

REGULACIÓN Y POLÍTICA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA EN ESPAÑA

Los economistas difieren en multitud de diagnósticos, pronósticos y puntos de vista, pero hay un principio que todos comparten: la defensa de la competencia. Hay consenso sobre la idea de que el buen funcionamiento de los mercados exige una competencia real entre las empresas. Y tanto priorizan los economistas la defensa de la competencia que la postulan como uno de los principales objetivos de las políticas públicas. Aumentar la competencia en los mercados reduce los precios, aumenta el bienestar de los consumidores, disminuye los costes de las empresas, permite una mejor asignación de los recursos y proporciona los incentivos correctos a la innovación —la principal vía para obtener beneficios en el largo plazo cuando existe competencia—. Todos estos factores se traducen en una mayor productividad y, por tanto, en una mayor riqueza de la economía en su conjunto.

Desgraciadamente no hay garantía de que los mercados sean efectivamente competitivos, y la realidad nos muestra constantemente ejemplos de prácticas anticompetitivas y sectores altamente concentrados donde las empresas disfrutan de un gran poder de mercado. Conseguir que los mercados sean competitivos requiere de una eficaz política de defensa de la competencia y de una regulación bien diseñada y, por supuesto, precisa que ambos instrumentos se implementen con garantías de independencia e imparcialidad.

La política de defensa de la competencia es necesaria para luchar contra la tentación de las empresas por conseguir mayores tasas de beneficios, por ejemplo cooperando con otras empresas en la fijación de precios, o abusando de su posición dominante, bien para impe-

dir la entrada de competidores en el mercado, bien para preservar artificialmente su poder de mercado. Las normas sobre competencia deben sancionar estas prácticas y velar porque las reglas que rigen el mercado no sean discriminatorias, incentivando y premiando, por el contrario, la innovación y la eficiencia.

Existen mercados altamente concentrados por razones tecnológicas (economías de escala, por ejemplo), y otros donde distintos fallos de mercado (externalidades o información asimétrica) impiden que la competencia, por sí sola, genere ganancias de bienestar. En estos mercados es necesaria una regulación que limite el poder de mercado de las empresas establecidas y evite, en lo posible, que los fallos de mercado lleven a una asignación ineficiente de los recursos.

Este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA, coordinado por **Juan José Ganuza** (Universitat Pompeu Fabra), tiene como objetivo ofrecer una visión de conjunto del funcionamiento de la política de defensa de la competencia y la regulación en España. Para ello, en primera instancia, intenta identificar los problemas a los que se enfrentan las autoridades reguladoras, mostrar indicadores de su gestión y ofrecer un diagnóstico del nivel de competencia de varios mercados estratégicos, como la distribución de alimentos o las telecomunicaciones, para después reflexionar sobre cómo se podrían mejorar tanto el marco normativo como el funcionamiento de las instituciones regulatorias. Las referencias a la Unión Europea son numerosas, porque una parte importante de estas políticas públicas se deciden o impulsan, en gran medida, desde el ámbito comunitario, y además existe una gran interdependencia económica, con numerosas empresas operando en diferentes países.

El primer artículo, introductorio, del presente número es la Lectura del Nobel de **Jean Tirole**, que tiene como título «Fallos de mercado y políticas públicas». Aunque esta edición de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se empezó a preparar con anterioridad al anuncio del otorgamiento del Premio Nobel de Economía a Jean Tirole, no podemos más que celebrar dicha coincidencia. Jean Tirole es una figura incontrovertible por su enorme contribución científica. Pero Jean Tirole destaca, además, por su humildad, su compromiso con la comunidad científica económica (ha participado en la creación de instituciones de élite y promovido revistas de excelencia, por poner algunos ejemplos) y su implicación en la toma de decisiones públicas tanto en Francia como a escala europea. Todo ello explica lo que se dice coloquialmente: que Jean Tirole es el Nobel de Economía favorito de los economistas. Si esto es cierto para la generalidad de los economistas, lo es especialmente para aquellos que se dedican a política de defensa de la competencia y la regulación, por ser deudores directos de su contribución

científica. En particular, en el presente número de PAPELES, no hay un solo artículo que de alguna manera no esté relacionado con alguna contribución de Jean Tirole, por lo que esta edición en su conjunto puede verse como un homenaje a su trayectoria científica.

Jean Tirole defiende que promover la competencia exige entender bien el funcionamiento de los mercados. Las distintas industrias son muy diferentes entre sí, y para poder diseñar normas e instituciones regulatorias que mejoren el bienestar de los consumidores y de la economía en su conjunto, es necesario comprender como las empresas utilizan el poder de mercado en cada entorno competitivo. La Organización Industrial es la rama del pensamiento económico que nos ayuda a racionalizar y predecir el comportamiento de las empresas cuando interactúan en un entorno de competencia imperfecta. La Lectura Nobel de Jean Tirole se centra en sus contribuciones al campo de la Organización Industrial que posiblemente han tenido un mayor impacto en el diseño de políticas públicas: el análisis del uso del poder de mercado en las relaciones verticales entre empresas, el diseño de la regulación antimonopolio en un entorno de información asimétrica, el análisis de los mercados de plataformas bilaterales y finalmente la regulación de los consorcios de patentes.

El primer bloque del número está dedicado al diseño institucional. En 2012 la antigua autoridad de defensa de la competencia se fusionó con los seis reguladores sectoriales dando lugar a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). El Gobierno justificó este cambio de diseño institucional en la necesidad de una mayor coordinación entre reguladores que aumentase la coherencia de sus decisiones y por un ahorro de costes. El artículo de **Juan Delgado** y **Héctor Otero** (Global Economics Group) analiza el diseño de la CNMC e identifica fallos en el mismo que pueden impedir que los beneficios potenciales de la integración se materialicen. El artículo propone mejorar los mecanismos de decisión, la creación de una organización más horizontal y el reforzamiento de la autonomía financiera y funcional para poder aprovechar las sinergias que el diseño integrado adoptado pueda generar. Complementando el análisis anterior, el segundo artículo, de **Javier García-Verdugo** (CNMC), analiza críticamente desde una perspectiva de calidad regulatoria tanto el diseño de la CNMC como su puesta en práctica, facilitando recomendaciones para mejorar el modelo y su desempeño.

El segundo bloque está dedicado a la interacción entre el Derecho y la Economía en la política de defensa de la competencia. Arranca esta sección el artículo de **Francisco Marcos** (IE Law School), que adopta una perspectiva distinta al resto de los artículos del número —y a gran parte de la literatura sobre defensa de la competencia,

JEAN TIROLE, NOBEL DE ECONOMÍA POR SU ANÁLISIS DEL PODER DE MERCADO Y LA REGULACIÓN

ANÁLISIS CRÍTICO DEL DISEÑO DE LAS AUTORIDADES REGULADORAS

EL DERECHO Y LA ECONOMÍA EN LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA

centrada habitualmente en las acciones de las empresas para restringir la competencia—. El autor señala que una parte importante de las restricciones a la competencia en los mercados tienen su origen en la acción del sector público a través de las leyes o de sus propias decisiones de política económica. Por ejemplo, el marco normativo restringe la introducción de competencia en el sector educativo y sanitario. El artículo analiza los mecanismos legales que se pueden encontrar en la legislación europea de la competencia, así como en la Constitución y legislación española, para evitar dichas restricciones y aumentar el bienestar de los consumidores.

El artículo escrito por **Jorge Padilla** (Compass Lexecon y Research Fellow en CEMFI) revisa el impacto del análisis económico en la política de defensa de la competencia llevada a cabo por la Unión Europea durante los últimos quince años. En su lección nobel, Jean Tirole señala la tensión que existe entre juristas y economistas en la política de defensa de la competencia, donde los primeros abogan por prohibir conductas «per se», mientras que los segundos prefieren evaluar el impacto de dichas conductas en cada mercado en particular. Padilla analiza el impacto de este enfoque economicista en la toma de decisiones y en el funcionamiento de las autoridades de competencia europeas. El artículo también analiza qué parte del derecho de la competencia es consistente con el razonamiento económico y qué parte no lo es. Por último, se repasan las distintas opiniones de los expertos de la competencia, sobre el excesivo (o escaso) peso del análisis económico en el derecho de competencia europeo.

El artículo de **Carlos Pascual Pons** (KPMG Competition Economics) analiza una de las cuestiones más controvertidas en la política de defensa de la competencia en España: la cuantía de las sanciones. En los últimos años las sanciones impuestas por la CNMC han sido objeto de debate (incluso dentro del propio consejo de la CNMC) y regularmente recurridas a los tribunales, que ocasionalmente las rebajaban. Este proceso culminó con la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2015 que ponía en cuestión el sistema de fijación de sanciones por infracciones de competencia en España. La sentencia señalaba que la CNMC debería perseguir simultáneamente el objetivo de disuasión y el principio de proporcionalidad. El autor propone soluciones para que la CNMC pueda salvaguardar dicho principio de proporcionalidad, tal como reclama el Tribunal Supremo, y sugiere modificar para ello la Ley de Defensa de la Competencia.

**COMPORTAMIENTOS
EMPRESARIALES. DESDE
LA COLUSIÓN A LA
AUTORREGULACIÓN**

El tercer bloque lo componen artículos que reflexionan sobre aspectos generales de la regulación y la política de la competencia. El primero de ellos, escrito por **Joan-Ramon Borrell** (Universitat de Barcelona), **Juan Luis Jiménez** (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria) y

José Manuel Ordóñez de Haro (Universidad de Málaga), hace un estudio de los cárteles descubiertos y sancionados por las distintas autoridades españolas de la competencia durante los últimos 25 años. Es un ejercicio muy interesante, porque en los últimos años, el programa de clemencia ha hecho aflorar importantes cárteles en los más diversos sectores (lácteo, papel...). Resulta, pues, conveniente cuantificar y describir los procedimientos sancionadores y ponerlos en perspectiva con datos históricos, para hacer una evaluación del programa de clemencia y el resto de instrumentos de inspección, análisis, detección y sanción. La principal conclusión es que desde que se aprobó la última Ley de Defensa de la Competencia en 2007 (y se introdujo el programa de clemencia) se han descubierto más cárteles y estos son más estables y persistentes. No obstante, las recientes sentencias judiciales, que ponen restricciones al régimen sancionador, reduciendo multas, acotando procedimientos de inspección, etc. amenazan con reducir la eficacia de las autoridades de competencia en la lucha contra los cárteles en el futuro.

El artículo de **Aleix Calveras** (Universitat de les Illes Balears) analiza la eficacia y las limitaciones de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) para corregir posibles fallos de mercado y conflictos distributivos (contaminación, condiciones laborales, etc.). Como se ha comentado con anterioridad, el instrumento clásico para corregir los fallos de mercado es la regulación. Sin embargo, implementarla es costoso y tiene límites. Por un lado, hay que inspeccionar, medir y sancionar; por otro, las asimetrías de la información o los límites de aplicación de la regulación (es imposible regular la deforestación o el trabajo infantil en otros países) reducen su eficacia. Una alternativa a la regulación formal, es la autorregulación (o RSC), mediante la cual las propias empresas corrigen los fallos de mercado porque internalizan los efectos externos y maximizan el bienestar de los *stakeholders*. Los incentivos a la autorregulación los proveen en gran parte los consumidores «activistas» cuya disponibilidad a pagar depende del comportamiento de la empresa. El artículo estudia teórica y empíricamente el fenómeno de la RSC, y en especial su interacción con la regulación formal, respondiendo a preguntas del tipo, ¿en qué contextos la RSC es más eficaz que la regulación formal?, ¿qué se puede hacer desde las políticas públicas para incentivar la RSC?, ¿sustituye la autorregulación a la regulación formal o es un procedimiento complementario?

El artículo que cierra el bloque está escrito por **Juan Luis Jiménez** (Universidad de Las Palmas de Gran Canaria), **Jordi Perdigueró** (Universitat Autònoma de Barcelona) e **Inmaculada Gutiérrez** (exconsejera de la Comisión Nacional de la Competencia), y analiza la difusión de la actividad de las autoridades de defensa de la competencia en la prensa. El interés de la pregunta es doble. Por un lado, la diseminación de

las noticias sobre defensa de la competencia a través de medios de comunicación es, en sí mismo, un instrumento de promoción de la competencia, porque favorece el conocimiento y por tanto el cumplimiento de las normas. Además, es indudable que las autoridades de defensa de la competencia, como el resto de las instituciones, se ven influenciadas por el equilibrio político y el estado de opinión de los ciudadanos. Por ello, son importantes los resultados del artículo que apuntan a que existe un sesgo en la forma en que la prensa recoge las resoluciones judiciales que ratifican o rectifican las sanciones de las autoridades de competencia. En particular, la prensa da mayor relevancia (medido por el tamaño de la noticia) a aquellos casos en los que la Audiencia Nacional o el Tribunal Supremo reducen la sanción que aquellos en los que la ratifican.

ANÁLISIS DE MERCADOS REGULADOS Y ESTUDIO DE CASOS

Finalmente, el último bloque del número está dedicado al estudio de casos de regulación y competencia y análisis de mercados estratégicos. Esta sección comienza con un artículo de **Javier Asensio** (Universitat Autònoma de Barcelona) que analiza los problemas de regulación y de competencia en los diferentes mercados que configuran el sector de la distribución alimentaria. Este sector es complejo, porque existen multitud de relaciones verticales donde determinados segmentos tienen un importante poder de compra y pueden alterar significativamente la distribución de beneficios dentro de la cadena de valor. Es importante señalar la parte del trabajo dedicada al análisis de bienestar de determinadas barreras regulatorias a la entrada y de las limitaciones de horarios de apertura.

Aitor Ciarreta, María Paz Espinosa y Aitor Zurimendi (Universidad del País Vasco) analizan en el siguiente trabajo el sector de servicios profesionales en España y lo compara con el del resto de los países europeos. La principal conclusión es que este sector, en general en Europa y de manera particular en España, se caracteriza por un exceso de regulación y una gran atomización. Partiendo de este diagnóstico, los autores proponen una liberalización del sector que permita mayores niveles de competencia y eficiencia. La segunda parte del artículo se centra en un aspecto concreto de la regulación como son las reservas de actividad relacionadas con la ingeniería y la arquitectura. En estas áreas ha existido una proliferación de titulaciones universitarias que han conseguido del legislador la asignación en exclusividad de determinadas funciones. Además, estas reservas de actividad por titulaciones no se corresponden con la regulación o estudios de otros países europeos, lo que crea artificiales barreras a la entrada.

El artículo de **Juan José Ganuza** (Universitat Pompeu Fabra) y **María Fernanda Viecens** (Universidad de San Andrés) analiza la situación del despliegue de las redes de nueva generación (denominadas NGA

por sus siglas en inglés) que permiten conexiones ultrarrápidas a Internet en España utilizando los datos de la CNMC. La principal conclusión es que España ha reducido el retraso que tenía con respecto a Europa en redes de NGA en estos últimos años, pero que existen dudas de que este impulso inversor se pueda mantener. Atendiendo a este riesgo, los autores revisan la regulación existente y realizan una serie de reflexiones para la revisión de dicho marco regulatorio, con el objetivo de mantener un equilibrio entre la competencia de las operadoras y mantener el esfuerzo inversor en NGA.

Gerard Llobet (CEMFI) estudia en su artículo el impacto que han tenido los agregadores de noticias en el mercado de la prensa escrita. Desde la perspectiva de los periódicos, los agregadores de noticias tienen un efecto ambiguo sobre su demanda, porque aunque pueden reducir la demanda de lectores propios, también pueden atraer nuevos lectores. Pero sobre todo, los agregadores aumentan la competencia entre periódicos al aumentar la visibilidad de las noticias y el *pool* de posibles lectores. Este aumento de competencia puede conllevar a contenidos de mayor calidad, lo que puede ser beneficioso tanto para los periódicos mismos como para sus lectores.

El siguiente artículo, de **Juan Santaló** (IE Business School), estudia el cambio de la regulación aeroportuaria llevado a cabo en España en el año 2014. El autor defiende que dicho cambio regulatorio (que no substraía los ingresos comerciales de los gastos de explotación, para determinar los ingresos regulatorios requeridos) conllevó un impacto al alza de las tarifas del 31%. Además la nueva regulación ha generado un conflicto entre AENA y el regulador español (la CNMC) sobre la manera correcta de asignar los costes de explotación aeroportuarios entre las actividades reguladas y las no reguladas. El autor critica la metodología seguida por la CNMC para la estimación de dichos costes y propone una alternativa.

El número termina con un artículo de **Lluís Saurí** (Comisión Europea) que analiza el impacto que han tenido las autoridades de la competencia en los últimos años en el sector farmacéutico en beneficio de pacientes y sistemas nacionales de salud. El autor destaca la promoción de la introducción de los medicamentos genéricos y los incentivos positivos que genera la competencia a la innovación de nuevos fármacos.