio de Defensa de la Competencia para el período 2000-2002.

Gráfico n.º 2

**Distribución de expedientes por comunidades autónomas
(2000-2005)**



Fuentes: Servicio de Defensa de la Competencia, Dirección General de Defensa de la Competencia de la Generalitat de Cataluña, Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia y elaboración propia.

marítimo, producción y distribución de energía, intermediación financiera.

3. EL MODELO CATALÁN DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

El Tribunal Catalán de Defensa de la competencia y la Dirección General de Defensa de la Competencia de la Generalitat son los órganos de defensa de la competencia de Cataluña¹⁶. Al igual que en el Estado, las funciones de instrucción

y de resolución de los expedientes quedan atribuidas a órganos diferentes, con la finalidad de garantizar la imparcialidad de los órganos que deben decidir sobre la conducta concreta de que se trate. Así pues mientras la Dirección General de Defensa de la Competencia¹⁷ tiene las funciones de incoación y de instrucción de los expedientes, el Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia procede a resolverlos.

El Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia es un organismo al servicio de los ciudadanos y de las empresas, cuya misión es proteger e impulsar la com-

¹⁶ Decreto 222/2002, de 27 de agosto, por el cual se crean los órganos de defensa de la competencia de la Generalitat de Catalunya (*Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña*, núm. 3711, de 2 de septiembre del 2002).

¹⁷ Se estructura en dos áreas: el área de conductas restrictivas de la competencia y el área de estudios y análisis del mercado.

petencia en Cataluña. El Tribunal actúa con personalidad jurídica propia, total independencia, autonomía de gestión y plena capacidad de obrar en el ejercicio de sus funciones para el cumplimiento de sus finalidades. Asimismo, está constituido como un organismo autónomo de carácter administrativo adscrito al Departamento de Economía y Finanzas de la Generalitat.

Los objetivos del Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia son:

- a) Defender a la ciudadanía mediante sus resoluciones.
- b) Realizar propuestas para la mejora de la competencia mediante informes, estudios y análisis de los sectores económicos.
- c) Difundir a la sociedad los beneficios de la competencia, defendiendo los derechos de los ciudadanos y de las empresas.
- d) Participar en los organismos estatales e internacionales que velan por la defensa de la competencia.

Asimismo, el funcionamiento del Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia garantiza los siguientes principios:

- a) Seguridad jurídica. Se aplica un detallado procedimiento y cada una de sus decisiones está plenamente fundamentada.
- b) Transparencia. Se publican en Internet las resoluciones y estudios del Tribunal.
- c) Independencia de las decisiones¹⁸.

¹⁸ En esta línea, los mandatos tienen carácter irrevocable. El presidente y los vocales son nombrados entre juristas, economistas y otros profesionales de reconocido prestigio por un periodo de cinco años, que puede ser renovado por una única vez y por igual periodo.

- d) Tutela judicial efectiva mediante la revisión de las resoluciones del Tribunal, si son recurridas ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Las principales actuaciones que el Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia ha desarrollado hasta la fecha se pueden agrupar en cuatro ámbitos diferenciados:

- a) Tramitación y resolución de los expedientes correspondientes a los procedimientos previstos en la Ley de Defensa de la Competencia, y de conformidad con la distribución de competencias expuesta en párrafos anteriores.
- b) Realización de propuestas normativas, informes y estudios.
- c) Información y difusión pública de la defensa de la competencia.
- d) Participación en organismos estatales e internacionales.

El cuadro n.º 1 muestra una síntesis de las principales actuaciones llevadas a término por el Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia en los años 2003, 2004 y 2005.

3.1. Tramitación y resolución de expedientes

En cuanto a los expedientes correspondientes a los procedimientos previstos en la Ley 16/1989, de defensa de la competencia, y que corresponden al ámbito de la comunidad autónoma, el número de expedientes iniciados por la Dirección General de Defensa de la Competencia desde finales del 2002 hasta finales del 2005; ha sido de 41¹⁹ de ellos 39 corresponden a

¹⁹ Según datos de la propia Dirección General de Defensa de la Competencia de la Generalitat de Catalunya.

Cuadro n.º 1

**Actividades del Tribunal catalán de Defensa de la Competencia
(2002-2005)**

Asuntos	41
Resoluciones dictadas por el TCDC	10
Estudios e informes	11
Publicaciones	6
Jornadas	4
Folletos de difusión pública	3
Actividades institucionales de ámbito estatal	12
Actividades institucionales de ámbito internacional	10

Fuentes: Dirección General de Defensa de la Competencia de la Generalidad de Cataluña, TCDC y elaboración propia.

denuncias presentadas y 2 a actuaciones iniciadas de oficio. Los citados expedientes se hallaban, al finalizar el año 2005, en la siguiente situación:

- a) Dieciséis expedientes fueron archivados. Además, otro expediente fue archivado y recurrido ante el Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia quien resolvió a favor de los recurrentes²⁰.
- b) Dos finalizaron con acuerdo convencional de las partes ante la Dirección General de Defensa de la Competencia.
- c) Diez expedientes han visto finalizada su instrucción y han sido remitidos al Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia. Siete de ellos ya han sido resueltos²¹, mientras que los

tres restantes se hallan en fase de resolución.

- d) Un expediente de «autorización singular» ha sido resuelto por el Tribunal²².
- e) El resto de expedientes se hallan en la Dirección General en diferentes estadios de tramitación.
- f) Además de los 41 asuntos, tres casos denunciados ante la Dirección General de Defensa de la Competencia se trasladaron al Servicio de

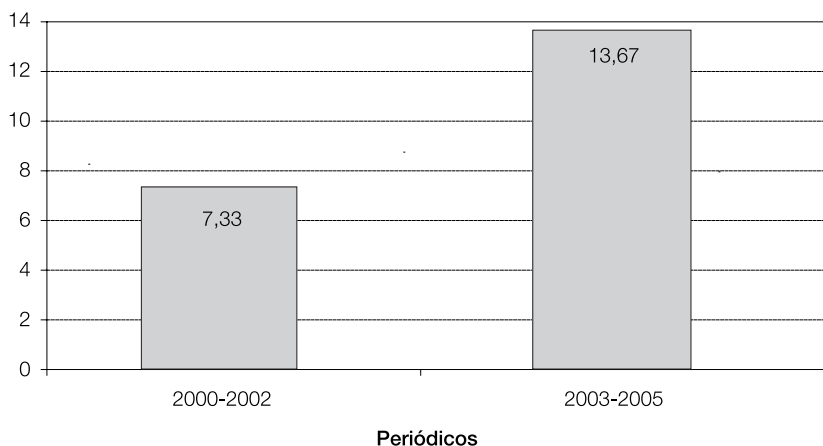
²⁰ Expediente RC 1/04, Colegio Oficial de Detectives Privados de Cataluña. Resolución TCDC, de 10 de marzo de 2004.

²¹ Expediente 3/03, Autoescuelas del municipio de Sabadell (resolución TCDC, de 21 de julio del 2004);

2/03, Escuelas de esquí (resolución TCDC, de 28 de julio del 2004); Expediente 4/03, Electra Caldense, SA - Endesa Distribución Eléctrica, SLU (resolución TCDC, de 6 de octubre del 2004); Expediente 5/04, Autoescuelas del municipio de Santa Coloma de Gramenet (resolución TCDC, de 17 de junio de 2005); Expediente 6/04, Autoescuelas del municipio de Badalona (resolución TCDC, de 23 de junio de 2005); Expediente RC 7/04, Colegio Oficial de Detectives Privados de Cataluña (resolución TCDC, de 2 de febrero de 2005); Expediente 8/04, Autoescuelas del municipio de l'Hospitalet de Llobregat (resolución TCDC, de 23 de noviembre de 2005).

²² Expediente RA 1/03, Gremio de Vehículos a Motor de Barcelona y Provincia.

Gráfico n.º 3
Promedio anual de asuntos en Cataluña
 (en %)



Fuentes: Dirección General de Defensa de la Competencia de la Generalitat, TCDC y elaboración propia.

Defensa de la Competencia del Estado, por corresponder al ámbito supraautonómico.

Al comparar los tres años precedentes a la creación de los órganos catalanes (2000 a 2002) con los tres primeros ejercicios de funcionamiento se observa que el número de asuntos se ha doblado. En los años 2000, 2001 y 2002, se asignaron 22 casos, lo que representa 7,3 casos por año, mientras que en los años 2003, 2004 y 2005 la citada Dirección ha tenido conocimiento de otros 41 casos, a lo que corresponde un promedio anual de 13,7 (gráfico n.º 3).

La clasificación de las materias de los expedientes por sectores de actividad económica en Cataluña durante el perio-

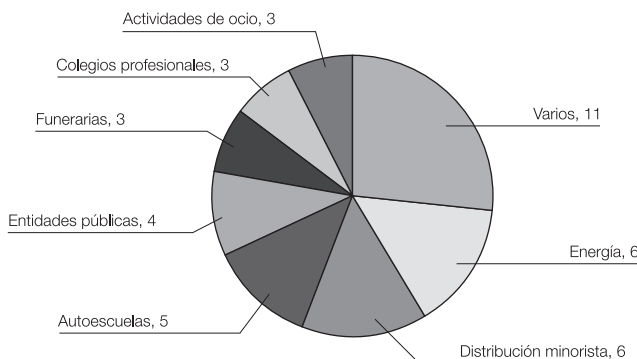
do 2003-2005 se muestra en el gráfico n.º 4. Los asuntos referentes a Energía y Distribución minorista han sido los más numerosos con 6 expedientes, seguidos de Autoescuelas con 5 y Entidades públicas con 4. Funerarias, Colegios profesionales y Actividades de ocio han concentrado 3 expedientes cada uno.

3.2. **Propuestas, estudios y análisis tendentes a mejorar la competencia**

El segundo gran ámbito de actuación del Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia radica en la realización de propuestas, estudios y análisis para mejorar la competencia. Los órganos de de-

Gráfico n.º 4

Distribución de expedientes por sectores de actividad en Cataluña (2000-2005)



Fuentes: Dirección General de Defensa de la Competencia de la Generalitat, TCDC y elaboración propia.

fensa de la competencia han de procurar cada vez más la anticipación, mediante la realización de propuestas para impulsar la competencia en los mercados de bienes y servicios, así como mejorar la eficacia en la aplicación de su normativa. En este ámbito se han realizado estudios y propuestas relativos al marco institucional y organizativo²³; estudios y propuestas sobre normas materiales de la competencia²⁴; y se han impulsado estudios

sobre actividades y análisis económico de la competencia en diferentes campos, sobre las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, indicadores y métodos para el análisis de la competencia en los mercados de productos, así como la distribución de gasolina en Cataluña²⁵.

²³ Estudio y aprobación del reglamento interno (2003), estudio y propuestas al borrador de organización y funcionamiento del Consejo General de Defensa de la Competencia (2003), y estudio y propuestas del borrador de organización y funcionamiento de la Junta Consultiva en materia de conflictos (2003).

²⁴ Estudio y propuestas sobre el Reglamento 1/2003 de la Unión Europea y observaciones a los textos europeos sobre el denominado «Paquete de modernización» (2003); Estudio y propuestas sobre el pro-

yecto de Real Decreto relativo a la aplicación en España de las normas comunitarias de la competencia (2004); Estudio y propuestas sobre el Libro Blanco para la reforma del sistema español de defensa de la competencia (2005); Estudio y propuestas sobre el proyecto de Real Decreto de exención por categorías de los registros de morosos (2005); y Estudio y propuestas al borrador del anteproyecto de la Ley de Defensa de la Competencia (2005).

²⁵ «Possibles conflictes de competència en l'economia digital» (2003); «Una metodologia per l'anàlisi de la competència en els mercats de productes. Lliçons de l'experiència comparada» (2004); y «La competència en la distribució de gasolina a Catalunya» (2005).

3.3. Información y difusión pública de la cultura de competencia

Un tercer grupo de actuaciones del Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia se centra en la información y la difusión pública. En esta línea, está a disposición de las empresas, organizaciones, profesionales y de todos los ciudadanos la página Web²⁶ del Tribunal, en la que, además de recogerse las resoluciones, publicaciones *on-line* del TCDC, marco normativo, fondo bibliográfico, etc., se publica el Boletín trimestral de actualidad de la competencia. El impulso y mejora de la competencia también son llevados a cabo mediante la edición de publicaciones²⁷, la organización de jornadas²⁸, la elaboración de materiales de difusión pública, el mantenimiento de un servicio de biblioteca y documentación (con más de 400 ejemplares especializados), la formación en práctica de estudiantes universitarios, conferencias, reuniones con organizaciones sociales y económicas, universidades, y un largo etcétera.

²⁶ www.gencat.net/economia/tcdc.

²⁷ *Codi normatiu de defensa de la competència (2003); Competència i Territori (2004); Memòria TCDC 2003 (2004); Reglamente Interno (2004); Competència i TIC (2004); o Memòria TCDC 2004 (2005)*. En el momento de redactar este artículo hay otras dos publicaciones que se están elaborando.

²⁸ Seminario «*Comerç interior, territori i competència. Beneficis i riscos del nou sistema de política de defensa de la competència*», conjuntamente con la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (2003); Jornada «*TIC i competència*», conjuntamente con la Universitat Oberta de Catalunya (2004); *Jornada sobre la Judicialización y modificaciones del Derecho Administrativo de la competencia* conjuntamente con el Colegio de Abogados Barcelona (2005); *Jornada sobre el Análisis económico de la competencia en los mercados. Lecciones de la experiencia* conjuntamente con la Universidad de Barcelona (2005).

3.4. Participación institucional

El último grupo de actuaciones del Tribunal Catalán de Defensa de la competencia se refiere a la participación institucional en diversos organismos y foros estatales e internacionales (Consejo de Defensa de la Competencia, *International Competition Network*)...

4. BENEFICIOS DE UN MODELO DESCENTRALIZADO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

La aplicación de un modelo descentralizado de promoción y defensa de la competencia conlleva beneficios para los ciudadanos y las empresas. Países con una gran tradición en esta materia, como Estados Unidos y Alemania, tienen desde hace mucho tiempo un sistema descentralizado de defensa de la competencia. En el marco de la Unión Europea y el mercado único también coexisten los órganos comunitarios con las estructuras de órganos de defensa de la competencia de los Estados miembros. La aplicación en España de un modelo con órganos de la administración central del Estado y órganos de las comunidades autónomas hará, igualmente, más eficaz la defensa de la competencia y reforzará sus efectos positivos. Los beneficios ya se observan en el caso del modelo catalán. Entre tales beneficios podemos citar los siguientes:

4.1. Reducción de costes de transacción

La instrucción y la resolución de los expedientes de posibles conductas contrarias a la competencia se llevan a cabo con mayor proximidad a los hechos y a

las partes interesadas. Disponer de organismos más cercanos permite un mayor acceso a las pequeñas y medianas empresas y al conjunto de los ciudadanos, así como una mayor agilidad en la tramitación. En este sentido, hay que pensar en los costes económicos, de tiempo, información y negociación, es decir, costes de transacción. La confianza en los profesionales con los que se trabaja habitualmente se refuerza. Ello supone también la existencia de la posibilidad de acudir a instituciones próximas a los problemas y a las partes implicadas. Resulta mucho más fácil que las pequeñas y medianas empresas, o incluso los ciudadanos, que difícilmente acudirían a un tribunal estatal, se animen a asistir a uno autonómico. A modo de ejemplo, el Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia ha resuelto hasta la fecha numerosos expedientes en los que los estaban directamente implicados particulares, pequeñas y medianas empresas, organizaciones de consumidores... Cabe aquí reiterar que durante los tres años de funcionamiento de los órganos catalanes el número de asuntos a tratar se haya doblado respecto a los tres años precedentes, cuando era necesario recurrir a los órganos de la administración central.

No obstante, se podría plantear una objeción: que la existencia de una pluralidad de organismos de defensa de la competencia en el conjunto del Estado puede, en alguna ocasión, suscitar interpretaciones dispares de la ley e inseguridad jurídica. Con relación a este tema también se plantea el problema de la selección de la ventanilla (*forum shopping*). Es decir que los agentes económicos traten de acudir a aquella autoridad que aplique los criterios más favorables para sus intereses, lo que

provocaría, sin duda, una disfunción del sistema y una forma de trato discriminatorio. Mediante un sistema de atribución clara de los casos y mecanismos de cooperación se evita tal posibilidad. Asimismo, es necesario un sistema ágil de información y coordinación en la aplicación de la ley entre las diferentes instituciones competentes. En el periodo 2003-2005 no se ha producido ningún conflicto de atribución de asuntos entre los organismos de la administración central y los de Cataluña. En este sentido, la existencia de seguridad jurídica de las empresas y los particulares es un requisito imprescindible. Así, un contexto de inseguridad jurídica puede desmotivar a los empresarios respecto a sus posibles inversiones. No se trata solo de arriesgarse a posibles sanciones, sino también a que la consideración de los actos y acuerdos cambie en función del órgano que deba resolver sobre su conformidad. La competencia debe estar determinada por una aplicación de las normas clara y precisa para que las empresas puedan adoptar las decisiones en entornos que garanticen una seguridad, jurídica y económica. Una relación armoniosa entre los órganos estatales y los de las comunidades autónomas, basada en la cooperación leal de ambas partes, ha de permitir una aplicación eficaz y homogénea de la ley, máxime cuando la legislación es común y existe una amplia jurisprudencia del Tribunal español de Defensa de la Competencia. En el supuesto de surgir discrepancias, se han establecido adicionalmente los mecanismos de colaboración y de información recíproca. Por lo que se refiere a la experiencia de estos tres años de funcionamiento de los órganos catalanes de defensa de la competencia, cabe destacar que no se ha producido ningún tipo de inseguridad jurí-

dica y que no ha habido interpretaciones dispares entre las resoluciones del Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia y el Tribunal estatal.

4.2. División de competencias, especialización y productividad

En un sistema descentralizado se dispone de más medios humanos y materiales, al sumar los que destinan las administraciones autonómicas a los ya existentes en la administración central. En este sentido, a medida que se vayan constituyendo órganos de defensa de la competencia en diferentes comunidades autónomas, el Servicio de Defensa de la Competencia y el Tribunal de Defensa de la Competencia estatales se verán liberados de la tramitación y resolución de asuntos cuyo ámbito no excede a la comunidad autónoma, centrándose en aquellos casos de carácter supraautonómico²⁹.

Este aumento de recursos humanos y materiales no necesariamente debe significar un incremento de la burocracia y del gasto público. En cuanto a la inflación de la burocracia, resulta contrarrestada por los beneficios de la aproximación y por la mayor agilidad de la instrucción y la resolución de los casos que se planteen. Por lo que se refiere al gasto público hay que ponerlo en relación con los beneficios sociales o eficiencia macroeconómica que generan, así como con la eficiencia y austeridad que siempre guían su ejecución. En el modelo catalán, en cuanto a su Tribunal de Defensa de la Competencia, se

ha optado en sus primeros años por una estructura de personal mínima³⁰ y por un reducido presupuesto³¹.

4.3. Mayor afinidad con los temas regionales y locales

La actuación y proximidad de órganos autonómicos permite incidir con mayor eficacia en asuntos que, aunque son de ámbito local, pueden dificultar el correcto funcionamiento del mercado. Así, por ejemplo, acuerdos y actuaciones contrarios a la competencia relacionados con la distribución de productos, los colegios y asociaciones profesionales, los servicios funerarios, las administraciones públicas...

También es importante el papel que pueden desempeñar los organismos autonómicos respecto a sectores estratégicos y el refuerzo de la competencia en dichos sectores. Mediante un buen sistema de coordinación entre las diferentes autoridades autonómicas y estatales, se puede realizar una labor práctica eficaz en sectores como los de la energía (gas, electricidad, agua, ...) en los que la fase de distribución y comercialización tienen una dimensión eminentemente local³²; y donde pueden producirse monopolios de ámbito autonómico o local y situaciones de abuso de posición de dominio. En el

³⁰ El personal de soporte del Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia estaba compuesto, a 31 de diciembre del 2005, por 4 colaboradores técnicos y 3 auxiliares administrativos.

³¹ El presupuesto del Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia para el 2005 ha sido de 1.115.194 €.

³² Por ejemplo, aumenta constantemente el trabajo conjunto del Bundeskartellamt (Autoridad de Defensa de la Competencia alemana) y las autoridades de los länder en los sectores regulados.

²⁹ Esta tendencia puede verse matizada por los asuntos que se reciban procedentes de la descentralización en el ámbito de la Unión Europea.

caso catalán, se han finalizado o están en trámite expedientes con relación a conductas contrarias a la competencia del ámbito de la electricidad, por ejemplo.

4.4. La promoción de la competencia

La descentralización potencia la función de promoción de la competencia. Es lo que se denomina «*Advocacy of competition*», entendida como la tarea fundamental que deben desempeñar las autoridades en cuanto a la promoción e impulso de la competencia y del funcionamiento eficiente de los mercados. Estas actividades de fomento van dirigidas por una parte, a las autoridades públicas que tienen capacidad reguladora, y por otra, al conjunto de la sociedad, con la finalidad de promover un entorno competitivo en los sectores y las actividades económicas. Desde esta perspectiva, la «*advocacy of competition*», el grado de desarrollo de la economía de mercado y el dinamismo de las autoridades de defensa de la competencia están íntimamente relacionados con la cultura de la competencia. El fomento de la libre competencia se materializa en: la elaboración de estudios e informes; la realización de propuestas normativas; el impulso de los procesos de desregulación y liberalización; la realización de jornadas, seminarios, conferencias...; o en el deber de informar y aproximar los instrumentos de defensa de la competencia a los ciudadanos y a las empresas. En todos estos aspectos los organismos autonómicos tienen un gran papel a desarrollar. Como ya se ha expuesto, el Tribunal catalán de Defensa de la Competencia ha desempeñado actuaciones en todos estos ámbitos. Cabe destacar los estudios que ha impulsado relativos a los posibles conflictos de com-

petencia en la economía digital, a una metodología para el análisis de la competencia en los mercados de productos, o la competencia en la distribución de la gasolina en Cataluña.

4.5. Información a los ciudadanos y a los agentes económicos

Aunque esta labor de difusión puede considerarse como una parte integrante de la función más amplia de promoción de la competencia, es tratada separadamente por su especificidad. Más allá de la tramitación de los expedientes sancionadores o de las autorizaciones, los tribunales autonómicos deben tener como objetivo fundamental informar a los particulares y a las empresas (en especial a las pequeñas y medianas) sobre sus ventajas y sobre los instrumentos que ofrece, así como de las condiciones que impone la política de competencia. Deberá tratarse de una actuación pedagógica y de concienciación. El Tribunal catalán de Defensa de la Competencia lo viene realizando mediante la distribución de materiales de difusión pública, su página web...

La mayor información y difusión, junto con la proximidad de las instituciones autonómicas, podrían provocar un cierto «efecto llamada», esto es una eclosión de la demanda por parte de los ciudadanos y agentes económicos que al conocer mejor sus derechos y saber que la administración vela por los mismos se anima a exigir su defensa. En sí mismo ello resulta positivo, y que no exista una mala utilización depende de los propios órganos de defensa de la competencia.

Para finalizar este apartado, debe señalarse que es del todo infundado considerar

que la coexistencia de organismos de defensa de la competencia de la administración central y de las administraciones autonómicas pueda ocasionar algún efecto de fragmentación del mercado (por falta de igualdad de las condiciones, por ejemplo). La unidad de mercado está garantizada y las políticas de defensa de la competencia la refuerzan. Asimismo, la existencia de un mercado único está amparada por la doctrina del Tribunal Constitucional, que en la sentencia 208/1999 considera que la capacidad normativa y las actividades que determinan la configuración de la unidad de mercado deben atribuirse al Estado. Asimismo, a los órganos competentes de la

administración central del Estado les corresponden las actuaciones exclusivas con relación a aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado estatal.

5. COMENTARIO FINAL

Finalmente, y como conclusión, señalaré que el sistema descentralizado, con organismos de control de la competencia de ámbito estatal y autonómico, funciona bien y presenta indudables ventajas para los ciudadanos y las empresas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMILS, R. (2003): «Los nuevos tribunales autonómicos de defensa de la competencia». *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia* 224, marzo-abril, 64-79.
- CASADO, F. (2002): «Consideracions sobre els tribunals de defensa de la competència». *Nota d'Economia* 74, 3r quadrimestre, 131-137.
- COSTAS, J.C. (2002): «Els òrgans autonòmics de defensa de la competència». *Nota d'Economia* 74, 3r quadrimestre, 121-129.
- FOLGUERA, J. y BACHES, S. (2002): «Les normes de defensa de la competència a la Unió Europea i als Estats Units d'Amèrica: introducció a l'estudi comparat». *Nota d'Economia* 74, 3r quadrimestre, 147-167.
- FRANCO, LI. (2004): «Els òrgans catalans de defensa de la competència. Els beneficis de la descentralització». *Competència i Territori*, Generalitat de Catalunya, 101-115.
- FRANCO, LI. (2006): «La judicialització del dret de la competència i el nou paper dels òrgans administratius». *Aplicació del Dret de la Competència a Catalunya. Òrgans administratius, òrgans judicials*, Generalitat de Catalunya, 15-27.
- GUILLÉN, J. (2005): *Libre competencia y Estado autonómico*. Marcial Pons, Madrid-Barcelona.
- PETITBÒ, A. (2002): «Los órganos de defensa de la competencia ante la nueva economía y la descentralización de sus funciones». *Anuario de la Competencia 2001*, Fundación ICO, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 45-75.
- TORNOS, J. (2000): «Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 208/1999 sobre la Ley de Defensa de la Competencia 16/1989». *Anuario de la Competencia 1999*, Fundación ICO, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 97-120.
- VV.AA. (2005): *La modernización del derecho de la competencia en España y en la Unión Europea*. MARTÍNEZ, S. y PETITBÒ, A. (dirs.), Fundación Rafael del Pino, Marcial Pons, Madrid-Barcelona.