

## LA REFORMA DEL SISTEMA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA EN ESPAÑA

Este artículo ha sido elaborado por Pablo Hernández de Cos y Juan S. Mora, de la Dirección General del Servicio de Estudios.

### **Introducción**

Como es bien sabido, la teoría económica establece que la competencia perfecta, en ausencia de fallos de mercado, consigue una asignación óptima de los recursos; es decir, se alcanza la producción máxima, dados los recursos y la tecnología disponible, a los precios mínimos. De esta forma, un mayor grado de competencia genera un mayor nivel de producción y de empleo de la economía, así como una reducción de los precios y de los márgenes con que operan las empresas, en beneficio de los consumidores. Adicionalmente, en los últimos años la literatura teórica y empírica ha enfatizado el papel que desempeña la competencia en favorecer la incorporación de las tecnologías más eficientes en los aparatos productivos, elevando el nivel agregado de productividad y el bienestar de los ciudadanos.

En este contexto, en los países occidentales se han definido y reforzado en las últimas décadas las políticas destinadas a promover el nivel de competencia de la economía en su conjunto, a través de las «normativas de defensa de la competencia», o de sectores específicos, a través de su liberalización y reforma regulatoria. En relación con el primer tipo de políticas, en julio de 2007 se aprobó en España una nueva Ley de Defensa de la Competencia (Ley 15/2007), que sustituyó a la anterior, vigente desde 1989 (Ley 16/1989). La modificación del marco regulatorio comunitario en esta materia, con la aprobación de un nuevo Reglamento del Consejo Europeo en 2003<sup>1</sup>, el desarrollo de nuevos instrumentos para la defensa de la competencia a nivel comparado y la profundización del proceso de descentralización territorial en España exigían una actualización de la normativa española.

Este artículo analiza las principales modificaciones introducidas por la nueva normativa de defensa de la competencia. Para ello, en la siguiente sección se describen los principales rasgos de la normativa anterior. En la sección tercera se repasan los cambios incorporados por la Ley 15/2007. En la sección cuarta se compara la legislación española con la del resto de países desarrollados, a partir de la actualización para el caso español de los indicadores relativos a la calidad de la normativa de defensa de la competencia elaborados por la OCDE [Hoj (2007)]. Por último, la sección quinta resume las principales conclusiones.

### **Los principales rasgos del sistema de defensa de la competencia bajo la Ley 16/1989**

El sistema español de defensa de la competencia se encontraba regulado, hasta el pasado año, por la Ley 16/1989. Esta norma, inspirada por la normativa comunitaria, definía los comportamientos considerados contrarios a la libre competencia, así como el procedimiento de estudio y sanción de los mismos. En concreto, se prohibían las «prácticas colusorias», entre las que se identificaban los acuerdos entre empresas que pudieran conllevar la fijación de precios u otras condiciones comerciales, la limitación o control de la producción, o el reparto del mercado. Asimismo, se perseguían el abuso de posición dominante y los llamados actos desleales. La normativa española incluía, además, el análisis de los criterios de concesión de las ayudas públicas, en la medida en que pudieran provocar distorsiones a la libre competencia. Finalmente, se establecía un control previo de las concentraciones empresariales, por el que se investigaba si las operaciones de fusión o adquisición de empresas podían reducir de forma significativa el grado de competencia existente en el mercado. Este control se efectua-

1. Reglamento (CE) 1/2003, del Consejo, sobre aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas.

País	Órgano de defensa de la competencia	Umbral del control de concentraciones	Cuantía del umbral
España (Ley 15/2007)	CNC	Doble (cuota de mercado y volumen de ventas). Se deberá notificar si se supera cualquiera de los dos umbrales	Cuota de mercado: 30% del mercado relevante; volumen de ventas: 240 millones de euros realizados en España por todos los participantes y, al menos dos participantes, 60 millones de euros
España (Ley 16/1989)	SDC + TDC	Doble (cuota de mercado y volumen de ventas). Se deberá notificar si se supera cualquiera de los dos umbrales	Cuota de mercado: 25% del mercado relevante; volumen de ventas: 240,4 millones de euros realizados en España por todos los participantes y, al menos dos participantes, 60,1 millones de euros
Alemania	Bundeskartellamt	Único (volumen de ventas)	500 millones de euros (en el mundo) o al menos en el caso de un participante, 25 millones de euros en Alemania
Reino Unido	Office of Fair Trading (OFT) + Competition Commission	Doble (cuota de mercado y volumen de ventas)	Cuota de mercado del 25% del mercado relevante. Volumen de ventas: si la empresa adquirida tiene ventas por encima de 70 millones de libras
Francia	Conseil de la Concurrence + Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF)	Único (volumen de ventas)	Se deben cumplir dos requisitos: 150 millones de euros en el mundo y, al menos dos participantes, 50 millones de euros en Francia
Italia	Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato	Único (volumen de ventas)	448 millones de euros o si la empresa que se va a adquirir tiene facturación superior a 45 millones de euros
Unión Europea	Comisión Europea (DG Competencia)	Único (volumen de ventas)	5.000 millones de euros en el mundo, y, al menos dos participantes, 250 millones de euros en la Comunidad Europea

FUENTE: Banco de España.

ba siempre que las empresas que pretendían realizar la operación poseyeran conjuntamente un 25% de la cuota de mercado nacional de un determinado producto o servicio, o en caso de que el volumen de ventas global de las empresas participantes superara en el último ejercicio contable la cantidad de 240,4 millones de euros<sup>2</sup> (véase cuadro 1).

Institucionalmente, el sistema español estaba construido sobre dos órganos diferenciados: el Servicio de Defensa de la Competencia (SDC) y el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) (véase cuadro 2). El SDC estaba integrado en el Ministerio de Economía y Hacienda, y era el encargado de realizar la instrucción y la investigación de las actuaciones que podrían ser consideradas anticompetitivas. El TDC tenía, por su parte, una función resolutoria y, con el fin de garantizar su independencia<sup>3</sup>, se configuraba como un organismo autónomo de la Administración. El TDC realizaba, además, funciones consultivas con la emisión de dictámenes no vinculantes sobre las concentraciones económicas.

Al igual que en otros países de nuestro entorno, la normativa de competencia era de *aplicación horizontal*, es decir, existía una única norma aplicable a todos los sectores económicos, de manera que se encontraban subordinados a esta normativa los reguladores sectoriales, como la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (CMT) o la Comisión Nacional de la Energía (CNE).

2. Y siempre que, al menos, dos de los participantes realizaran individualmente en España un volumen de ventas superior a 60,1 millones de euros. 3. El requisito de independencia se considera clave para el buen funcionamiento de estas instituciones, ya que debería ser la defensa de la competencia efectiva de los mercados su criterio último de actuación y no otros criterios de política económica.

País	Órgano de defensa de la competencia	Separación en dos organismos distintos de investigación/instrucción y resolución	Miembros necesarios para la toma de decisiones	Años de mandato	Organismos reguladores sectoriales (telecomunicaciones y energía)
España (Ley 15/2007)	CNC	No	Consejo de la CNC: 1 (Presidente) + 6	6	CMT, CNE
España (Ley 16/1989)	SDC + TDC	Sí	TDC: 1 (Presidente) + 8	TDC: 5	CMT, CNE
Alemania	Bundeskartellamt	No	Decision Divisions (carteles, fusiones, conductas abusivas): 1 (Presidente) + 2. Public Procurement Tribunals (contratos públicos): 1 (Presidente) + 2	Public Procurement Tribunals: 5	Bundesnetzagentur (telecomunicaciones + energía)
Reino Unido	Office of Fair Trading (OFT) + Secretary of State (DTI) + Competition Commission	Sí	Competition Commission: cada grupo de decisión debe tener, al menos, tres miembros (Presidente + 2)	Competition Commission: 8	Oftcom (telecomunicaciones), Ofgem (energía)
Francia	Conseil de la Concurrence + Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF)	Sí	Conseil de la Concurrence: mínimo de ocho miembros en pleno, o de tres en sección o comisión permanente	6	ARCEP (telecomunicaciones)
Italia	Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato	No	1 (Presidente) + 4	7	Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni, Autorità per l'Energia Elettrica e il Gas
Unión Europea	Comisión Europea (DG Competencia)	No	No aplica	No aplica	No aplica

FUENTE: Banco de España.

El sistema español se veía, además, influido por la existencia de las Comunidades Autónomas (CCAA). En concreto, y al igual que sucede en otros países con similar grado de descentralización (por ejemplo, Alemania), la Ley 1/2002 confirmó la potestad de las CCAA de acceder al ámbito competencial de defensa de la competencia y estableció un sistema de coordinación entre los distintos niveles de la Administración. Según este, le corresponde a la Administración General del Estado el estudio de las conductas anticompetitivas que tengan lugar en un ámbito supraautonómico o que, habiéndose producido dentro de una Comunidad Autónoma, puedan tener, por su entidad, efectos para el conjunto de la economía nacional, mientras que los tribunales de defensa de la competencia autonómicos se encargan de las posibles infracciones de la normativa de defensa de la competencia dentro de sus respectivos territorios. Las concentraciones económicas quedan, en todo caso, fuera del ámbito competencial de los tribunales autonómicos.

Por su parte, el reparto de competencias entre el TDC y el resto de instituciones comunitarias (ya sea la Comisión Europea u otros organismos nacionales en el territorio comunitario) estaba regulado por la normativa de la Unión Europea a partir de la aplicación del criterio de «autoridad mejor situada». Este criterio establece dos principios básicos: una autoridad es competente para analizar con exclusividad un caso cuando los efectos directos y sustanciales de la

práctica anticompetitiva se produzcan en su territorio y, además, esa autoridad se encuentre en situación de poner fin a la infracción de forma adecuada por disponer de la estructura institucional necesaria para imponer las sanciones y poder reunir las pruebas requeridas para probar la infracción. Cuando los efectos de una práctica anticompetitiva afectan a más de un Estado, se produciría la acción concurrente de más de una autoridad nacional de la competencia<sup>4</sup>. La Comisión Europea, por su parte, tiene capacidad de actuación en el caso de una práctica anticompetitiva que afecta a más de tres Estados o cuando por una disposición comunitaria tenga la competencia exclusiva en la materia<sup>5</sup>.

### **La reforma del sistema español de defensa de la competencia**

La nueva Ley de Defensa de la Competencia no se aleja de las grandes líneas del sistema anterior, de manera que el catálogo de conductas prohibidas es similar y el reparto de competencias entre la Unión Europea, España y las CCAA no se ve afectado. Sin embargo, se han introducido algunas modificaciones de cierto calado, que se describen a continuación.

La reforma crea una institución única de defensa de la competencia, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), que integra el SDC y el TDC. La CNC se estructura, a su vez, en torno a dos órganos separados, la Dirección de Investigación y el Consejo, destinados a realizar las tareas de instrucción y resolución, respectivamente. Esta estructura institucional única es similar a la de la mayoría de los países europeos (Alemania, Italia, Dinamarca, Grecia o Luxemburgo, por ejemplo) o a la de la Comisión Europea. Existen, sin embargo, países, como Francia, que mantienen dos órganos distintos (véase cuadro 2). En el caso español, la integración de las funciones de investigación en la nueva CNC supone un avance en términos de independencia respecto a la situación anterior, ya que anteriormente el SDC formaba parte del Ministerio de Economía.

También con el objetivo de mejorar el régimen de independencia del organismo, la nueva Ley establece un nuevo estatuto para los miembros de la Comisión, así como la intervención del Congreso de los Diputados en su proceso de elección. Así, la Comisión de Economía del Congreso realizará una audiencia y examen previo al presidente y a los consejeros de la CNC (cuyo número se reduce de ocho a seis), y se establece un mandato de seis años no renovables (frente a los cinco años renovables de la legislación anterior). Además, se añade un régimen de incompatibilidad especial posterior al abandono del cargo. En general, estas modificaciones hacen converger el sistema español con los de los países de la Unión Europea (véase cuadro 2).

Como complemento a este mayor grado de independencia, se enfatizan la rendición de cuentas<sup>6</sup> y la «proyección de la defensa de la competencia en la sociedad» (*advocacy role*) de la CNC, para lo cual se impulsa la publicidad de sus resoluciones, informes y estudios, y se le encomienda la elaboración de un informe anual sobre las ayudas públicas otorgadas a las empresas<sup>7</sup>. Se otorga, asimismo, a la CNC la potestad de impugnar actos de las Administraciones Públicas que vayan en contra del objetivo de competencia.

---

4. Para ello se ha configurado la «red» de autoridades de competencia. Una autoridad informa a las demás y a la Comisión Europea de los casos que están en su conocimiento. Las autoridades tienen la posibilidad de renunciar a conocer un caso si otra autoridad está mejor situada. De acuerdo con esta política de información, unas autoridades asisten a otras en la labor de investigación. La Comisión Europea asiste el proceso en cualquier caso. 5. En el caso concreto del control de concentraciones, la Comisión Europea es responsable única, siempre que el volumen de negocios total del conjunto de las empresas implicadas supere a nivel mundial los 5 mm de euros y el volumen de negocio a escala comunitaria realizado individualmente por, al menos, dos de las empresas supere los 250 millones de euros. 6. Específicamente, la Ley incluye el control parlamentario de la Comisión Nacional de la Competencia mediante la remisión de informes a la Comisión de Economía del Congreso y la comparecencia parlamentaria (que se establece con carácter, «al menos», anual) del Presidente de la CNC. 7. Para ello, entre otras funciones, se crea la Dirección de Promoción de la Competencia, de la cual depende una asesoría económica, que facilitará la incorporación de análisis y técnicas económicas, estadísticas y econométricas avanzadas en las investigaciones y estudios desarrollados en la institución.

La nueva Ley pretende también alcanzar una mayor agilidad y eficiencia de los procedimientos. Para ello, en primer lugar, se reserva la labor de la CNC a casos de verdadera relevancia<sup>8</sup>. En segundo lugar, la nueva normativa sigue aceptando que determinados acuerdos colusorios entre empresas pueden ser permitidos en caso de que generen beneficios para el conjunto de la economía. Sin embargo, la nueva Ley elimina la necesidad de autorización explícita previa para la aceptación de estos acuerdos que requería la legislación anterior. En tercer lugar, se concede la posibilidad de finalización de los procedimientos mediante un acuerdo de las empresas con el Consejo de la CNC si los infractores adquieren determinados compromisos. En el mismo sentido, la nueva Ley trata de mejorar la coordinación entre los órganos de defensa de la competencia y los reguladores sectoriales, para lo cual impone unos mecanismos de información en todos los procedimientos y actuaciones entre los distintos organismos. La integración de las funciones de instrucción y resolución en un único organismo también podría traducirse en una agilización de los procedimientos. Finalmente, la nueva normativa concede a los jueces de lo mercantil la potestad de aplicar directamente la normativa española a los casos que se presenten ante ellos, sin necesidad de resolución administrativa previa.

Por otra parte, se clarifica el sistema de sanciones imponibles en caso de ejecutar una conducta prohibida y se introduce un sistema de «clemencia», que reduce las sanciones para las empresas que denuncian la existencia de carteles. Sistemas similares de clemencia (*leniency*) se encuentran, por ejemplo, vigentes en Alemania, Reino Unido, Francia, Estados Unidos, la Unión Europea y, más recientemente, Japón, donde parecen haberse demostrado bastante efectivos.

En materia de concentraciones económicas se incorporan diversas modificaciones. En primer lugar, aunque se mantienen los dos umbrales a partir de los cuales es necesario realizar el control de la concentración (cuota de mercado y volumen de negocio), el porcentaje relativo a la cuota de mercado se eleva del 25% al 30%. Este sistema de control es más complejo que el existente en la mayoría de los países europeos, ya que, por un lado, se trata de un umbral doble (cuando usualmente en los sistemas europeos se establece un único criterio) y, por otro, contiene una medición basada en «cuotas de mercado», que no suele aparecer en otros países europeos. La medición de cuotas de mercado puede ser un mejor indicador del poder de mercado de las empresas que el volumen de ventas, pero exige identificar el «mercado relevante», lo cual no es siempre sencillo. En todo caso, debe subrayarse que la legislación relativa al control de las concentraciones es relativamente dispersa entre países, en particular respecto a la definición de los límites a partir de los cuales se debe notificar a la autoridad competente una concentración empresarial (véase cuadro 1).

Un segundo grupo de novedades de la Ley en materia de concentraciones se refiere a los casos en los que el Gobierno puede intervenir. Bajo la Ley 16/1998 esta intervención podía tener lugar en dos ocasiones: la primera, en el momento en que el ministro de Economía decidía o no remitir el expediente de concentración al TDC<sup>9</sup>, y la segunda, tras la emisión del dictamen del TDC, en que el Gobierno podía prohibir una concentración permitida por el informe del TDC o imponer condiciones a las empresas para la autorización de la operación. La Ley 15/2007 establece, por su parte, que el Consejo de Ministros podrá modificar la decisión

---

**8.** En concreto, se establece que las prohibiciones que afectan a las conductas colusorias, abuso de posición dominante o actos desleales no se aplicarán a las conductas que, por su escasa importancia, no sean capaces de afectar de forma significativa a la competencia. El Reglamento de desarrollo de la Ley (Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero) delimita el concepto de «menor importancia», atendiendo a la cuota de mercado de las empresas que intervienen. Del mismo modo, se define un conjunto de prácticas que no se entenderán de «menor importancia» en ningún caso (por ejemplo, las que tengan por objeto la fijación de los precios de venta de los productos a terceros). **9.** La operación era analizada por el SDC, que elevaba un informe-propuesta al ministro de Economía y Hacienda. Este tenía un plazo de un mes para remitir o no la operación al TDC.

de la CNC por razón de interés general distinta de la defensa de la competencia, cuando la CNC haya prohibido la operación o la haya autorizado subordinada al cumplimiento de determinadas condiciones. En cuanto al interés general que puede justificar la intervención del Gobierno, la Ley incluye bajo este concepto una lista de motivos: la defensa y seguridad nacional, la protección de la seguridad o salud públicas, la libre circulación de bienes y servicios dentro del territorio nacional, la protección del medio ambiente, la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológicos y la garantía de un adecuado mantenimiento de los objetivos de la regulación sectorial. La lista de supuestos es amplia y general, relativizando el objetivo de la defensa de la competencia. Por tanto, la nueva Ley sigue permitiendo una elevada intervención del Gobierno en el control de concentraciones. Habrá que esperar, en todo caso, a la aplicación de la Ley en los próximos años para comprobar el grado de intervención efectiva del Gobierno en esta materia.

### **Una aproximación a la evaluación de la reforma a través de los indicadores de la OCDE**

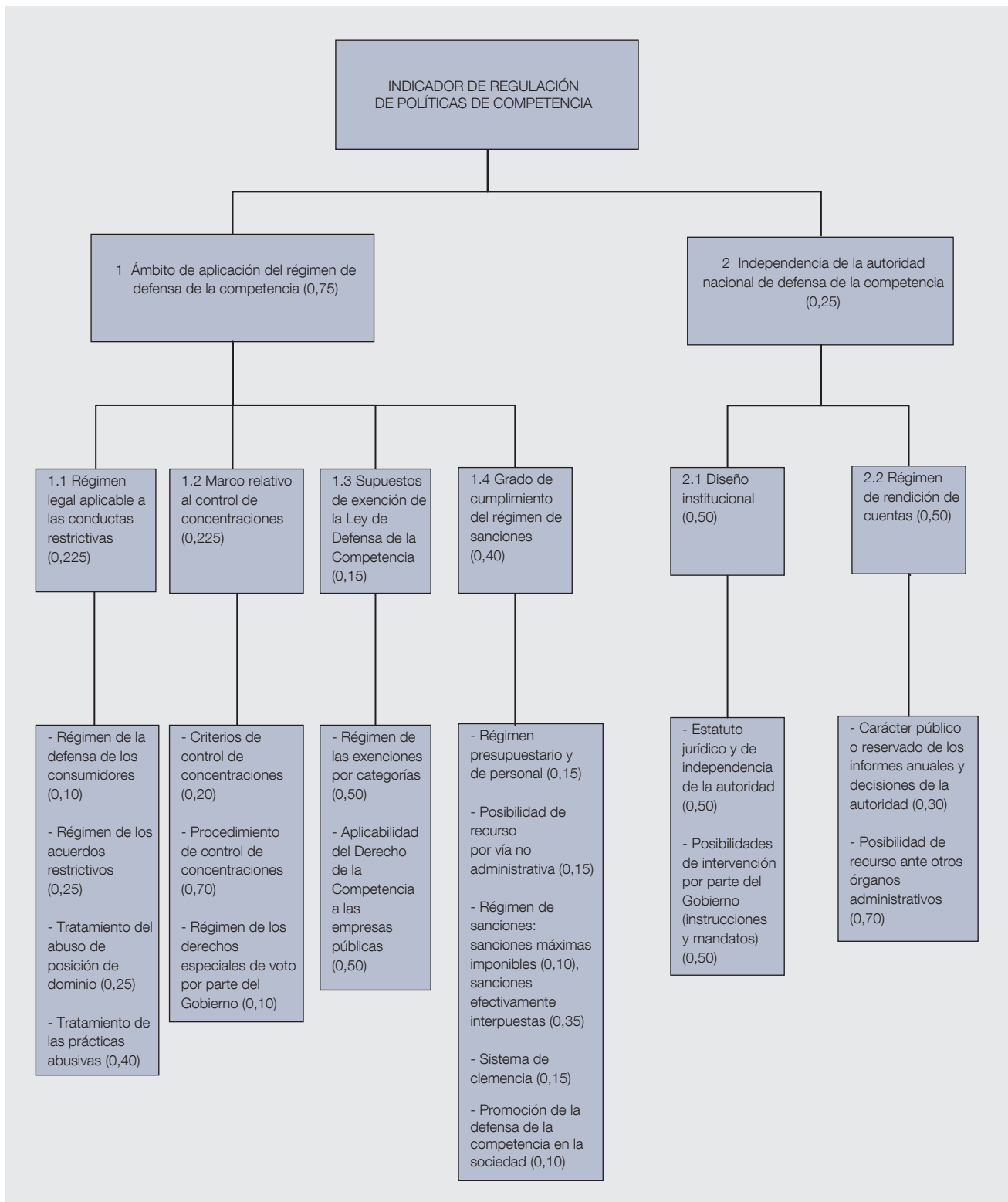
La OCDE [Høj (2007)] ha elaborado recientemente un indicador con el que trata de valorar, en términos relativos, la calidad de las políticas de defensa de la competencia de los distintos países desarrollados. La elaboración de este indicador complementa trabajos previos de esta organización internacional en que, también a través de indicadores, evalúa el grado de regulación en los mercados de productos o de trabajo en las economías desarrolladas [véase, por ejemplo, Conway y Nicoletti (2006)] y en que muestran la existencia de una relación entre estos indicadores y el desarrollo económico. En el caso de las políticas de la competencia, el indicador estimado para el caso español muestra los resultados a partir de la Ley 16/1989 y, por tanto, no incorpora la nueva legislación recientemente aprobada. En esta sección se propone actualizar este indicador con la nueva legislación y comparar los resultados con los obtenidos previamente y con los del resto de países de la OCDE. Para ello se realiza el supuesto de que los restantes países no han introducido reformas en sus normativas de defensa de la competencia tras la aparición del indicador de la OCDE en 2007.

El indicador global de la política y legislación de competencia de la OCDE se construye de la siguiente forma. En primer lugar, se seleccionan aquellos aspectos de la normativa que se consideran más relevantes. Con posterioridad, los aspectos normativos se transforman en variables cuantitativas adjudicando valores entre 0 (cuando se considera que las políticas de competencia están en línea con las mejores prácticas) y 6 (en el caso contrario). La información cuantitativa se agrega, por materias, en distintos subindicadores utilizando ponderaciones que se fijan ad hoc en función de la importancia que se otorga a los distintos aspectos normativos considerados. El indicador global es el resultado, a su vez, de la agregación de estos subindicadores y de ponderaciones fijadas también de forma subjetiva<sup>10</sup>.

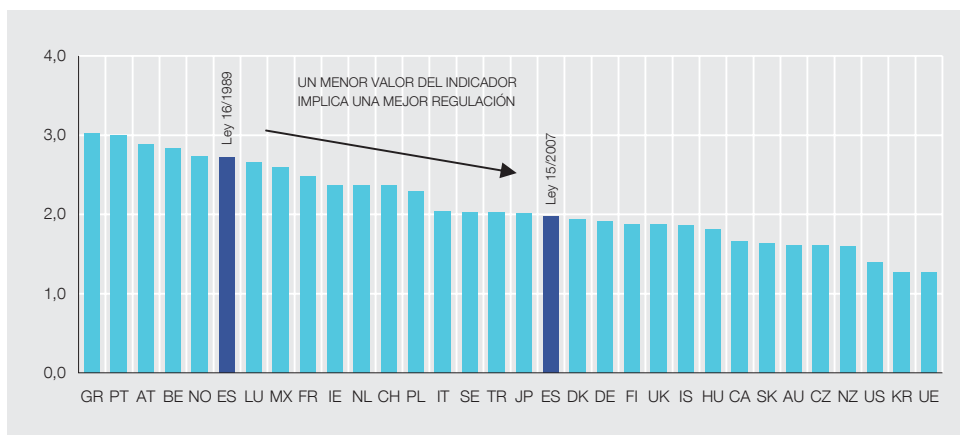
El indicador de regulación de las políticas de competencia (*antitrust framework*) de la OCDE se subdivide, a su vez, en dos (véase esquema 1). El primero analiza el ámbito y la aplicación del régimen de defensa de la competencia aprobado por la Ley nacional, lo que incluye cuatro aspectos: régimen legal aplicable a las conductas restrictivas de la competencia, marco rela-

---

<sup>10</sup> En concreto, el indicador de la política y legislación de competencia es el resultado de la agregación de dos indicadores. El primero mide las políticas orientadas a la defensa de la competencia «ex post» (*antitrust framework*), que evalúa qué actos contra la competencia se persiguen y cómo se persiguen; por ejemplo, mediante la actuación de los órganos de defensa de la competencia como la CNC, a los que se suma el control previo de las concentraciones. El segundo evalúa las políticas «ex ante» (*network policies*), esto es, las medidas aplicadas en industrias liberalizadas (como pueden ser las telecomunicaciones o la energía), normalmente aprobadas por los reguladores sectoriales de cada mercado, que tratan de crear las condiciones propicias para la competencia. Dado que la Ley de competencia española y su modificación comentada en la sección anterior se refieren solo al primero de estos dos aspectos, es este el único que se trata aquí.







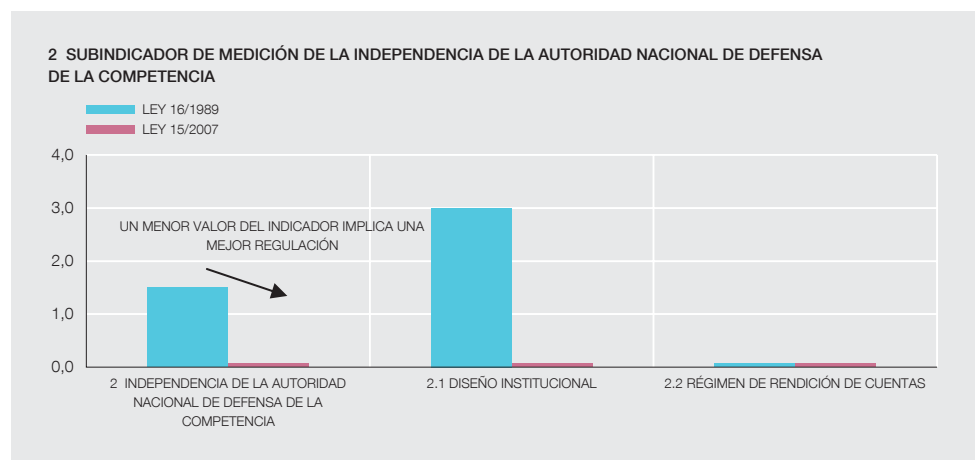
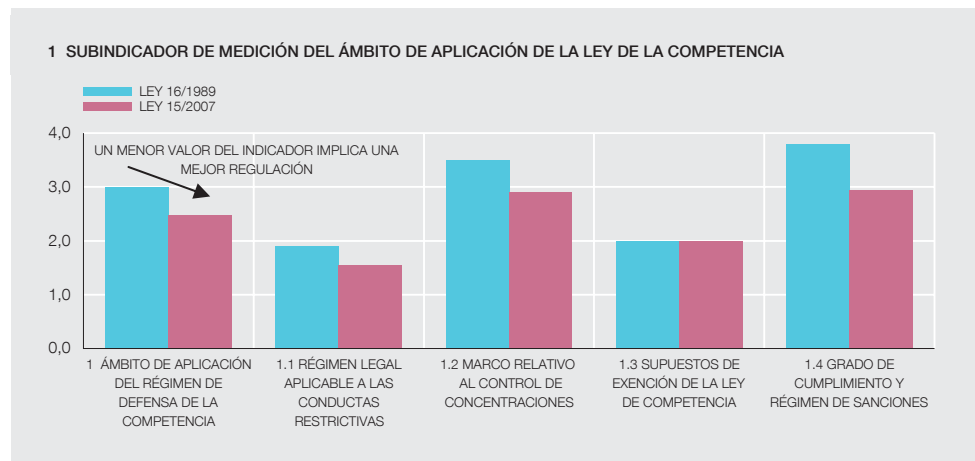
FUENTES: Hoj (2007) y Banco de España.

tivo al control de concentraciones, supuestos de exención de la Ley de competencia y, por último, grado de cumplimiento de la normativa y régimen de sanciones. El segundo evalúa la independencia de la autoridad nacional de defensa de la competencia, lo que incluye, a su vez, dos aspectos: el diseño institucional y el grado de rendición de cuentas a la sociedad (mediante la publicidad de sus actuaciones y la posibilidad de que sus decisiones sean recurridas). En total, el indicador de evaluación de las políticas de competencia analiza 42 aspectos regulatorios distintos, cada uno de los cuales posee una puntuación específica en función de diversas características de la normativa.

La elaboración de estos indicadores cuenta con importantes limitaciones, como ocurre siempre que se trata de reducir a medidas cuantitativas aspectos regulatorios o institucionales relativamente complejos. Así, estos indicadores solo permiten contemplar una parte del contenido de la normativa analizada. Además, en términos generales, se valora exclusivamente el diseño de la legislación, pero no su aplicación. Por otra parte, la construcción de un indicador sintético requiere establecer valores y ponderaciones para cada uno de los aspectos regulatorios considerados, que han sido fijados de forma subjetiva y no incorporan, por ejemplo, las posibles diferencias en el impacto potencial de cada uno de los aspectos regulatorios sobre las distintas variables económicas. Estas limitaciones deben ser tenidas en cuenta a la hora de interpretar los resultados y obligan a tomarlos con las debidas cautelas.

Con todas estas salvedades, el indicador global estimado para España por la OCDE para la evaluación de las políticas de competencia muestra una mejora significativa cuando se actualiza con las modificaciones de la reforma introducida por la nueva Ley 15/2007 (véase gráfico 1).

Un análisis más detallado de los resultados muestra que las mejoras introducidas por la nueva Ley se han extendido a prácticamente todos los elementos incorporados en el indicador. En concreto, respecto al ámbito y aplicación del régimen de defensa de la competencia (véase gráfico 2), tanto la introducción de un programa de clemencia como la capacidad otorgada a los jueces ordinarios de aplicar directamente el derecho de la competencia hacen mejorar sustancialmente el subindicador del «grado de cumplimiento y régimen de sanciones», ya que estas medidas se interpretan como un incremento de la eficacia potencial del sistema en la defensa de la competencia. Por su parte, el subindicador relativo al régimen de «concentraciones» mejora esencialmente como consecuencia de la desaparición de la denominada «ac-



FUENTES: Hoj (2007) y Banco de España.

ción de oro»<sup>11</sup>, al reducir la capacidad de intervención del Gobierno y, por lo tanto, de aumento de la independencia de la CNC en esta materia. La eliminación de la acción de oro no es, sin embargo, consecuencia de la nueva Ley de Defensa de la Competencia, sino que se produjo como consecuencia de la aprobación de la Ley 13/2006, de 26 de mayo.

En materia de independencia de las autoridades de competencia (véase gráfico 2), el nuevo diseño institucional (la CNC, frente a los antiguos TDC y SDC) es valorado positivamente, de forma que la estructura de la CNC y el régimen de sus miembros se alinearían con las mejores prácticas a nivel comparado.

Las nuevas estimaciones del indicador permiten, asimismo, identificar áreas donde todavía es posible una mayor aproximación a las mejores prácticas internacionales de la legislación de defensa de la competencia o de su aplicación. En este sentido, el aumento de los recursos y

<sup>11</sup> La «acción de oro» permitía que el Estado impidiera la toma de control de empresas privatizadas. En concreto, se introdujo tras la aprobación de la Ley 5/1995, de 23 de marzo, que establecía un sistema legal mediante el cual el Gobierno se reservaba el derecho de veto sobre operaciones que afectasen a más del 10% del capital social de las compañías privatizadas. Así, estas compañías, que antes pertenecían íntegramente al Estado, ahora debían solicitar una autorización previa del Consejo de Ministros para poder llevar a cabo operaciones societarias, como disoluciones, fusiones, enajenación de activos o cambios en su actividad social, extendiéndose dicha solicitud de autorización a la adquisición por parte de un tercero (español o no) de un paquete accionario que superase el 10% de su capital social.

del personal de la autoridad de competencia<sup>12</sup> o la aplicación de un régimen de sanciones estricto<sup>13</sup> harían mejorar el indicador «grado de cumplimiento y régimen de sanciones». Por otro lado, la eliminación de la intervención del Gobierno en el control de concentraciones y de las excepciones al régimen general de competencia permitiría, entre otras medidas, mejorar el indicador de «control de concentraciones» y el de los «supuestos de exención de la Ley de competencia», respectivamente.

## Conclusiones

El 1 de septiembre del pasado año entró en vigor una nueva Ley de Defensa de la Competencia. De la comparación con la normativa anterior aplicada en España (la Ley 16/1989) y con las aplicadas en otros países de nuestro entorno en esta materia se puede considerar que la reforma contribuye a reforzar el entorno competitivo en el que las empresas toman sus decisiones. Esta misma valoración se desprende de la actualización de los indicadores de evaluación de las políticas de competencia de la OCDE. En concreto, la nueva normativa incorpora algunas modificaciones relevantes, como la creación de un organismo único, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), que, junto con la creación de un nuevo estatuto para el Presidente y los consejeros de la CNC, debería implicar una mayor dosis de independencia de la institución y, por tanto, favorecer el cumplimiento del objetivo de defensa de la competencia. Esta mayor independencia no se incorpora totalmente al análisis de las concentraciones económicas, dado que la nueva Ley incluye una relación de motivos, distintos de la defensa de la competencia, por los que el Gobierno puede intervenir en las decisiones sobre esta materia, aunque habrá que esperar a la aplicación de la Ley en los próximos años para comprobar el grado de intervención efectiva del Gobierno en esta materia. Como complemento a la mayor independencia de la CNC se introducen mayores exigencias en términos de rendición de cuentas y transparencia de sus actuaciones, ampliando el control parlamentario de este organismo. Finalmente, la nueva Ley incluye un conjunto de modificaciones que podrían impulsar una mayor agilidad, eficiencia y eficacia de los procedimientos. Entre estas destaca la introducción de un sistema de clemencia, que es de características similares al utilizado con éxito en otros países de nuestro entorno.

## BIBLIOGRAFÍA

CONWAY, P., y G. NICOLETTI (2006). *Product market regulation in the non-manufacturing sectors of OECD countries: Measurement and highlights*, OECD Economics Department Working Papers, n.º 530.

HØJ, J. (2007). *Competition Law and Policy Indicators for the OECD Countries*, OECD Economics Department Working Papers, n.º 568.

---

**12.** En la estimación de los indicadores se ha utilizado la suma de recursos y personal del TDC y SDC como una aproximación a los recursos totales de la CNC en su primer año de ejercicio. Estos valores eran bajos en comparación con el resto de países de la OCDE (tanto en términos de porcentaje del peso de su presupuesto sobre el PIB nacional como en términos del personal dedicado a la actividad de defensa de la competencia). **13.** Medido en términos de la cuantía de la máxima sanción establecida. Obviamente, no existe experiencia sobre esta cuestión bajo la nueva Ley, por lo que habrá que esperar a la aplicación del régimen de sanciones de la misma para comprobar las mejoras en este sentido.