

LA COMPETENCIA: UN BIEN SOCIAL QUE GENERA SENTIMIENTOS POSITIVOS

Amadeo Petitbò Juan
 Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia(*)

INTRODUCCIÓN

Deseo hablarles de un aspecto muy concreto de la competencia: la competencia como un bien social. En otros términos, quiero referirme a la competencia como un instrumento al servicio de los intereses públicos. Para ello dividiré mi intervención en cinco partes. En la primera me referiré, en general, a la competencia y al interés por el papel del mercado en España. A continuación haré mención al debate sobre la liberalización. En tercer lugar, resumiré los efectos positivos de la competencia, ilustrándolos con algunos ejemplos. En cuarto lugar haré mención de los principios y los criterios empleados por el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) en sus Informes. Y, por último, haré una breve referencia al futuro.

EL INTERÉS POR EL MERCADO

El título que he elegido para encabezar mi intervención no es original. Está enraizado en la tradición anglosajona y me lo ha sugerido un texto del Profesor R. Skidelsky y el resultado de una encuesta. El Profesor Skidelsky escribió que "El cambio más importante de la economía política entre las dos mitades del siglo XX ha sido el movimiento desde la indiferencia u hostilidad en relación con el mercado hacia el reconocimiento explícito del mercado como un bien social". Y es justamente esta característica de la competencia, tan poco invocada, la que la hace particularmente atractiva, digna de interés y objeto de análisis y aplicación.

El interés por el mercado y la competencia está presente en la sociedad española. Se trata de un interés creciente que se ha introducido

tanto en los círculos políticos y académicos como en la opinión pública. Es cada vez mayor el número de ciudadanos que considera la conveniencia de que los mercados funcionen de acuerdo con las reglas de la libre competencia. Resultan significativos –al margen de las contradicciones entre las diferentes respuestas– los datos contenidos en el estudio del C.I.S. "Economía y Sociedad: Cultura Económica". En efecto, el 70,2 por ciento de los ciudadanos consultados manifestaron que el término competencia les sugería sentimientos positivos. Y el 82,9 por ciento de los ciudadanos entrevistados estaban muy de acuerdo (21,8 por ciento) o de acuerdo (61,1 por ciento) en que la competencia es necesaria para el progreso económico. La consideración de estas cifras revela que, al margen de la comprensible preocupación de los ciudadanos por la cobertura pública de sus necesidades, la mayoría de ellos considera que la competencia es un instrumento efectivo para resolver problemas económicos de envergadura.

Este hecho lo había subrayado el Tribunal en su Informe sobre la competencia en España correspondiente al año 1995. Dijo entonces el Tribunal que "Es indudable que desde nuestra adhesión a la Comunidad Europea se viene produciendo un cambio de mentalidad a este respecto y cada vez son más los partidarios de liberalizar la economía española. La mejor prueba de ello es que en la sociedad española se ha abierto el debate sobre la necesidad de liberalizar diversos ámbitos de la economía, cuando hace tan sólo unos años no se planteaban ni siquiera los efectos de la restricción a la competencia y la intervención no justificada de los poderes públicos". Y el debate sobre la competencia es importante. Con el debate los ciudadanos conocen la esencia del funciona-

miento de los sectores, mercados y actividades y la posible existencia de rentas monopolistas.

El mercado y la competencia son dos asuntos cuyo análisis simultáneo contribuye a conocer mejor la estructura, conducta y resultados de nuestros sectores y actividades. Y la defensa de la competencia cumple la función de atribuir a la iniciativa privada su verdadera dimensión. Pero tales cuestiones todavía son insuficientemente conocidas. Decía el anterior Presidente del TDC, Sr. Fernández Ordóñez, en el año 1993, que la política de defensa de la competencia no exigía ninguna justificación en países como Estados Unidos. En este país los criterios en favor de un mercado libre se aplican desde que hace más de 100 años (en 1890) se aprobó la Ley Sherman. Y como consecuencia de esta benéfica tradición los ciudadanos y las empresas norteamericanas son particularmente sensibles a las conductas y actitudes anticompetitivas. Lo mismo ha ocurrido en algunos países de la Unión Europea que, desde la firma del Tratado de Roma, están acostumbrados a una legislación que, sobre la base de los artículos 85 y 86 del Tratado, defiende la competencia. En Estados Unidos la fijación de los precios atacaría la sensibilidad concurrencial de los ciudadanos. En España, en ocasiones se considera normal o conveniente, pero difícilmente provoca una reacción airada contra una práctica que perjudica a los propios ciudadanos.

También en España el marco legislativo es un elemento de referencia favorable a la competencia. En efecto, la Constitución Española, en su artículo 38, reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y encomienda a los poderes públicos la garantía y la protección de su ejercicio de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación. Tales principios constitucionales han sido recogidos en la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia.

Cuando M. A. Fernández Ordóñez desarrollaba aquella idea, la cultura de la competencia estaba poco enraizada en España. Tradicionalmente los sectores y los mercados han estado protegidos de la competencia. Y esto parecía completamente normal. Por esta razón, con buenos fundamentos, podía hablarse de ausencia de una cultura en favor del mercado y de la competencia. Este hecho ha sido corrobora-

do no sólo por el recuerdo del pasado sino, también, en diversos expedientes analizados por el Tribunal de Defensa de la Competencia. Garajistas, Panaderos, Vendedores de prensa o Farmacéuticos, por ejemplo, han firmado acuerdos claramente restrictivos de la competencia y prohibidos por nuestra Ley de Defensa de la Competencia. Y, en muchas ocasiones, la celebrada firma de tales acuerdos ha tenido como justificación principal la continuación de una tradición que contaba con muchos años de historia y en la que, en ocasiones, participaban, incluso, las autoridades.

Sin embargo, últimamente, muchas cosas han cambiado y otras están cambiando. Nuestros tipos de interés han marcado mínimos históricos. Ahora, por primera vez, el precio de la electricidad se reduce no solamente en términos reales sino también en términos nominales. También podemos elegir entre distintos operadores de transporte aéreo o de telecomunicaciones. La tasa de inflación se ha situado en mínimos históricos. Y no hay duda acerca de que la cultura de la competencia se va extendiendo progresivamente en nuestra sociedad. Ocurre exactamente lo mismo que ha sucedido en otros países unos años antes. Y lo que debe destacarse es que nuestro paso, pese a algún tropiezo, es vigoroso y seguro.

Ahora bien, introducir competencia en un país dominado durante muchos años por la cultura del estanco, de la concesión, del privilegio, de las ayudas públicas y amparado por un cinturón protector de la competencia no es sencillo. Tampoco ha sido sencillo en otros países.

Y tenemos ejemplos de las dificultades. No hace mucho tiempo podíamos leer en la prensa algunas reacciones ante el proyecto del Gobierno de liberalizar los servicios funerarios. Similares reacciones tienen lugar ante el proyecto de liberalizar el suelo urbanizable. También reaccionan los farmacéuticos ante la eventualidad de la liberalización del negocio de la venta de medicamentos. Y la misma reacción tienen los editores y los libreros. Y ante múltiples reacciones contrarias a la competencia, sus actores manifiestan actuar en defensa de los intereses de la mayoría. Con tales afirmaciones pretenden confundir a los ciudadanos haciéndoles creer que el mejor mundo posible es el de las rentas de monopolio y el del poder de mercado de pocos frente a los intereses de

la mayoría. Pero, paulatinamente, en un movimiento sin retorno, los ciudadanos desconfían de los predicadores que defienden los beneficios de unos pocos y comprenden los argumentos de los peregrinos de la libertad de mercado. También tenemos ejemplos de las ventajas de la cultura de la competencia. Los veremos más adelante.

EL DEBATE SOBRE LA LIBERALIZACIÓN

Primero quiero referirme, como elemento de apoyo a mi pretensión de mostrar que la competencia es un bien social, a la liberalización y a la desregulación de algunos sectores, mercados y actividades. El Tribunal sostiene que (todas) las Administraciones públicas son las responsables últimas de que la conducta de los mercados se desarrolle de acuerdo con las reglas de la libre competencia. Aun cuando la liberalización es una tarea fundamental en la que las modificaciones normativas constituyen una condición necesaria, el Tribunal, en virtud de sus competencias, actúa como órgano de propuesta y fomento de reformas. No debe olvidarse, y esto es importante, que la introducción de competencia no supone la desaparición de las normas de regulación. Ni tan sólo puede afirmarse, como en algunos casos se ha hecho, que la liberalización de los sectores protegidos de la competencia supondrá el abandono de los objetivos del bienestar. Ocurrirá justamente lo contrario. El ejercicio real de la competencia exige, en primer lugar, liberalizar; en segundo lugar, modificar, en muchos casos, la regulación existente; y, por último, promover que las empresas compitan entre sí, libremente.

El Tribunal ha analizado fundamentalmente el sector servicios por ser en dicho sector donde se concentran las restricciones a la competencia. Pero no es éste el único sector protegido. La agroindustria o la energía, por ejemplo, también son testigos de conductas y estructuras alejadas de un modelo ideal de competencia. Y acompañando a ambas pueden detectarse un número elevado de prácticas restrictivas de la competencia.

El debate tiene historia. Y la historia sobre el debate es de un interés intelectual indudable. En este sentido, quisiera referirme a los economistas clásicos. Aquellos que iniciaron un estudio profundo sobre la naturaleza del capitalis-

mo y sobre los problemas económicos de su tiempo.

Para los economistas clásicos la defensa de la no interferencia del Estado en la actividad económica tenía un sentido progresista. Como ha señalado el Profesor Josep Lluís Sureda, uno de mis maestros en la Universidad de Barcelona, "El penetrante estudio de la realidad en que vivieron proporcionó a los economistas clásicos la demostración de que las relaciones políticas, sociales y económicas existentes impedían y retrasaban el desarrollo de las fuerzas productivas y el crecimiento de la riqueza. Este criterio de la política de su tiempo los llevó a concluir que el progreso económico dependía de la desaparición de las regulaciones restrictivas, que antes se consideraban necesarias para mantener el orden, y de la creación de las condiciones para el desarrollo de la libre empresa. El gran precepto del *laissez faire*, en la economía clásica, no era sólo una recomendación negativa para que el Estado no se interfiriera en los procesos productivos sino, por encima de esto, era una imperiosa demanda positiva para que se removieran todos los obstáculos opuestos al desarrollo de las fuerzas productivas bajo el impulso de la libre iniciativa individual".

Difícilmente puede hacerse una síntesis más perfecta de lo que pensaban unos economistas preocupados por el desarrollo de la sociedad de su tiempo. Pero, además, no debemos olvidar que los economistas clásicos estaban alejados de los planteamientos ingenuos que consideran que la armonía y la tendencia al equilibrio son inherentes a las economías de mercado y, en consecuencia, está justificada la falta de interés en el análisis de situaciones patológicas o de crisis al considerarse las mismas circunstanciales y resultado de las inevitables fricciones de los automatismos de ajuste. El mercado es un instrumento que contribuye inequívocamente a la eficiencia. Las conexiones entre el interés individual y el bienestar general, como señaló Walras, también son perfectamente demostrables. Pero no debemos caer en la ingenuidad de creer que el mercado, por sí mismo, conduce siempre al equilibrio. Los mercados no son perfectos. Las imperfecciones del mercado son evidentes. La estructura oligopolística es la forma dominante de los mercados en las economías desarrolladas. La política económica es necesaria. Como el mercado. En unos casos para reforzar el papel del

mercado. En otros casos para contribuir a corregir los fallos del mercado y asegurar el cumplimiento de los objetivos públicos. La competencia constituye uno de dichos objetivos.

Ante todo no debe considerarse que las estrategias liberalizadoras coinciden siempre con las estrategias desreguladoras. Según el Diccionario Palgrave, la regulación —especialmente en Estados Unidos— consiste en las acciones públicas dirigidas a controlar los precios y las decisiones de producción de las empresas con el objetivo de evitar aquellas decisiones privadas contrarias al interés público. La experiencia americana se basa en el papel de las agencias reguladoras. En Europa, la noción de regulación tiene, sin embargo, un alcance más amplio. Se refiere al control y a la intervención de la autoridad económica. Y en muchos casos tal control e intervención no toman en consideración el interés público como referencia fundamental. Los ejemplos recientes del suelo, de las farmacias, de las gasolineras, o de las telecomunicaciones, son pruebas inequívocas de ello. Por esta razón la defensa de la racionalidad económica y de los intereses públicos exige desregular todo aquello que se haya regulado innecesariamente o inadecuadamente. En definitiva, se trata de evitar los costes inherentes a toda regulación inapropiada.

Como ha señalado el Vicepresidente del Tribunal, el Profesor Alonso Soto, la desregulación, entendida en su sentido amplio, pretende eliminar las normas que regulan un sector o la progresiva desaparición de la intervención del Estado en la economía. Por el contrario, la liberalización significa "la limitación o reducción de la intervención normativa del Estado a lo que debe ser su verdadera función: de un lado, la tutela del interés público, por ejemplo la seguridad, la salud o el bienestar de los ciudadanos; en estos casos resultan plenamente justificadas las normas de policía administrativa, seguridad, inspección y control técnico, protección del medioambiente, sanitarias, etc. y nadie propone su derogación. Y, de otro, la defensa de la competencia, tarea en la que resultan comprometidas todas las Administraciones públicas y que no debe dejarse en manos de los operadores económicos afectados".

El TDC ha sostenido que la liberalización que se propone no supone el olvido por las Administraciones públicas de los objetivos so-

ciales ni el abandono de los servicios públicos. El Tribunal es partidario del servicio público universal de la telefonía, de los correos, o del suministro de energía eléctrica, por citar algunos ejemplos. También considera que los ciudadanos deben poder comunicarse entre sí o deben disponer de asistencia sanitaria en las adecuadas condiciones de calidad. Pero este objetivo, probablemente compartido, no supone que tales servicios sean prestados en régimen de monopolio y, especialmente, sean ofrecidos necesariamente por monopolios públicos. La prestación de tales servicios es compatible con otras formas de organización tales como la concesión, la autorización, los contratos-programa o la regulación que imponga a las empresas oferentes determinadas obligaciones de servicio público.

En relación con la privatización puede sostenerse que si se analiza la configuración y tamaño que en cada país presenta el sector público empresarial, se comprueba que éstos no responden exclusivamente a las razones que aporta la teoría económica para justificar su existencia, sino a la combinación de éstas y otras razones, ideológicas, políticas y sociales, condicionadas, además, por el propio desarrollo económico de cada territorio. Incluso, en los países con amplia tradición de libre mercado, en los que la actividad económica está dominada por la empresa privada, la intervención del sector público en la economía es notable. Y también dicha intervención resulta imprescindible en servicios como la defensa o la justicia. Otros servicios como la educación, la sanidad, las infraestructuras de transporte y los servicios públicos (alcantarillado, transporte urbano de viajeros, suministro de agua, gas, electricidad, alumbrado público, cementerios, por ejemplo) todavía permanecen en muchos países, totalmente o en buena medida, en el ámbito de la gestión pública. Sin embargo, en los últimos años y por diversas causas, unas ligadas a la necesidad de reducir el déficit público y otras amparadas en la racionalidad económica, se está desarrollando el pensamiento favorable a las privatizaciones.

Tampoco liberalización y privatización son sinónimos. La privatización supone el paso a manos privadas de la totalidad o de una parte del capital de las empresas públicas. Y este proceso, en general, se traduce en un incremento de la competencia sin modificar las reglas de juego del mercado.

Es mucho lo que se puede decir en relación con las privatizaciones. Pero en el actual contexto de nuestra economía y de nuestra situación concreta quiero señalar expresamente algo importante: es necesario introducir competencia antes de privatizar. Si no se liberaliza antes de privatizar difícilmente se liberalizará. Y el resultado será peor. La experiencia demuestra que la competencia es preferible al monopolio. Pero el monopolio público es preferible al monopolio privado. Decía recientemente Brian Unwin, director del Banco Europeo de Inversiones, que "las privatizaciones exigen una regulación muy grande para garantizar que los monopolios públicos no sean sustituidos por monopolios privados".

El Tribunal se refirió a esta cuestión en su Informe titulado "Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios". En dicho Informe se hacía referencia a la confusión deliberada en el debate sobre la liberalización consistente en asimilar la competencia con la privatización. La referencia a la confusión se basa en el hecho de que muchos países que han liberalizado el sector de los servicios han procedido, al mismo tiempo, a privatizar las empresas públicas. El Tribunal no infravaloraba la trascendencia de la privatización de las empresas públicas como estrategia de acompañamiento en el proceso de introducir competencia. Pero también quiso poner de relieve el Tribunal que se trataba de dos cuestiones distintas. Sostenía el Tribunal que, desde la perspectiva de la competencia, la privatización no era esencial si: a) los reguladores se separan de los operadores económicos; b) las empresas públicas se someten a las mismas reglas de competencia que las empresas privadas del sector; y c) las empresas privadas reciben el mismo trato que las empresas públicas —y viceversa— y, al mismo tiempo, se garantiza transparencia de las relaciones financieras entre las empresas públicas y los poderes públicos. Y concluía el Tribunal diciendo que "lo que produce el beneficio de aumentar la eficiencia es la introducción de la competencia y no la privatización, como bien prueban algunas experiencias extranjeras en las que se ha privatizado sin introducir competencia y la conducta del monopolista privado ha sido igual o peor que la que tenía antes el monopolista público".

Me he referido al debate sobre la competencia. No cabe ninguna duda de que el debate

ha sido y es útil. Se trata de un debate que es testigo de una larga historia. Aristóteles condenó el monopolio por injusto. Mercantilistas y liberales ingleses mantuvieron una larga y profunda discusión sobre los fenómenos del mercado y la regulación en el marco de la defensa del interés nacional.

Ahora las economías occidentales se han internacionalizado y las empresas operan en mercados globales. Por ello la competencia sobrepasa ampliamente los estrechos límites de las fronteras nacionales. Este hecho ha modificado la articulación entre la conducta de las empresas y las actuaciones de las administraciones públicas. Por una parte, las administraciones colaboran con las empresas en aquellas áreas donde se detectan fallos de mercado. Dicha conducta se complementa con las actuaciones públicas dirigidas a mejorar el entorno empresarial con el objetivo de contribuir a la reducción de los costes medios de las empresas y, en consecuencia, los precios de producción. Por otra parte, también se registran loables acciones vigorosas por parte de algunas administraciones dirigidas al fomento de cambios en los sistemas de regulación y a la promoción de la competencia. Sin embargo, no debe olvidarse que, en ocasiones, las administraciones ceden ante las presiones y frenan el proceso de apertura concurrencial e incluso dan marcha atrás después de haber disfrutado efímeramente de las ventajas de la libertad económica.

Todo ello exige incrementar las dosis de realismo de los análisis y ser cuidadosos con las iniciativas. Las buenas intenciones o las intuiciones ya no son suficientes. A los actos de voluntad o a las propuestas a menudo les falta el brazo de palanca para remover los obstáculos que contribuyen a frenar la tasa de crecimiento o la consolidación de la sociedad del bienestar. Debe hacerse un esfuerzo, probablemente considerable y seguramente internacionalizado, para que los políticos, los empresarios, los sindicatos y el conjunto de la sociedad no limiten sus estrategias y expectativas al corto plazo ni a objetivos inmediatos de poco calado. Ello revelaría que se está en presencia de una conducta miope cuyas consecuencias dificultarían la marcha hacia el futuro. Por el contrario, se trata de actuar decididamente sobre el presente teniendo en cuenta el futuro y los cambios que constantemente tienen lugar en el resto de las economías desarrolladas.

LAS VIRTUDES DE LA COMPETENCIA: LA TEORÍA ECONÓMICA Y LA EVIDENCIA

Continuando el análisis de cómo la consolidación de una conciencia social favorable a la competencia es el resultado de un proceso histórico, es necesario hacer referencia, no sólo a los autores clásicos sino también a cuanto dice la teoría económica. En términos generales, según la teoría económica la competencia perfecta conduce a la eficiencia. El problema económico que se discute es la elección racional de los recursos escasos. En este caso, si los individuos se comportan racionalmente y actúan independientemente tendrá lugar un proceso de intercambio hasta el punto de que las *ratios* de sus utilidades marginales se igualarán con los precios de los bienes y servicios intercambiables. En otras palabras, dado que los distintos bienes y servicios conllevan grados de utilidad diferentes las rentas individuales son empleadas en la adquisición de aquellos bienes y servicios que suponen una utilidad mayor, puesto que el objetivo consiste en maximizar la utilidad total. Tal objetivo se alcanza mediante la igualdad de la utilidad marginal de una cantidad de dinero empleado en la adquisición de bienes o servicios y la utilidad esperada del ahorro de la mencionada cantidad de dinero. Ciertamente se trata de una simplificación de la realidad y por ello no la refleja fielmente. Sin embargo, constituye un elemento de referencia si se considera que no se puede pedir a la teoría lo que la teoría no puede explicar.

Que la competencia perfecta conduce a una situación óptima desde el punto de vista social supone, desde la óptica paretiana y aceptando que la utilidad de un individuo es independiente de la de cualquier otro, que ningún ciudadano puede mejorar su bienestar sin que el bienestar de otro ciudadano empeore. Si se dan las condiciones de la competencia perfecta la intervención pública no es necesaria en la esfera de la asignación. Tampoco es necesaria la regulación económica de los mercados. En este caso el sector público deberá preocuparse, casi fundamentalmente, de los objetivos de la estabilización económica, la distribución y la vigilancia de los mercados.

Sin embargo, dado que son frecuentes los mercados en los que un número reducido de empresas detentan una posición de dominio significativa, el objetivo de la eficiencia justifica

tanto la regulación como la política de defensa de la competencia.

¿Qué ocurre cuando el monopolio es sustituido por la competencia? En primer lugar, los precios se reducen y la cantidad ofrecida aumenta. También mejora la calidad de los productos ofrecidos. Los beneficios extraordinarios procedentes del poder monopolista se reducen y aumenta el excedente del consumidor. La concentración y el poder de mercado no son tan deseados al reducirse la magnitud de los beneficios extraordinarios. Pero el hecho relevante es que si se compara la reducción de los beneficios extraordinarios con el incremento del excedente del consumidor, se produce un incremento neto del bienestar para el conjunto de la sociedad.

Tales resultados sirven de punto de partida para apoyar la intervención pública en defensa de la competencia, en la distribución de los resultados de la eficiencia y para impedir conductas de abuso de posición de dominio. Este hecho justifica la existencia e intervención de las autoridades de defensa de la competencia en las modernas economías de mercado.

A pesar de que la investigación científica consiste en descubrir problemas, formularlos y, después, actuar sobre ellos, la teoría económica podría parecer insuficiente para justificar un programa de defensa y promoción de la competencia. Las posibles dudas acerca de los efectos de la competencia pueden disiparse acudiendo al análisis de la evidencia empírica.

Dicha evidencia pone de relieve que las políticas de introducción y defensa de la competencia han ganado relevancia en los países industrializados. En general, tales políticas han tenido efectos directos e indirectos sobre las empresas, sobre los consumidores y sobre el conjunto de la economía. Y ello a través de dos vías: en primer lugar, porque la liberalización promueve la inversión y la eficiencia al estimular a las empresas existentes ante la amenaza de entrantes potenciales y al dejar espacios libres a los nuevos operadores económicos; en segundo lugar, porque al frenar el alza de los precios la intensidad de las medidas necesarias para frenar la inflación puede atenuarse. Tales políticas, pues, inciden positivamente sobre el crecimiento económico y sobre el bienestar, cuestiones éstas que se sitúan en el eje de las preocupaciones públicas y privadas.

Además, como se dice en el XXV Informe sobre la política de competencia "La experiencia demuestra que únicamente aquellas empresas acostumbradas a una fuerte competencia y que obtienen buenos resultados en los mercados abiertos y dinámicos podrán hacer otro tanto a una escala mayor, ya sea en otras zonas geográficas o en una economía más internacionalizada".

Pocos estudios de envergadura se han realizado sobre estas cuestiones. En un trabajo publicado en el año 1993 la consultora McKinsey mostró que la menor creación neta de empleo en España en comparación con otros países, y, por lo tanto, la mayor tasa de paro, se debe no sólo a las rigideces en el mercado de trabajo, sino también a la existencia de importantes restricciones a la competencia en el resto de mercados, fundamentalmente en los servicios. En un trabajo publicado en enero de 1996, J. Gwartney, R. Lawson y W. Block, sobre la base de la información correspondiente a 102 países y un horizonte temporal de 20 años, concluyen que la mayor libertad económica se traduce en una mayor tasa de crecimiento y en un mayor nivel de riqueza de los ciudadanos.

Con apresurada síntesis puede sostenerse que la competencia beneficia a los consumidores porque contribuye a incrementar el poder adquisitivo de sus salarios al reducir el precio de un determinado bien o servicio. Pero los efectos positivos de la competencia se extienden al aumento de las posibilidades de elección de estos mismos consumidores que ven como se amplía la gama de productos y servicios ofertados. La única cuestión preocupante de la liberalización, que debe promover la atención de los responsables de la política económica, es el impacto que a corto plazo puede tener sobre la ocupación de los sectores y mercados liberalizados.

Me gustaría ilustrar cuanto he dicho ofreciendo varios ejemplos. En primer lugar, quiero referirme a la liberalización del transporte aéreo en España. Este fenómeno, inimaginable hace tan sólo diez años, ha supuesto once millones de plazas de avión adicionales para los clientes, así como un descenso medio de las tarifas superior al 30%. Ha ocurrido sencillamente cuanto predica la teoría económica. Muchos ciudadanos se benefician de la nueva oferta ampliada y lo hacen con un precio notablemente inferior. Con la competencia la mayo-

ría gana: los consumidores, las nuevas compañías del sector, y la propia compañía Iberia que tiene ahora más posibilidades de ser eficiente. Y también ha ganado el sector público, dado que Iberia ya no dependerá tanto de la generosidad de los Presupuestos Generales del Estado.

Algunos datos adicionales permiten valorar el alcance de la ausencia o insuficiencia de competencia en dicho sector. Según datos de la OCDE, en Francia el coste medio por kilómetro de cada asiento disponible era casi el doble que el correspondiente a Estados Unidos y al Reino Unido. La productividad del trabajo cerca de la mitad de la correspondiente a Estados Unidos en 1993. Y los salarios eran relativamente elevados: un piloto francés tiene un salario un 20 por ciento superior al de un piloto norteamericano. Sólo la utilización de la capacidad productiva y la productividad del capital eran elevadas. Detrás de todo ello estaba un complejo sistema de ayudas. No cabe duda que la competencia modificaría sustancialmente tales cifras.

También existen otros ejemplos que, no por menos mencionados, son menos importantes. Tal es el caso de la liberalización de las telecomunicaciones. El simple anuncio de la liberalización de las telecomunicaciones estuvo en la base de la congelación de las tarifas telefónicas el año pasado. Y esta congelación explicó, por sí sola, la mitad del recorte en la tasa interanual del IPC del mes de agosto. Ahora, tras el primer paso adelante en la liberalización del sector y las perspectivas para el año 1998, se dispone de mayores posibilidades de elección y de nuevos servicios. Para comprender los posibles efectos de la liberalización de las telecomunicaciones sólo se tiene que comparar el panorama actual —claramente expansivo— con el de hace dos años —indudablemente limitador de la capacidad de expansión de un sector administrativamente amordazado—. La liberalización del sector fomenta su crecimiento y promueve su modernización y competitividad. Y dichas mejoras tienen un efecto difusor incuestionable.

¿Qué ha ocurrido en otros países? Los análisis efectuados por la OCDE ponen de relieve que en el período 1990-1994 aquellos países con competencia en el sector de las telecomunicaciones han registrado un incremento del precio de las llamadas locales del

14,9 por ciento, mientras que el precio de las llamadas internacionales se reducía entre un 18 y un 35 por ciento. Por el contrario, en los países en los que no se había introducido competencia las llamadas locales también se incrementaron, pero en mayor cuantía: un 20 por ciento, frente al citado 14,9 por ciento. Pero las llamadas internacionales sólo se redujeron entre un 12 y un 16 por ciento frente a los mencionados 18 y 35 por ciento.

El futuro de las telecomunicaciones se traducirá tanto en un incremento de la oferta de servicios como en su diversificación. En efecto, a corto plazo el sector ofrecerá canales analógicos y digitales, servicios a la carta, interactividad, teléfono y videoteléfono, transmisión de datos y teletrabajo, canales de música y radio, gestión informatizada a distancia de los servicios de la vivienda, telebanco, telecompra, telemedicina, universidad a distancia, videoconferencia y un largo etcétera que se irá ampliando progresivamente a medida que los precios se vayan reduciendo. La propia competencia ha acelerado la liberalización de las telecomunicaciones. Las empresas del sector han sido agentes importantes de dicha liberalización. El regulador ha aceptado la lógica del mercado. El resultado final, pese a las inevitables disputas, ha sido positivo.

Pero, además, con la competencia el trato al cliente mejora significativamente. Se han terminado las listas de espera y ahora se puede elegir entre operadores, aparatos y también entre tarifas horarias. Decía la prensa no hace mucho que la Compañía Telefónica de España remitió cartas personalizadas a sus setenta mayores clientes por la interrupción del servicio, agradeciendo la comprensión y la inestimable colaboración (*sic*) de sus clientes durante el proceso de recuperación de la red. Y la Compañía Telefónica ha decidido compensar económicamente a sus clientes descontándoles totalmente el importe de la tarifa correspondiente.

Las medidas liberalizadoras han influido, pues, en dos hechos de la vida diaria como son llamar por teléfono o viajar en avión. Pero, además, cuando se han roto las barreras impuestas por algunos profesionales del sector editorial, algunas asociaciones de padres han conseguido adquirir los libros para sus hijos con rebajas que se han acercado al 50% del precio fijado por el editor. Se ha reducido el coste de la educación. Esto es, la competencia también

ha afectado a la educación. Ahora cabe preguntarse ¿qué sentido tiene limitar los descuentos aplicables en los libros a un tacaño 5%, como impone la norma legal? No sería mejor dejar que unos y otros establecieran sus descuentos libremente en función de sus costes y de su eficiencia? ¿Por qué no se permite trasladar la mayor eficiencia de los editores y comerciantes librerías a los ciudadanos?

Lo mismo podría decirse en relación con los productos farmacéuticos. ¿Por qué los Colegios Oficiales de Farmacéuticos prohíben la aplicación de descuentos a los enfermos o se oponen a la apertura de nuevas farmacias? ¿Por qué colectivamente se resisten a reducir el precio de los medicamentos que venden a la Seguridad Social? ¿No sería mejor que la propia lógica del mercado permitiera aplicar descuentos? Ello supondría lo que es lógico: que los efectos de la eficiencia repercutan positivamente en el consumidor desparramándose por todo el tejido económico y social.

Recientemente se ha hablado mucho de la "guerra" de las eléctricas y de la "guerra" de las gasolineras y del gasóleo. Más allá de posibles consideraciones sobre la claridad de los procesos y el resultado final de las operaciones, lo cierto es que la congelación de las tarifas eléctricas en 1996 supone un ahorro para los consumidores de 29.177 millones de pesetas y que la "guerra" de la gasolina iniciada por una gran superficie en el año 1994 en su centro comercial ha obligado a las demás gasolineras localizadas en las proximidades del centro comercial, a reducir el suyo. Tal conducta competitiva ha repercutido positivamente sobre el consumidor. ¿Por qué no extender la competencia a todos los petroleros y a todas las gasolineras?

Para concluir esta relación de ejemplos de cómo una mayor competencia beneficia a los consumidores quisiera hacer referencia al ejemplo de las leches maternizadas. Este caso constituye un ejemplo emblemático en el sector parafarmacéutico. Hasta la decisión de la empresa de Mollerussa de poner a la venta en grandes superficies la leche maternizada que comercializaba, ésta se distribuía exclusivamente en las farmacias. 8 meses después de la apertura de dicho producto a la competencia los hipermercados disponían de una cuota de mercado de leche infantil que alcanzaba el 14 por ciento. Y los precios han descendido hasta un 40 por ciento en relación con los precios que

aplicaban los comerciantes farmacéuticos que se beneficiaban del monopolio de la distribución. Y tras la venta de leches infantiles en los nuevos circuitos de distribución ahora se ha añadido la venta de nuevos productos. También en este caso no cabe duda de que los beneficiarios de la liberalización han sido los consumidores. De nuevo surge la pregunta: ¿por qué pagar más por lo que puede costar menos? Como ha señalado el Tribunal es necesario hacer transparentes los intereses de unos pocos mientras subsistan, explicando a los ciudadanos los costes de no liberalizar.

En este punto quiero señalar que a finales del mes de julio del año 1996 el Tribunal de Defensa de la Competencia declaró contraria a la Ley de Defensa de la Competencia la práctica habitual de determinados laboratorios fabricantes de productos cosméticos de vender sus productos exclusivamente en las oficinas de farmacia. No cabe ninguna duda de que tal resolución –oportunamente recurrida– deberá repercutir favorablemente sobre los consumidores.

No debo dejar de recordar que la batalla en favor de la competencia no es sencilla. Supone un camino lleno de obstáculos y que debe superar numerosas barreras legales, mal entendidas aunque probablemente bien intencionadas. Tampoco se trata de una lucha lejana que afecta a grandes negocios y grandes compañías. Es un combate cotidiano que afecta muy de cerca tanto a los empresarios de nuestro entorno como a los bolsillos de los ciudadanos cuando hacen la compra diaria. Y no debe olvidarse que mayor competencia entraña mayores posibilidades de que se lleven a cabo conductas contrarias a la legislación de defensa de la competencia.

Y al debate en España han contribuido, sin duda, tanto el Servicio de Defensa de la Competencia como las resoluciones del Tribunal de Defensa de la Competencia y sus recientes trabajos y las discusiones derivadas de los mismos.

LOS PRINCIPIOS Y LOS CRITERIOS DEL TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

Resumiendo y sintetizando, en su quehacer cotidiano el Tribunal defiende los siguientes

principios: en primer lugar, la competencia no implica la desregulación; en segundo lugar, la competencia combate los privilegios injustificados, impidiendo que determinados agentes económicos obtengan rentas extraordinarias no justificadas por algún tipo de iniciativa económica eficiente; en tercer lugar, la competencia incrementa los salarios reales dado que actúa como un factor que contrarresta la tendencia creciente de los precios; en cuarto lugar, la competencia facilita los mecanismos de solidaridad como consecuencia de su contribución al uso eficiente de los recursos económicos; en quinto lugar, la competencia fomenta la creación de empleo; y, por último, la competencia contribuye al sostenimiento del gasto público social como consecuencia de su impacto favorable sobre la reducción de la tasa de crecimiento de los precios y, en consecuencia, de la menor necesidad de compensar los elevados precios de algunos bienes o servicios mediante subvenciones.

El Tribunal extiende sus competencias a todo el territorio nacional y ejerce tres funciones principales. En primer lugar, decisoria (declara la existencia de prácticas prohibidas, concede autorizaciones singulares e impone sanciones); en segundo lugar, tutela el mercado (ordena la instrucción de expedientes sancionadores, propone la supresión de restricciones a la competencia e informa sobre Proyectos de Ley relacionados con la competencia; por último, ejerce una función consultiva (emite informes). Adicionalmente, el Tribunal es el organismo competente para aplicar en España el contenido de los arts. 85.1 y 86 del Tratado de Roma.

La Ley de Defensa de la Competencia contempla tres tipos de prácticas prohibidas: en primer lugar, las prácticas colusorias restrictivas o falseadoras de la competencia en el mercado; en segundo lugar, el abuso de posición de dominio en el mercado; y, por último, el falseamiento de la competencia por actos desleales.

Al amparo de su función consultiva, el Tribunal ha analizado en sus Informes la situación de un amplio conjunto de sectores, mercados y actividades, a saber: libre ejercicio de las profesiones; telecomunicaciones; transportes; producción, transporte y distribución de la energía eléctrica; monopolios locales; suelo urbano; servicios de instalación y mantenimiento; ban-

ca al por menor; puertos; distribución de productos petrolíferos; cine; y, por último, oficinas de farmacia. Tal elenco no agota las restricciones a la competencia detectadas en los diferentes sectores productores de bienes y servicios. Por esta razón, ahora el Tribunal está analizando nuevos sectores, mercados y actividades: gas; producción y distribución de libros; servicio de correos; distribución mayorista de pescado; distribución mayorista de productos farmacéuticos; distribución de productos cosméticos, dietéticos y plantas medicinales; producción y distribución de tabaco, entre otros.

¿Qué criterios ha seguido el Tribunal? Resumidamente pueden citarse los siguientes: en primer lugar, estimular el debate mostrando las experiencias extranjeras y explicando los costes, privados y sociales, de no liberalizar; en segundo lugar, cambiar sólo lo imprescindible, manteniendo los objetivos sociales y no alterando el equilibrio fiscal; en tercer lugar, reducir los costes que aparecen en el proceso de cambio; y, por último, crear un marco normativo e institucional que favorezca la introducción de competencia, rompiendo los círculos viciosos que impiden la liberalización y manteniendo transparentes los privilegios.

En su último Informe, remitido al Gobierno, el Tribunal ha realizado un balance del grado de ejecución de las políticas de introducción de competencia sugeridas por el propio Tribunal en su Informe precedente. El balance efectuado hace referencia tanto a las posibles reformas generales como a las reformas sectoriales concretas. Asimismo, el Tribunal ha analizado algunas cuestiones que han incidido o pueden incidir sobre la competencia.

Las propuestas de reformas generales han sido: desvincular a los reguladores de las empresas reguladas protegidas de la competencia, aumentar la transparencia en la gestión de los monopolios públicos aislándolos de los *holdings*, reforzar el control administrativo de los precios, o someter las normas a un test de competencia. La ruptura de las inercias del pasado y la interrupción de las prácticas anti-competitivas no son una tarea sencilla.

Las cosas, afortunadamente, han cambiado. Las propuestas del Gobierno del mes de junio del año 1996 son una prueba del cambio. El ejemplo de los servicios funerarios es una manifestación concreta de la voluntad de cam-

bio aunque también en este caso pueden reconocerse las acciones de los grupos de interés. Al ejemplo de las empresas de servicios funerarios seguirán otros en un proceso cuyo objetivo es contribuir a la modernización de nuestra economía.

Quiero insistir en las dificultades de llevar a cabo la liberalización efectiva de mercados, sectores y actividades. En relación con las reformas sectoriales propuestas por el Tribunal, el ritmo de las respuestas del Gobierno y del Poder Legislativo ha sido desigual. No cabe duda de que los avances en los mercados de telecomunicaciones, transporte aéreo, servicios funerarios o energía han sido considerables. Éste es el camino a seguir. También se ha avanzado en otras cuestiones entre las que pueden citarse las siguientes: la liberalización del transporte regular de pasajeros en el territorio nacional para compañías con licencia española así como el cabotaje consecutivo para empresas con licencia comunitaria, la liberalización del servicio de recepción y atención al viajero en todos los aeropuertos nacionales, la liberalización de los horarios de apertura y cierre de las oficinas de farmacia, la reducción del número mínimo de habitantes para abrir una nueva oficina de farmacia, la reducción de los gastos de transformación del suelo, la libre instalación de plantas de generación de energía eléctrica, la creación de la figura de la comercializadora de dicho sector, por ejemplo.

En otros casos no se han recogido las recomendaciones del Tribunal. Prosigue todavía la prohibición de efectuar descuentos incluida en los Estatutos de los Colegios Oficiales de Farmacéuticos, se contemplan excepciones en las normas reguladoras de los Colegios Profesionales que contribuyen a frenar la competencia, algunas concentraciones escapan del análisis del Tribunal, todavía no se ha liberalizado la distribución de carburantes sometida a regímenes especiales, por ejemplo. Sin ningún tipo de duda, tales restricciones a la competencia serán removidas a corto plazo. No puede ser de otra manera, dado que la modernización de nuestra economía exige dicha remoción.

EL FUTURO

En conclusión, el Tribunal dentro del ámbito de sus competencias ha ido detectando sucesivamente un amplio abanico de restricciones

a la competencia de los que se han ofrecido varios ejemplos. Los sectores analizados representan, sin embargo, tan sólo una muestra de aquellas actividades en las que la competencia encuentra serios obstáculos para desempeñar eficazmente sus funciones. Si se admite el principio de que, como norma, el protagonismo de las decisiones económicas debe corresponder a las empresas y que las administraciones públicas deben jugar un papel de acompañamiento eficiente, las restricciones a la competencia deberán ser progresivamente eliminadas. Entre las restricciones detectadas, sin ánimo de exhaustividad, puede hacerse referencia a las siguientes: a) barreras a la entrada genéricas; b) restricciones sobre precios; c) restricciones sobre la producción; d) restricciones sobre la localización; e) restricciones sobre los horarios; f) compra de *inputs* españoles. No cabe duda de que los sectores afectados por dichas restricciones son numerosos. Y es tarea del Tribunal su detección y su análisis desde la perspectiva de la competencia.

Dado el amplio espectro de empresas beneficiadas por las restricciones a la competencia con el correspondiente perjuicio sobre otras empresas y sobre los consumidores, el Tribunal, además de proceder a la resolución de los expedientes que tengan entrada en el mismo por denuncias o por actuaciones de oficio de la

Dirección General de Defensa de la Competencia, continuará abogando por la defensa de la competencia y por la introducción de competencia tanto en los sectores y mercados ya estudiados como en otros nuevos no descuidando, además, cuestiones tan relevantes como las ayudas públicas, o el impacto de las medidas relacionadas con el medio ambiente sobre la competencia.

Si la presión de la competencia promueve la reducción de los costes y de los precios, la propia eficiencia contribuye a mejorar la distribución de sus resultados. Y todo ello con el objetivo de incrementar la tasa de crecimiento de nuestra economía y la mejora del bienestar de nuestros ciudadanos. Tales resultados merecen el esfuerzo.

NOTAS

(*) Trabajo presentado en el *Curso de Verano de la UIMP y Universidad de A Coruña: "La economía española a examen"*. A Coruña, 23 de julio de 1997.

Agradezco a los Profesores Ricardo Alonso Soto e Isabel Sánchez sus comentarios y a Eva Povedano su ayuda en la redacción de esta conferencia.