



OS BENEFICIOS DA COMPETENCIA PARA OS CONSUMIDORES: PREGUNTAS E RESPOSTAS

10 de febreiro de 2021

PRESENTACIÓN	5
1. ENTENDENDO A COMPETENCIA	6
1.1. Que é a competencia?	6
1.2. Como funciona a competencia?	6
1.3. A quen beneficia a competencia?	7
1.4. Como a competencia beneficia os consumidores?	7
1.5. Como lles afecta a competencia aos colectivos máis vulnerables?	8
1.6. Como a competencia beneficia as empresas?	9
1.7. Beneficia a competencia a todas as empresas?	10
1.8. Como a competencia beneficia o sector público?	10
1.9. Como lle afecta a competencia ao crecemento económico?	12
1.10. Se a competencia é boa para todos, por que ás veces hai empresas que non a queren?	12
1.11. Entón, é perfecta a competencia?	13
2. COMPETENCIA E EMPRESAS	14
2.1. Que condutas empresariais prexudican a competencia?	14
2.2. Que son os acordos anticompetitivos?	14
2.3. Que son os abusos de posición dominante?	15
2.4. Que é o falseamento da libre competencia por actos desleais?	17
2.5. Deben ter un coidado especial as asociacións empresariais?	18
2.6. Como se perseguen as empresas que danan a competencia?	19
2.7. Cales son as consecuencias de infrinxir as normas de competencia?	19

2.8. Teño dereito a que as empresas que cometen infraccións da lei de competencia me indemnicen polo dano causado?	20
--	----

3. COMPETENCIA E ADMINISTRACIÓN PÚBLICAS 22

3.1. Defender a competencia significa defender que non exista regulación nos mercados?	22
3.2. Que son os fallos do mercado?	23
3.3. Que se entende por razóns imperiosas de interese xeral?	25
3.4. Como debe ser a regulación nos mercados?	26
3.5. Cando está ben deseñada a regulación económica?	27
3.6. Como se pode mellorar o deseño da contratación pública?	29
3.7. Como se pode mellorar o deseño das axudas públicas?	31
3.8. Que é o principio de unidade de mercado?	32
3.9. Por que é importante garantir a unidade de mercado?	33

4. AS AUTORIDADES DE COMPETENCIA E REGULACIÓN 35

4.1. Por que fai falta que existan organismos públicos que se encarguen da defensa e da promoción da competencia?	35
4.2. Cales son as autoridades de competencia que actúan en España?	35
4.3. Por que fai falta que existan organismos públicos que se encarguen da regulación dos mercados?	36
4.4. Que é a CNMC e cal é o seu obxectivo?	37
4.5. Que fai a CNMC?	37
4.6. De quen dependen as decisións da CNMC?	42
4.7. Que outras institucións inflúen sobre a competencia e a boa regulación en España?	43

4.8. Que podes facer para favorecer a competencia?	43
EN RESUMO.....	45

PRESENTACIÓN

A competencia é un instrumento esencial para mellorar o benestar da sociedade.

A Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia (CNMC) ten o obxectivo de garantir, preservar e promover a competencia efectiva e o bo funcionamento dos mercados, en beneficio dos consumidores e usuarios.

Os beneficios da competencia son, en ocasións, indirectos para os consumidores e para os usuarios e poden resultar complexos de entender.

Esta guía pretende ser unha ferramenta para achegar os consumidores e os usuarios a cuestións como que é a competencia, como nos beneficia a todos, cando a competencia pode estar en risco, como se relaciona a competencia coa regulación económica e como debe ser a regulación, cal é o papel da CNMC e como é posible colaborar coa CNMC.

A guía consta dunha batería de preguntas frecuentes relativas á competencia e á boa regulación, ás que se pretende responder de forma didáctica, intercalando notas e casos reais.

A guía enmárcase na acción 14.3 do [Plan de actuación da CNMC para 2020](#) (revisado no contexto da crise da COVID-19).

1. ENTENDENDO A COMPETENCIA

A competencia é unha forma de relación económica entre oferentes e demandantes que, cando existe, fai que os mercados funcionen de forma adecuada, que os recursos se asignen de forma óptima e, en consecuencia, que os consumidores se beneficien diso. Neste primeiro apartado, imos ver en que consiste a competencia e por que é tan importante.

1.1. Que é a competencia?

É un sistema de ordenación de mercado no que diversas empresas ofertan bens ou servizos de similares características que poden substituírse entre si e no que o prezo ofertado é o elemento básico, aínda que non o único, de competencia entre os oferentes. Nun mercado competitivo onde non hai empresas dominantes, os consumidores poden comparar e elixir entre varias opcións e as empresas rivalizan e esforzanse para que os consumidores escollan os seus produtos, baixando os seus prezos, mellorando a calidade ou desenvolvendo novas variedades que se axusten mellor ás necesidades e aos gustos dos consumidores.

Pola contra, cando se producen situacións de escasa competencia, aparecen empresas con certa posición de dominio que poden aproveitarse do seu poder de mercado, o que prexudica os consumidores, que reciben produtos máis caros, de peor calidade e menos axustados ás súas necesidades.

1.2. Como funciona a competencia?

A competencia estimula as empresas e fai que estas se esforcen e traballen para que os consumidores seleccionen os seus produtos. Unha empresa que queira atraer consumidores pode facelo de distintas formas:

- Ofrecendo os seus produtos a menores prezos.
- Ofrecendo unha maior gama de produtos ou axustando os seus produtos ás necesidades e aos gustos dos consumidores.
- Ofrecendo unha maior calidade ou incorporando estratexias de sustentabilidade nos seus procesos. É o caso, por exemplo, das empresas que fan os seus procesos produtivos máis verdes porque saben que isto é algo importante para moitos dos consumidores que adquiren os seus produtos.
- Ofrecendo maiores e mellores servizos relacionados cos seus produtos, como a forma de entrega, a información do produto, a garantía ou as posibilidades de devolución.

Se hai competencia, cando algunha empresa teña a tentación de subir os seus prezos ou de empeorar a calidade para obter maiores beneficios, atoparase con que os consumidores cambiarán a outra empresa.

Xa que logo, a competencia disciplina e incentiva as empresas para melloraren continuamente e, deste xeito, os consumidores saen beneficiados.

1.3. A quen beneficia a competencia?

A competencia beneficia o conxunto da sociedade. Beneficianos a todos de maneira directa como consumidores e usuarios de produtos máis baratos, de mellor calidade e máis axustados ás nosas necesidades. Pero, indirectamente, tamén beneficia as empresas e o sector público, xa que favorece o crecemento económico, o emprego e a innovación.

Pola contra, as restricións da competencia só benefician a uns poucos e prexudican a todos os demais. E son precisamente os colectivos máis desfavorecidos os que resultan máis prexudicados polos altos prezos, a peor calidade e a menor variedade que producen as restricións sobre a competencia.

1.4. Como a competencia beneficia os consumidores?

Os consumidores son os principais beneficiarios de que exista unha maior competencia e un bo funcionamento dos mercados e, de feito, benefíciense tanto directa como indirectamente:

- Directamente: a través de menores prezos, dunha maior variedade e dunha maior calidade dos bens e servizos que consomen. Por exemplo, as novas tecnoloxías —mellora das telecomunicacións, teléfonos intelixentes, desenvolvemento de aplicacións móbiles...— permitiron cubrir as necesidades de comunicación instantánea a distancia dos usuarios, necesidades que ata ese momento non estaban satisfeitas (ver o recadro 1).
- Indirectamente, polo menos, por catro vías:
 - En primeiro lugar, a competencia abarata e mellora a calidade dos produtos que adquiren as empresas como produtos intermedios, que incorporan á súa produción o que permite que estas vendan produtos máis baratos e de maior calidade.
 - En segundo lugar, a competencia abarata e mellora a calidade dos produtos que adquire o sector público, o que lle permite ao sector público prestar máis servizos ou reducir os impostos e mellora a calidade dos servizos públicos que reciben os cidadáns.

- En terceiro lugar, a competencia ten efectos globais moi importantes sobre a economía, xa que impulsa a eficiencia e a innovación empresarial e favorece a produtividade, o crecemento económico e o emprego.
- En cuarto lugar, a competencia impulsa as empresas para que adopten estratexias empresariais sustentables.

Recadro 1**COMPETENCIA NOS MERCADOS DE TELECOMUNICACIÓNS**

Ao longo das décadas dos oitenta e dos noventa, tivo lugar o proceso de liberalización do sector das telecomunicacións na Unión Europea. E foi o xeito de que este sector se abrise á competencia e de que se eliminase o monopolio das empresas nacionais, como era o caso de Telefónica en España.

Por mor deste proceso de liberalización, apareceron novas compañías no mercado que empezaron a competir entre elas e, asemade, producíronse grandes avances na tecnoloxía, o que permitiu o desenvolvemento de novos servizos e a redución de custos e, polo tanto, aumentou a eficiencia. Como resultado deste proceso, xeneralizouse o acceso a servizos como a telefonía móbil e a Internet, fóronse ampliando e mellorando as opcións dispoñibles —o acceso a Internet a través do teléfono móbil, a subida progresiva na velocidade de acceso a Internet, a oferta de tarifas planas...—, melloráronse as necesidades dos usuarios e reducíronse os prezos dos servizos. Ademais, os avances no sector das telecomunicacións foron fundamentais para o desenvolvemento do resto de sectores económicos e agora tamén para a dixitalización.

1.5. Como lles afecta a competencia aos colectivos máis vulnerables?

A competencia é positiva para todos os consumidores, pero ten efectos que son especialmente importantes para os consumidores máis vulnerables:

- Acceso a máis produtos: cando, grazas á competencia, se abaratan os prezos, os consumidores vulnerables poden acceder a unha carteira de produtos máis ampla. Por exemplo, se unha familia paga menos pola súa factura da electricidade, co diñeiro aforrado poderá permitirse destinar máis recursos a outros fins.
- Maior inclusión económica: cando os produtos se fan máis accesibles, máis persoas poden acceder a eles. Así, individuos cuxas rendas non lles permitían acceder a determinados servizos poden facelo cando o seu prezo baixa. Por exemplo, nos servizos de transporte aéreo a competencia levou a importantes baixadas de prezos, de forma que moitos usuarios que antes non podían permitirse viaxar en avión polos seus elevados prezos, agora poden facelo.

- Maior produtividade e mellor funcionamento da economía: a competencia estimula a produtividade e a innovación, o que xera maiores oportunidades de emprego e de emprendemento.

1.6. Como a competencia beneficia as empresas?

Con maior competencia, as empresas disciplínanse. A competencia leva a que as empresas intenten mellorar continuamente. Porén, pode acontecer que algunhas non sexan o suficientemente eficientes, ou que se equivoquen nas súas decisións, teñan que saír dos mercados. Ante isto, cabe preguntarse se a competencia beneficia realmente as empresas.

Desde o punto de vista das empresas, a competencia é unha forma de favorecer a igualdade de oportunidades e de recompensar o mérito e o esforzo. Cando existe competencia, en principio, non hai ningunha empresa que teña unha vantaxe que sexa imposible de alcanzar polas demais. A competencia estimula e recompensa o emprendemento e a innovación, xa que prosperar depende principalmente do esforzo.

Outra forma de velo é analizar que ocorre cando non hai competencia. Nestas situacións, as empresas que triunfan non son as que máis se esforzaron ou que mellor o fixeron, senón que o triunfo pasa a depender de factores como a sorte, o azar, os contactos, razóns históricas ou, mesmo, a corrupción.

Ademais, as empresas benefíciáanse tamén de que exista competencia entre os seus provedores e entre os seus clientes. Para producir bens e servizos, as empresas necesitan adquirir outros bens e servizos (insumos), que serán mellores e máis baratos cando exista maior competencia entre os provedores destes insumos. Por outra banda, as empresas que lles venden os seus bens e servizos a outras empresas beneficiaríanse de que entre estas últimas exista competencia.

Por exemplo, un fabricante de ordenadores necesita adquirir microprocesadores para incorporalos ao seu produto. Se os fabricantes de microprocesadores se poñen de acordo para subir os seus prezos, os custos de fabricar ordenadores subirán e, aínda que o fabricante de ordenadores reaccione subindo os seus prezos, a súa situación empeoraría, xa que probablemente venderá menos ordenadores.

Seguindo co exemplo, os fabricantes de ordenadores tamén se verían prexudicados se fosen os establecementos comerciais os que lles compran os ordenadores aos fabricantes para vendérllelos aos consumidores finais, que se poñerían de acordo para subir os prezos dos ordenadores, porque é probable que, ante a subida de prezos, se reduzan as vendas de ordenadores.

1.7. Beneficia a competencia a todas as empresas?

Algunhas empresas prefiren a vida cómoda e, en lugar de ofrecer mellores produtos e servizos, infrinxen as normas de competencia para lograr mellores resultados na súa actividade. Estas empresas non saen beneficiadas de que exista un maior grao de competencia.

Pero tamén é certo que, en ocasións, as empresas toman decisións equivocadas ou desafortunadas. E a competencia pode levar a que as empresas menos eficientes perdan peso no mercado ou, mesmo, a que desaparezan. Aínda que globalmente a competencia sexa beneficiosa, en ocasións pode supoñer custos para, por exemplo, os traballadores, os provedores ou os investidores das empresas que peores resultados teñen. Aínda cando o balance de beneficios e custos sexa globalmente positivo, debemos ser conscientes destes efectos e procurar minimizalos. Máis adiante referirémonos a estas cuestións no apartado 3.

1.8. Como a competencia beneficia o sector público?

Para cubrir as súas necesidades e para prover os cidadáns de bens e servizos, o sector público ten que adquirir bens e servizos das empresas. A contratación pública representa entre o 10 % e o 20 % do PIB (produto interior bruto) en España¹, é dicir, ten unha gran relevancia económica para o país. Por exemplo, o sector público compra material de oficina, equipos informáticos ou vehículos, ou contrata servizos externos, como seguridade ou limpeza, que son necesarios para levar a cabo as súas funcións.

Cantas máis empresas oferten un produto, máis probable será que o sector público consiga adquirilo a un menor prezo e, por tanto, que se poidan xerar aforros para as arcas públicas.

Pola contra, o sector público verase prexudicado cando non exista competencia. Por exemplo, se as empresas que fornecen bens e servizos se poñen de acordo entre elas para subir os prezos ou para repartir os contratos públicos, iso supoñerá un sobrecusto importante para a Administración, un encarecemento que pagarán os contribuíntes. Trátase dun maior uso innecesario de recursos públicos que poderían destinarse a outros servizos públicos. Este tipo de acordos entre empresas é unha das prácticas que máis lle preocupan á CNMC. Entre 2015 e 2019, arredor do 50 % do importe das

1 [Radiografía dos procedementos de contratación pública en España \(CNMC, 2019\).](#)

sancións impostas pola CNMC correspóndense coa desarticulación de cárteles en licitacións públicas (ver os recadros 2 e 3).

Por outra banda, o sector público tamén se beneficia da competencia como produtor de bens e servizos. Cando o sector público produce bens e servizos que tamén produce o sector privado, a competencia estimula o sector público a mellorar. En consecuencia, todos nos beneficiamos de mellores produtos e dunha maior eficiencia.

Son estas potenciais ganancias as que levaron, nas últimas décadas, a liberalizar algúns mercados nos que só estaba presente o sector público. Un bo exemplo é o transporte ferroviario, que se liberalizou en España buscando un transporte máis barato e de mellor calidade.

Recadro 2

GUÍA SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA E COMPETENCIA

En 2011, a CNC (Comisión Nacional da Competencia), antecesora da CNMC, publicou unha [Guía sobre contratación pública e competencia](#) para fomentar a competencia cando as administracións contratan bens e servizos.

Esta guía, ademais de ofrecer pautas para que os procedementos de contratación fosen limpos e favorecesen a competencia, incluíu tamén algunhas orientacións para evitar actuacións colusorias dos licitadores. O documento puxo de manifesto a importancia e os beneficios da competencia para a contratación pública e concluíu que a competencia entre os licitadores é a maneira de asegurar que as entidades do sector público e a sociedade, en última instancia, se beneficien das mellores ofertas en termos de prezo, calidade e innovación dos bens ou servizos finalmente contratados. Unhas condicións de competencia deficientes xeran un maior gasto para as administracións públicas e, por tanto, un prexuízo para os cidadáns.

Entre os principios xerais que deben guiar a contratación pública para evitar restrinxir a competencia están: liberdade de acceso ás licitacións, publicidade e transparencia dos procedementos, non discriminación e igualdade de trato entre os candidatos, procura dunha eficiente utilización dos fondos públicos, definición previa das necesidades que se queren satisfacer, salvagarda da libre competencia e selección da oferta economicamente máis vantaxosa.

Recadro 3

CONTRATACIÓN PÚBLICA NA UNIÓN EUROPEA

Desde o seu nacemento, a Unión Europea deulle moita importancia á creación dun mercado único de contratación pública para facilitar o acceso de todas as empresas da Unión, sen importar a súa nacionalidade, aos procesos de contratación pública de todos os países membros. Este mercado único beneficia tanto as empresas europeas, que dispoñen de máis oportunidades de negocio, coma o sector público (e, por tanto, os contribuíntes) de cada país, que teñen que pagar menos pola provisión dos bens e servizos públicos.

En 2014, o Parlamento e o Consello adoptaron un novo paquete en materia de contratación

pública co fin de simplificar e de flexibilizar os procedementos e así estimular que as pequenas e medianas empresas europeas puidesen participar nos concursos públicos, ademais de garantir un maior peso dos criterios sociais e ambientais. Este paquete traspúxose á lexislación española coa reforma da Lei 9/2017, de contratos do sector público. A norma española busca facer máis competitivo o mercado da contratación pública. En síntese, a lexislación europea en materia de contratación ten como obxectivo reducir o custo, pero tamén mellorar a calidade e favorecer a innovación e o respecto ao medio ambiente, co consecuente beneficio para a cidadanía.

1.9. Como lle afecta a competencia ao crecemento económico?

O feito de que exista máis competencia non só beneficia os individuos que participan directamente nun mercado concreto como consumidores ou produtores, senón que tamén contribúe ao crecemento económico xeral e favorece a sociedade².

O crecemento económico supón un aumento do PIB, é dicir, incrementa o valor dos bens e servizos que se producen no país. En último termo, supón un aumento na renda da poboación (PIB *per cápita*), o que potencialmente mellora o benestar da sociedade. O feito de que haxa máis competencia favorece o crecemento por varias vías:

- En primeiro lugar, a competencia crea incentivos para a mellora continua da xestión interna das empresas. Nos sectores onde existe competencia, **a produtividade crece** porque as empresas son máis eficientes.
- En segundo lugar, **a competencia impulsa a innovación**, xa que a presión que exercen os competidores fai que a empresa trate de mellorar, de innovar no produto (novos bens ou servizos, de maior calidade ou con características diferentes), no proceso (mellora da tecnoloxía de produción) ou na súa organización. A innovación xerada nun sector determinado pódelle servir tamén a outros sectores, de modo que se estende o avance tecnolóxico e produce beneficios en cadea.

1.10. Se a competencia é boa para todos, por que ás veces hai empresas que non a queren?

Ás empresas xa instaladas nun mercado a entrada de novos operadores pódeas incomodar. Os novos supoñen unha ameaza e poden reducir as

2 Un resumo da evidencia acerca dos efectos da competencia no crecemento económico atópase en OCDE/OCDE (2014). [Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes](#).

vendas ou os beneficios das xa instaladas. Por iso, algúns operadores xa instalados poden ter a tentación de boicotear os clientes ou os provedores que comercien cos novos entrantes ou convencer os poderes públicos para que os protexan mediante a regulación.

Igualmente, a algunhas empresas pódelles resultar máis cómodo poñerse de acordo con outras empresas para subir os prezos ou para repartir entre elas os clientes que esforzarse por mellorar e competir.

Todas esas condutas teñen un enorme custo para a sociedade. Por iso, a CNMC dedica grandes esforzos a evitar que ocorran e a detectalas e sancionalas.

1.11. Entón, é perfecta a competencia?

Na medida en que algunhas empresas poden ter incentivos para reducir de forma estratéxica a competencia, esta non pode desenvolverse de modo satisfactorio sen unhas regras claras no mercado e sen que existan institucións públicas que velen pola protección do mercado e do consumidor, como a propia CNMC.

A competencia non é un fin en si mesmo, senón un instrumento ao servizo do benestar da sociedade. En determinadas ocasións, non se dan as circunstancias para que a competencia proporcione, por si soa, o mellor resultado desde o punto de vista do benestar social. Estas circunstancias danse cando existe o que se coñece como un fallo de mercado na teoría económica ou cando hai unha razón imperiosa de interese xeral³, en cuxo caso é necesario regulamentar medidas que poidan reproducir os resultados óptimos dun mercado en competencia.

Por iso, a defensa da competencia non supón unha ausencia de regulación. Ao contrario, esa defensa pode facer imprescindible a entrada dunha boa regulación, unha regulación axustada e de calidade. Nalgúns sectores da actividade económica, sobre todo nas industrias en rede, a competencia pode requirir regulación *ex ante*. Referirémonos a estas cuestións no capítulo “Competencia e administracións públicas” (apartado 3).

3 Unha razón imperiosa de interese xeral é un motivo de interese público que xustifica unha intervención pública para alterar o resultado do mercado. Por exemplo, preservar a saúde pública, o medio ambiente ou o patrimonio cultural. Referímonos a estas cuestións na sección 3 da guía.

2. COMPETENCIA E EMPRESAS

Cando hai pouca competencia nun mercado, as empresas poden aproveitarse da súa posición para fixar prezos máis altos que os que pagarían os consumidores se houbera competencia. Así, obteñen máis beneficios á conta do benestar dos cidadáns. Ademais, sen a ameaza doutras empresas, non teñen incentivos para mellorar a calidade do produto para lanzar novas variedades ou investir en investigación, desenvolvemento e innovación (I+D+i). A curto e longo prazo, a falta de competencia é moi prexudicial para o benestar social e para o crecemento económico.

2.1. Que condutas empresariais prexudican a competencia?

Hai tres categorías de condutas que poden adoptar as empresas que prexudican gravemente a competencia:

- Os acordos anticompetitivos entre empresas.
- Os abusos de posición dominante da empresa que ten poder de mercado.
- O falseamento da libre competencia por actos desleais.

A continuación, explicámosvos un pouco máis en que consisten estas condutas.

2.2. Que son os acordos anticompetitivos?

As condutas colusorias aparecen cando dúas ou máis empresas coordinan o seu comportamento restrinxindo a competencia en prexuízo do consumidor.

Entre estas condutas atópanse os cárteles (a conduta anticompetitiva máis grave e daniña), que son acordos entre competidores para elevar os prezos dos seus produtos ou servizos, limitar as cantidades producidas por cada un, repartirse xeograficamente os clientes (así cada empresa actúa como monopolista nunha zona), facer poxas fraudulentas en concursos públicos (ver o recadro 4) ou intercambiar información sobre prezos futuros, entre outros.

Recadro 4

CÁRTEL DE SOBRES DE PAPEL

A Comisión Nacional da Competencia (predecesora da CNMC) sancionou en 2013 quince empresas con máis de 44 millóns de euros por crear [un cártel que afectou a subministración de sobres de papel](#) (Expediente S/0316/10 SOBRES DE PAPEL).

Durante 33 anos, entre 1977 e 2010, a trama empresarial repartiuse os clientes e pactou os prezos no mercado de sobres de papel en todo o territorio nacional. Os pactos afectaron a

Administración pública e os contribuíntes, debido a que incluían a repartición do mercado a través das licitacións de sobres electorais para todos os procesos electorais convocados entre 1977 e 2010. Ademais, repartíronse os clientes nacionais, tanto públicos coma privados, no mercado de sobres preimpresos e chegaron a acordos para a fixación dos prezos e a repartición dos clientes de sobres brancos. Tamén acordaron a limitación do desenvolvemento tecnolóxico no sector de sobres de papel, de modo que se limitaba a innovación no sector.

Estas condutas son gravemente restritivas da competencia porque elevan artificialmente os prezos e empeoran a calidade dos servizos e, polo tanto, resultan moi prexudiciais para os consumidores, entre os que se atopa a Administración pública e os propios contribuíntes.

A resolución pola que se sancionaron as empresas foi confirmada pola Audiencia Nacional tras os recursos que presentaron as empresas sancionadas e é firme en canto á infracción sancionada e a multa imposta⁴.

Desde o 2014 e ata febreiro de 2021, a CNMC sancionou 39 cárteles en sectores como o dos concesionarios e fabricantes de coches, o dos fabricantes de cueiros, o sector ferroviario, do formigón ou de manipulación de licitacións públicas ou, máis recentemente, sectores como o sanitario ou o enerxético⁵.

Con todo, os acordos entre empresas non están prohibidos se contribúen a mellorar a produción ou a comercialización e distribución de bens e servizos ou a promover o progreso técnico ou económico, sempre que 1) lles permitan aos consumidores beneficiarse desas vantaxes, 2) que non lles impoñan ás empresas restricións que non sexan indispensables para lograr eses obxectivos e 3) que non lles permitan ás empresas partícipes eliminar a competencia respecto dunha parte substancial dos produtos ou servizos recollidos nos devanditos acordos.

2.3. Que son os abusos de posición dominante?

Unha empresa ten unha posición dominante cando ten un poder de mercado elevado que lle permite subir os prezos ou empeorar a calidade dos seus produtos ou servizos sen que os seus competidores ou os consumidores as poidan disciplinar. É dicir, non hai unha presión competitiva suficiente.

4 Non obstante, con respecto a unha das empresas sancionadas (ANDALUZA DE PAPEL, SA), a sentenza firme da Audiencia Nacional do 28 de marzo de 2017 obrigaba a CNMC a cuantificar de novo a sanción, o que foi executado mediante unha nova Resolución da CNMC do 19 de abril de 2018, que foi recorrida mediante recurso contencioso-administrativo ante a Audiencia Nacional e segue pendente de pronunciamento.

5 As decisións do Consello da CNMC están dispoñibles en <https://www.cnmc.es/acuerdos-y-decisiones>. En particular, as resolucións por condutas restritivas da competencia pódense consultar picando na seguinte [ligazón](#).

O feito de que unha empresa teña unha posición de dominio non está prohibido pola lexislación de competencia porque pode adquirila de forma meritória⁶. Pero ao ter esa posición de dominio debe ter unha especial sensibilidade á hora de acometer certas políticas comerciais, xa que se se apoia nesa posición de dominio para implementalas con éxito o dano que pode provocar en competidores, provedores e consumidores pode facer que incorra nun abuso da súa posición dominante e que sexa sancionada por esa conduta.

En concreto, ás autoridades de competencia preocúpannos dúas clases de condutas das empresas con posición de dominio:

- Condutas que perseguen **excluir competidores**. Por exemplo, cando unha empresa decide vender os seus produtos a un prezo inferior ao que lle custa producilos para que os seus competidores acaben sendo expulsados, o que se coñece como prezos predatorios. A empresa dominante, ao ter unha maior capacidade económica que as demais, pode soportar vender perdendo durante un tempo, mentres que as demais, en peores condicións que a dominante, non poden asumir estas perdas e, por iso, acaban saíndo do mercado.
- Condutas que perseguen **explotar os consumidores**. Por exemplo, cando unha empresa sobe os seus prezos moi por encima do seu custo ou empeora as súas condicións de venda para obter máis beneficios á conta dos consumidores ou cando impón a obrigaición de comprar produtos que o cliente non desexa para poder acceder ao produto desexado, a chamada vinculación de produtos.

Recadro 5

ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE

Caso SGAE-CONCERTOS

En 2014, a CNMC sancionou a Sociedade Xeral de Autores de España (SGAE) con máis de 3,1 millóns de euros por abusar da súa posición de dominio entre 2009 e 2012 ao lles cobrar comisións abusivas por dereitos de propiedade intelectual aos promotores de concertos e outros eventos musicais en vivo ([Expediente S/0460/13, SGAE-CONCERTOS](#)).

Segundo a CNMC, as tarifas aplicadas pola SGAE aos promotores de concertos resultaban non equitativas e abusivas por excesivas, xa que cobraba como tarifa xeral aplicada para remunerar os dereitos de autor o 10 % do produto do despacho de billetes (tras a dedución do IVE) e o 9 % para o caso de capacidades inferiores a mil espectadores, mentres que catorce Estados membros da Unión Europea aplicaban tarifas máis reducidas que a SGAE,

⁶ A posición de dominio dunha empresa pode alcanzarse por causas puramente meritórias, como pode ser un forte investimento en innovación que a leva a diferenciarse do resto e a que o consumidor valore máis o seu produto que os demais.

en especial o Reino Unido, con tarifas do 3 % dos ingresos brutos do despacho de billetes.

Esta conduta anticompetitiva, ademais, prexudicou o consumidor porque eses maiores custos dos promotores de concertos provocaron un encarecemento do prezo das entradas aos concertos.

Esta resolución é firme, xa que foi confirmada polo Tribunal Supremo en 2019.

CASOS CENTRICA

Outro caso destacado de abuso de posición de dominio é a sanción total de 35,8 millóns de euros mediante cinco expedientes paralelos que a Comisión Nacional da Competencia (predecesora da CNMC) lles impuxo en 2009 ás cinco principais distribuidoras de electricidade. A conduta sancionada consistiu en lle negar a un competidor, Céntrica Energía, o acceso á información da subministración que tiñan as distribuidoras nas condicións previstas pola normativa. Ademais, no caso de tres das distribuidoras, daban un acceso privilexiado aos devanditos datos ás empresas do seu propio grupo, en prexuízo do resto de empresas que tiñan que competir con desvantaxe ao contar con peor información sobre o mercado (Expedientes [641/08 Centrica/Endesa](#), [642/08 Centrica/Unión Fenosa](#), [643/08 Centrica/Electra de Viesgo](#), [644/08 Centrica/Iberdrola](#), [645/08 Centrica/Hidrocantábrico](#)).

Esta conduta foi particularmente daniña porque tivo lugar nun momento moi relevante, en pleno proceso de liberalización dos mercados de electricidade en España. Nese momento, as empresas eléctricas xa instaladas tiñan toda a información sobre a demanda de electricidade e, ademais, ao xestionar as redes de distribución eléctrica, podían saber como evolucionaba esa demanda. Coa devandita información, eran capaces de facer ofertas adaptadas ás necesidades dos clientes. En cambio, as empresas novas que querían entrar a competir tiñan unha información peor e, polo tanto, resultáballes moito máis difícil axustar as súas ofertas para atraer clientes. A normativa prevía que a información debía ser igual para todas as comercializadoras de electricidade co fin de que puidesen competir en igualdade de condicións. Negarse a dar esa información ou darlles mellor información ás empresas do propio grupo que ás demais supuxo unha conduta abusiva, que impedía que outras comercializadoras puidesen entrar ao mercado e ofrecerlles mellores prezos aos consumidores. As sancións por abuso de posición de dominio foron ratificadas polo Tribunal Supremo nos anos posteriores.

2.4. Que é o falseamento da libre competencia por actos desleais?

As prácticas de competencia desleal son formas de competir contrarias á dilixencia profesional, como por exemplo enganando sobre os produtos dos competidores. Estas prácticas están prohibidas pola Lei de competencia desleal e son axuizadas e as súas consecuencias resarcidas polos Xulgados do Mercantil. Pero, cando perturban gravemente a estrutura ou o funcionamento competitivo do mercado de xeito que afectan o interese público tutelado na LDC, estas prácticas poden ser sancionadas tamén pola CNMC. Un exemplo de falseamento da libre competencia por acto desleal pode verse no recadro 6.

*Recadro 6***FALSEAMENTO DA COMPETENCIA POR ACTO DESLEAL**

En 2011, a Comisión Nacional da Competencia (CNC), predecesora da CNMC, sancionou a Gas Natural por levar a cabo actos de competencia desleal que falseaban a competencia e afectaban o interese público.

Entre maio e setembro de 2009, en pleno proceso de liberalización da comercialización de gas natural, a compañía Gas Natural Comercial (o antigo monopolista que nese momento contaba con máis do 70 % de clientes) levou a cabo unha campaña masiva de envío de cartas a máis de 5 millóns de consumidores con afirmacións enganosas e denigrantes sobre as empresas competidoras, alertándoos sobre os supostos perigos de cambiar de compañía. En consecuencia, dada a afectación ao interese público e os efectos prexudiciais sobre a competencia no mercado, a CNC sancionouna por acto desleal de denigración cunha multa de 2.650.000 euros.

A Audiencia Nacional e o Tribunal Supremo confirmaron esta resolución sancionadora, polo que ten carácter firme.

2.5. Deben ter un coidado especial as asociacións empresariais?

As asociacións empresariais son o foro común de empresas competidoras dun mesmo sector e por iso deben ter un coidado especial para evitar que se produzan comportamentos colusorios no seu seo. Por exemplo, nunha asociación empresarial que busca a protección dos intereses lexítimos dos seus asociados pode ser incluso máis fácil incorrer en condutas anticompetitivas, como os intercambios de información comercial sensible entre empresas (por exemplo, as intencións sobre prezos futuros) ou recomendacións de prezos que constitúan infraccións da competencia.

*Recadro 7***PARTICIPACIÓN DE ASOCIACIÓNS EMPRESARIAIS EN CÁRTELES**

En 2010, a Comisión Nacional da Competencia, predecesora da CNMC, sancionou por formar un cártel a nove empresas do sector do viño de xerez, xunto á asociación FEDEJEREZ (FEDERACIÓN DE BODEGAS DEL MARCO DE JEREZ) e ao Consello Regulador das Denominacións de Orixe ([Expediente S/0091/08 VIÑOS FINOS DE XEREZ](#)). Entre 2001 e 2008, o cártel levou a cabo unha serie de acordos restritivos da competencia, como limitar a oferta, repartirse o mercado, fixar prezos mínimos e intercambiarse información comercial sensible, co obxectivo de elevar os prezos do mercado do viño de xerez embotellado baixo marca branca ata niveis que lles permitisen obter a súa expectativa de rendibilidade.

FEDEJEREZ, unha asociación sectorial que aglutinaba a maior parte das empresas participantes no cártel, foi sancionada con 400.000 euros como coautora da infracción por participar nas prácticas anticompetitivas prohibidas e contribuír co seu comportamento á creación do cártel. A sanción a esta asociación é firme, pois foi confirmada pola Audiencia Nacional.

Dos cárteles desmantelados desde 2014, en 7 participaron asociacións empresariais dos sectores de concesionarios de coches [Expedientes [S/0489/13](#) e [S/0471/13](#)], axencias de viaxes ([S/0455/12](#)), fabricantes de cueiros ([S/DC/0504/14](#)), transporte escolar ([S/DC/0512/14](#)) ou cables ([S/DC/0562/15](#)), entre outros.

A preocupación pola posible aparición de prácticas colusorias, mesmo non intencionadas, no seo de asociacións empresariais non é nova, e é o que levou á CNC, institución antecesora da CNMC, a publicar en 2009 a *Guía para asociacións empresariais*, que pode consultarse na nosa páxina web (<https://www.cnmc.es/expedientes/g-2009-01>).

2.6. Como se perseguen as empresas que danan a competencia?

As autoridades da competencia (entre as que se atopa a CNMC, ver o apartado 4) teñen a potestade de perseguir e de sancionar as empresas que cometen condutas prexudiciais para a competencia.

No caso de España, as principais ferramentas coas que contamos son: a Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencia e, do mesmo xeito que os outros Estados membros da Unión Europea, o Tratado de Funcionamento da Unión Europea.

As condutas colusorias están prohibidas polo artigo 1 da Lei de defensa da competencia española e polo artigo 101 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea.

Os abusos de posición dominante prohíbense no artigo 2 da Lei de defensa da competencia española e no artigo 102 do Tratado de Funcionamento da UE.

Pola súa banda, o artigo 3 da Lei de defensa da competencia española prohibe o falseamento da libre competencia por actos desleais.

Ademais, os tribunais de xustiza europeos e españois tamén aplican as normas de defensa da competencia e revisan as decisións dos órganos administrativos cando son recorridas. Contra as resolucións sancionadoras do Consello da CNMC pode interpoñerse recurso contencioso-administrativo ante a Audiencia Nacional. Unha vez que a Audiencia Nacional dita sentenza, pódese interpoñer recurso de casación contra esta sentenza ante o Tribunal Supremo.

2.7. Cales son as consecuencias de infrinxir as normas de competencia?

As empresas que infrinxen as normas de competencia poden ser sancionadas. Estas sancións poden chegar ata o 10 % do volume de negocios do ano anterior da empresa infractora.

Tamén os individuos que cometen as infraccións de competencia (por exemplo, os directivos das empresas) poden ser sancionados. Neste caso, o límite actual que prevé a lexislación en España é de 60.000 euros.

Ademais, a CNMC pode impoñerlles ás empresas determinadas obrigacións para evitar que se repitan as infraccións ou para lles dar publicidade ás sancións.

Adicionalmente, a Lei de contratos do sector público establece a prohibición de contratar coas administracións públicas durante un período de ata 3 anos para as empresas que fosen sancionadas con carácter firme por unha infracción grave de falseamento da competencia.

Por último, as empresas que cometan infraccións de competencia poden verse obrigadas a resarcir os danos que ocasionasen (ver o apartado 2.8.).

2.8. Teño dereito a que as empresas que cometen infraccións da lei de competencia me indemnicen polo dano causado?

Calquera persoa ou entidade, incluídos os consumidores e a Administración pública, que sufrise danos e perdas por infraccións da lexislación sobre competencia pode esixir a reparación do dano sufrido e presentar reclamacións nos tribunais contra as empresas que cometesen a infracción.

Recadro 8

A APLICACIÓN PRIVADA DO DEREITO DA COMPETENCIA: RESARCIMIENTO DE DANOS E PERDAS NO CÁRTEL DO AZUCRE

A mediados dos anos 90, as asociacións de fabricantes de galletas, caramelos e gomas de mascar, chocolate e derivados do cacao, turróns e mazapáns e panificación e pastelería de marca denunciaron a Ebro Agrícolas, Azucarera, ACOR e Azucareras Reunidas de Jaén por formar un cártel no mercado por xunto do azucre. Tras confirmar a existencia da devandita conduta, a autoridade de competencia impúxolles sancións a estas azucreiras en 1999 por un total de case 1500 millóns de pesetas ou 9 millóns de euros (Expediente [426/98, Azucre](#)).

Por mor da sanción, os afectados polo cártel iniciaron procedementos xudiciais para solicitar o resarcimento dos danos e perdas que lles causaba este cártel. Os devanditos procedementos terminaron con dúas sentenzas do Tribunal Supremo en 2012 (STS do 8 de xuño de 2012, Rec. 2163/12, RJ 5462/2012) e 2013 (STS do 7 de novembro de 2013, Rec. 5819/13, RJ 5819/2013) que obrigaron a que as empresas cartelistas compensasen os danos e perdas causados aos denunciante. O Tribunal Supremo considerou probado que o cártel causou un dano de suma gravidade no mercado por xunto do azucre, que deu como resultado subas de prezos que prexudicaron os demandantes. Estas sentenzas tiveron un carácter pioneiro ao establecer por primeira vez en España compensacións dos cartelistas aos prexudicados pola súa conduta, o que deu inicio á aplicación privada do dereito da competencia no noso país.

Recentemente, grazas ao marco xurídico establecido mediante a transposición da normativa

da UE ([Directiva 2014/104/EU](#), a través do [Real decreto lei 9/2017, do 26 de maio](#)), impulsouse a aplicación privada da normativa de competencia.

Cando se reclaman danos sufridos por unha conduta anticompetitiva nun xulgado ou tribunal da orde civil, se a CNMC, as autoridades autonómicas de competencia ou un órgano xurisdiccional español declararon ilícita esta conduta, e esta declaración é firme, considérase xa probada a infracción e, polo tanto, o xuíz só ten que determinar se o demandante sufriu danos e a súa contía. Isto facilita a interposición destas reclamacións, aínda que non é necesario que a vítima dunha práctica anticompetitiva teña que esperar a que a CNMC ou outra autoridade de competencia declare unha infracción, xa que pode acudir directamente aos xuíces e tribunais da orde civil, se proba que a infracción se cometeu. Con todo, se a resolución sancionadora é de autoridades doutros Estados membros da UE, admítense probas ante o xuíz que demostren que non houbo infracción. En calquera caso, o demandante ten que probar ante o xuíz os danos que sufriu como consecuencia da infracción, excepto nos casos de cárteles, onde se presume o dano.

Se a contía do dano non é tan grande como para que o consumidor crea que merece a pena presentar unha demanda individual, tamén pode asociarse con outros afectados e presentar unha demanda colectiva ou acudir ás asociacións de consumidores legalmente constituídas, que poden presentar a demanda na súa representación.

O afectado tamén pode tratar de chegar a un acordo con quen o prexudique para evitar os custos que supón un proceso xudicial.

3. COMPETENCIA E ADMINISTRACIÓN PÚBLICAS

Os poderes públicos teñen un papel especial na protección e promoción da competencia. Coas súas actuacións, inflúen sobre a competencia nos mercados. Neste apartado, veremos que relación existe entre a competencia, a regulación e outras formas de intervención pública⁷.

3.1. Defender a competencia significa defender que non exista regulación nos mercados?

Non, nada máis lonxe da realidade. A defensa da competencia necesita que exista unha boa regulación.

En primeiro lugar, para que exista unha competencia beneficiosa para os consumidores, son necesarias unhas regras básicas sobre a interacción entre os consumidores e as empresas. Desde as cuestións máis de principio, como os dereitos de propiedade ou a liberdade de empresa, ata cuestións máis detalladas, como os dereitos dos consumidores para devolver os produtos en mal estado. A normativa de competencia tamén forma parte dese conxunto de regras básicas.

En segundo lugar, os poderes públicos interveñen para corrixir fallos de mercado, como os monopolios naturais ou as externalidades (ver a sección 3.2.). Por exemplo, regulan para previr a contaminación ou fixan impostos para as actividades contaminantes. Outro exemplo son os procesos de liberalización de mercados que anteriormente estiveron reservados ao sector público (por exemplo, as telecomunicacións ou o sector aéreo), nos que a liberalización se acompaña normalmente dunha maior regulación e vixilancia sobre as prácticas empresariais para garantir a seguridade e a protección do consumidor.

En terceiro lugar, ademais dos fallos de mercado, os poderes públicos interveñen para asegurar outros intereses públicos, como a equidade entre os cidadáns e o acceso á sanidade ou á educación. Por exemplo, o [bono social](#) é un desconto na factura eléctrica que persegue que os consumidores e as

7 Cando falamos de regulación nesta sección, referímonos, en liña co disposto pola Lei de garantía da unidade de mercado (LGUM), a intervencións dos poderes públicos como autoridade que supoñan afectar a libre organización dos mercados. É un concepto amplo, que abarca desde a regulación básica das transaccións comerciais ata as obrigacións sobre operadores individuais, como prezos ou obrigacións de subministración, pasando por outras formas de intervención, como a esixencia de licenzas para operar ou as subvencións.

Á parte destas, existen outras formas de intervención, por exemplo, a través da prestación directa de actividades económicas por parte dos poderes públicos, tal e como recoñece o artigo 128.2 da Constitución española. Igual que ocorre coa regulación, esta intervención non é ilimitada e está suxeita, entre outros, ao establecido no artigo 103 da Constitución española e no artigo 106 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea.

familias máis vulnerables poidan acceder a un ben esencial como é a electricidade.

En suma, a competencia e a regulación son instrumentos que perseguen o mesmo fin, que é que a sociedade alcance as maiores cotas posibles de benestar. Pero, en ocasións, estes instrumentos son alternativos, por iso é importante saber cando convén utilizar uns ou outros.

3.2. Que son os fallos do mercado?

Os fallos de mercado refírense a situacións nas que os mercados, por distintas circunstancias, non de condutas senón máis ben de tipo estrutural, non poden funcionar correctamente e, por tanto, non se conseguen os resultados óptimos dun mercado en competencia. Poden ser de varios tipos:

- **Poder de mercado:** unha empresa ten poder de mercado se é capaz de subir os prezos ou de empeorar a calidade do seu produto sen correr o risco de perder clientes. Débese a que non hai suficiente presión competitiva por parte doutras empresas para que melloren as condicións de venda (prezos, calidade...). Neste caso, o papel da Administración será deseñar un marco regulamentario que permita unha competencia efectiva entre as empresas e sancionar aquelas que non respecten a normativa de competencia.
- **Información asimétrica:** en xeral, nos mercados existe información privada (só coñecida por determinados operadores) e información pública (coñecida por todos). Entre as empresas, certo grao de información privada é positivo porque estimula a incerteza competitiva, isto é, que cada empresa non coñeza con exactitude a situación e as estratexias previstas dos seus rivais é un incentivo a non relaxarse e dificulta as situacións colusorias. Agora ben, en ocasións, un déficit de información pública (sobre os prezos, os produtos dispoñibles, as calidades dos produtos...) pode levar a que os consumidores ou as empresas adopten malas decisións empresariais ou de consumo, e pode reforzar o poder de mercado dalgunhas empresas. Nestes casos, o papel da Administración será favorecer a transparencia e a dispoñibilidade da información, aínda que sen propiciar un exceso de transparencia que facilite as prácticas colusorias.

*Recadro 9***O PAPEL DA INFORMACIÓN E O CASO DO COMPARADOR DE OFERTAS DE
ELECTRICIDADE E GAS DA CNMC**

A información no mercado axuda a nivelar o coñecemento de todos os axentes sobre as condicións do mercado, por exemplo sobre o prezo ou a calidade dos produtos que as diferentes empresas ofertan, o que lle pode axudar ao consumidor a elixir a opción que máis lle conveña, reducindo os custos que ten asociada a procura e a comparación dos produtos de distintas empresas e limitando a posición privilexiada que pode ter a marca máis coñecida ou que leva máis tempo implantada no mercado.

No mercado do gas e da electricidade, o carácter técnico e complexo da información sobre as ofertas enerxéticas dificulta as decisións dos consumidores. Co obxectivo de mellorar a transparencia no mercado e así reducir a asimetría informativa que sofren os consumidores enerxéticos, a CNMC pon á súa disposición un [comparador de ofertas de enerxía](#) que lles axuda a elixir os seus contratos de luz e de gas coa opción que máis se axuste ao seu perfil de consumo. A aplicación inclúe preto de 800 ofertas de máis de 80 comercializadoras, incluídas as ofertas que teñen un prezo regulado (PVPC na electricidade e TUR en gas) e as de prezo libre, de xeito que o usuario pode comprobar de forma sinxela as condicións de permanencia e as penalizacións por rescisión do contrato. A veracidade das ofertas foi comprobada polos técnicos da CNMC antes de incluílas e todos os datos das ofertas compróbanse mensualmente para garantir que a información é veraz, transparente, homoxénea e que está actualizada.

Ademais, forma parte da aposta pola dixitalización e a simplificación dos procesos emprendida pola CNMC. O comparador púxose en marcha en 2011 e foise adaptando e perfeccionando recentemente para recoller as distintas opcións que foron aparecendo no mercado.

- **Externalidades:** ocorren cando a actividade dunha empresa ou dun consumidor ten un efecto colateral sobre terceiros que a empresa ou o consumidor non teñen en conta. Neste caso, os prezos dos bens ou dos servizos intercambiados non reflicten ese efecto colateral. Unha externalidade pode ser negativa ou positiva.
 - Un exemplo de externalidade negativa dáse cando unha fábrica emite gases contaminantes e prexudica a saúde dos cidadáns. Como consecuencia, a empresa producirá máis do socialmente desexable porque non terá en conta o custo social da súa actividade, xa que o custo o pagarán os cidadáns coa súa saúde. Neste caso, a Administración pode intervir, por exemplo, gravando as emisións de gases contaminantes ou establecendo límites máximos ás emisións.
 - Un exemplo de externalidade positiva ocorre coa educación, xa que garantirlles unha formación mínima aos cidadáns permite unha maior capacidade de decisión, mellora a calidade democrática e permite o desenvolvemento dun país, beneficios

que posiblemente superan o beneficio individual que obtén cada cidadán por estar educado. En consecuencia, os poderes públicos poden subvencionar ou garantir o acceso universal á educación para incrementar o número de cidadáns que accede a ela.

- **Bens públicos:** un ben é público se non se pode evitar que unha persoa o consuma, aínda que non pague por el —é dicir, o ben é non excluible—, e o seu consumo por unha persoa non diminúe a cantidade dispoñible para os demais —é dicir, o ben é non rival—. Un exemplo curioso de ben público son as ideas innovadoras; unha empresa pode copiar doutra un novo método de produción máis eficiente, sen que iso lle impida á empresa innovadora seguir aplicando a innovación aos seus produtos. Aínda que a difusión das boas ideas é positiva para a sociedade, tamén pode reducir o incentivo para investir en boas ideas, o que a longo prazo é negativo para a sociedade. Por iso, nalgúns casos existe algún tipo de intervención pública, como as patentes.

3.3. Que se entende por razóns imperiosas de interese xeral?

Cando os mercados funcionan correctamente e en competencia, poden garantir que exista unha asignación eficiente. Co termo “eficiente” faise referencia a que as empresas serven a máxima cantidade posible de produtos, e ao menor prezo, tendo en conta os gustos e as necesidades dos consumidores e os custos de produción. Pero as solucións eficientes non sempre son as socialmente máis desexables. Existen outros obxectivos de interese público que xustifican a intervención pública para corrixir o resultado dos mercados.

Na xerga da boa regulación, as “razóns imperiosas de interese xeral” son os intereses públicos que xustifican intervir nos mercados, xa sexa por fallos do mercado ou porque a solución do mercado non é a mellor solución social.

Entre estas razóns imperiosas de interese xeral, temos cuestións tan importantes como a protección da seguridade e da saúde, o medio ambiente, a orde pública, os dereitos dos consumidores e dos traballadores ou a protección do patrimonio histórico e artístico nacional. Cando o mercado non satisfai adecuadamente estes intereses xerais, a intervención dos poderes públicos está xustificada, aínda que restrinxa a competencia, sempre que respecte os principios de regulación económica eficiente.

Recadro 10

OBRIGACIÓNS DE SERVIZO UNIVERSAL

Hai sectores onde o libre mercado non é capaz de garantir que se presten algúns servizos que se consideran de interese xeral ou non os prové en condicións suficientes. Nestes casos, os poderes públicos poden intervir para lles garantir o acceso a todos os usuarios, independentemente da súa situación económica, social ou xeográfica. Poden establecer a obrigação a unha ou varias empresas de prestar os devanditos servizos, cunhas condicións concretas de calidade e prezo, a través das chamadas obrigações de servizo universal, que constitúen un tipo de obrigações de servizo público.

No caso dos servizos das telecomunicacións, na actualidade existe a obrigação para Telefónica de España, SAU de lles garantir a todos os usuarios que o soliciten en condicións razoables, con independencia da súa localización xeográfica, a conexión á rede de comunicacións desde unha localización fixa, o que permite facer chamadas telefónicas, fax e conexión a Internet de banda larga, a unha velocidade de baixada de 1 Mb/s e con determinadas condicións de prezo e calidade. Isto permite que os habitantes de zonas onde non resultaría rendible despregar a rede de telecomunicacións teñan acceso a estes servizos.

No caso do sector postal, na actualidade, a Sociedade Estatal Correos e Telégrafos, SA ten a obrigação de prestar o servizo postal universal en todo o territorio nacional. Entre os devanditos servizos atópase a entrega de cartas (ata 2 kg de peso) e de paquetes (ata 20 kg), cuns estándares de calidade, tempos de entrega razoables e prezos accesibles.

A CNMC ten competencias relacionadas coas obrigações de servizo universal existentes e o seu financiamento nos sectores de telecomunicacións e postal. Por exemplo, entre outras funcións, no caso do sector postal, a CNMC controla e mide as condicións de prestación do servizo postal universal e verifica o custo que lle supón á Sociedade Estatal Correos e Telégrafos, SA cumprir estas obrigações. No caso das telecomunicacións, a CNMC calcula o custo do servizo universal e determina os operadores obrigados a contribuír a financialo a través do Fondo Nacional do Servizo Universal.

3.4. Como debe ser a regulación nos mercados?

A regulación económica dos mercados ten por obxecto conseguir resultados de mercado que maximicen o benestar social, para o que debe estar ben deseñada. Ás veces, intervencións públicas moi ben intencionadas resultan inefectivas ou contraproducentes porque fallan no seu deseño. Desde o punto de vista económico, un deseño regulamentario acertado debe cumprir, como mínimo, os principios de necesidade, proporcionalidade e non discriminación, que a continuación explicamos polo miúdo.

A CNMC, no marco das súas funcións de promoción da competencia, failles recomendacións ás administracións públicas na procura dun deseño eficiente da regulación económica.

3.5. Cando está ben deseñada a regulación económica?

A regulación, dado o seu carácter de intervención pública nos mercados, afecta a competencia e, por iso, a súa oportunidade está condicionada ao cumprimento dos **principios de regulación económica eficiente**⁸:

- **Necesidade:** a intervención pública debe estar xustificada por unha razón imperiosa de interese xeral que o mercado non conseguiría de maneira autónoma. Por exemplo, esixirlles a todos os cirurxiáns formación en Medicina serve para asegurar uns niveis adecuados de protección da saúde pública, que non se respectarían en ausencia desta esixencia. Isto pode restrinxir a competencia potencial, pero é necesario para garantir a protección da saúde dos pacientes. Este é un claro exemplo dunha razón imperiosa de interese xeral.
- **Proporcionalidade:** se existen varias formas alternativas de solucionar un problema, debe elixirse a menos restritiva para a competencia. Por exemplo, para garantir a calidade dun produto é menos gravoso establecer un control de calidade *a posteriori* ca obrigar a obter unha licenza. Por exemplo, no caso concreto das cremas de protección solar, a Unión Europea non esixe unha licenza para comercializalas, pero si esixe como requisito que todas as cremas que se comercialicen protexan contra toda a radiación UV perigosa⁹. Obviamente, isto depende de cada circunstancia e, nalgúns casos, será necesario optar por medidas máis estritas de control.
- **Non discriminación:** débese dar o mesmo trato a distintas compañías en situacións equivalentes. Por exemplo, a regulación non debe dar vantaxe ás empresas establecidas nun territorio determinado ou ás que levan operando desde hai máis tempo ou ás que adoptan determinadas estruturas ou formas xurídicas.

Ademais, a Administración pública ten que seguir un proceso de revisión constante da regulación para que sexa acorde coa realidade do momento.

Se a regulación se deseña correctamente e cumpre os principios de regulación económica eficiente, a sociedade verase beneficiada, xa que protexerá o interese xeral sen impoñer restricións inxustificadas á competencia e sen causar graves distorsións nos mercados. Pola contra, se a regulación está mal

8 Son principios recoñecidos tanto pola normativa europea como española. No caso de España, recóllense no artigo 5 da Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado, e no artigo 129 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas.

9 [Reglamento \(CE\) n.º 1223/2009 do Parlamento Europeo e do Consello, do 30 de novembro de 2009, sobre os produtos cosméticos.](#)

deseñada, o funcionamento do mercado será deficiente e prexudicará a cidadanía, creando restricións innecesarias ou non proporcionais como barreiras de entrada a novas empresas, xerando situacións vantaxosas para determinadas empresas ou colectivos ou desincentivando a innovación e o desenvolvemento dun sector.

A CNMC asesora as administracións públicas e intervén, mediante informe, no proceso de elaboración de normas que afectan os mercados para favorecer un deseño da regulación máis respectuoso coa competencia e cos principios de boa regulación económica. Podedes consultar a nosa actividade de asesoramento e participación na elaboración da [regulación](#) na nosa páxina web¹⁰.

Recadro 11

PLANIFICACIÓN DE FARMACIAS

En España, a planificación para o establecemento das oficinas de farmacia é competencia das comunidades autónomas. En xeral, as comunidades autónomas fixaron uns límites xeográficos estritos, entre os que se atopa a obrigação de manter unha distancia mínima entre farmacias.

En teoría, os criterios de planificación pretenden garantir a accesibilidade e a calidade do servizo de farmacia e a suficiencia na subministración de medicamentos. Porén, na práctica isto reduce a competencia entre as farmacias, impide que novos entrantes exerzan presión competitiva sobre as farmacias xa instaladas, garántelles unha maior rendibilidade ás oficinas que xa funcionan e prexudica os pacientes, que poderían percorrer menos distancia para comprar as súas medicinas, obter un servizo de máis calidade ou pagar prezos máis baratos en determinados produtos.

No caso de Navarra, a distancia mínima entre farmacias era de, polo menos, 250 metros ata o ano 2000, cando se levou a cabo unha reforma que, entre outras medidas, reduciu a distancia a 150 metros. Esta flexibilización da regulación provocou tal aumento de novas farmacias que en só dous anos se duplicou o número de farmacias abertas ao público. Mellorouse así o benestar dos consumidores ao poder escoller entre máis establecementos, reducir as distancias percorridas e poder aproveitarse de prezos máis baixos en determinados produtos.

Recadro 12

GASOLINEIRAS AUTOMÁTICAS

As estacións de servizo automáticas son aquelas que non contan con persoal nas súas instalacións e, por tanto, a subministración de carburante é realizada directamente polo usuario. Ao non contar con persoal para realizar a reposición e o pago, soportan menores custos e, ademais, requiren menos espazo físico que as gasolinerías tradicionais, o que

10 <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/mejora-reglamentaria>.

contribúe a que sexan máis baratas e permite a súa instalación en zonas menos atractivas para as estacións tradicionais. Por iso, introducen máis competencia no mercado de distribución comerciante polo miúdo de carburantes, contribúen a conter os prezos e permiten unha maior variedade de formatos para elixir por parte dos consumidores. A CNMC calculou que, entre 2012 e 2016, o aforro xerado para os consumidores na Comunidade de Madrid pola entrada de estacións de servizo automáticas foi de entre 15 e 24 millóns de euros¹¹.

A pesar diso, nos últimos anos, a CNMC identificou numerosas restricións que lle afectan á apertura e ao desenvolvemento de estacións de servizo automáticas. Por outra parte, fixo recomendacións para limitar as devanditas restricións, algunhas das cales se adaptaron nas modificacións á normativa, como non impoñer a presenza física dun operador, senón alternativas como un interruptor de paro de emerxencia que permita o corte de corrente ou a supervisión con cámaras de seguridade. Porén, outras seguen existindo e introducíronse algunhas novas, como establecer límites á reposición de camiións, furgonetas e outros turismos grandes, que a CNMC propuxo revisar. Con estas actuacións, tratamos de mellorar a regulación do sector e a competencia no mercado, co fin de favorecer os consumidores.

3.6. Como se pode mellorar o deseño da contratación pública?

O sector público actúa como consumidor cando adquire bens e servizos necesarios para levar a cabo as súas actividades.

Que a contratación pública estea ben deseñada incide positivamente no benestar xeral. Ademais, se está ben deseñada pódese minorar o risco de que aparezan condutas colusorias e, ao contrario, pódese estimular a competencia entre empresas para que a Administración obteña menores prezos e maior calidade nos bens e servizos que compra. Vexamos algúns exemplos:

- Cando a Administración necesita adquirir un ben ou contratar un servizo, se organiza un concurso público para que as distintas empresas que estean dispostas a provelo compitan entre elas en lugar de encargarllo directamente a unha empresa en concreto, beneficiarase da competencia. Nun [estudo](#) que elaboramos en 2019¹², calculamos que optar por formas abertas de contratación podía levar a aforros de [arredor do 10 % do prezo final](#) dos contratos públicos.

11 [PROL/CNMC/002/16 PROPOSTA REFERENTE Á REGULACIÓN DO MERCADO DE DISTRIBUCIÓN DE CARBURANTES DE AUTOMOCIÓN A TRAVÉS DAS ESTACIÓNS DE SERVIZO DESATENDIDAS.](#)

[E/CNMC/005/19 ANÁLISE DO EFECTO COMPETITIVO DA ENTRADA DE GASOLINEIRAS AUTOMÁTICAS NO MERCADO DE DISTRIBUCIÓN COMERCIANTE POLO MIÚDO DE CARBURANTES.](#)

12 [E/CNMC/004/18: RADIOGRAFÍA DOS PROCEDIMENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA.](#)

- Cando a Administración organiza un concurso, se fai un bo deseño é máis fácil que obteña os máximos beneficios da competencia. Por exemplo, en 2020 analizamos¹³ algúns concursos de transporte de viaxeiros nos que [se establecen restricións de participación a algunhas empresas, o que limita a participación de empresas e encarece o servizo](#), sen que redunde nunha mellor calidade de servizo.
- A Administración tamén se beneficia da competencia cando dá a máxima publicidade ás licitacións, xa que deste xeito maximiza o número de empresas que se presentan e compiten.

Para a CNMC, a contratación pública é un sector prioritario na defensa e na promoción da competencia. Facémolles recomendacións ás administracións públicas para lograr un deseño da contratación máis respectuoso coa competencia, o que nos beneficia a todos. Na nosa páxina web podedes consultar as nosas recomendacións¹⁴.

Na *Guía sobre contratación pública e competencia* (ver o recadro 2), desenvólvense os principios e as prácticas que debe guiar a contratación pública para sacar o máximo proveito da competencia.

Recadro 13

RADIOGRAFÍA DOS PROCEDEMENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

A CNMC levou a cabo un estudo¹⁵ en 2019 no que avaliou a incidencia que tería unha contratación pública eficiente en España. Concluíu que as administracións públicas aforrarían 1700 millóns de euros, como mínimo, entre 2012-2016 se utilizasen procedementos competitivos, xa que os procedementos abertos á competencia e transparentes producen un aforro de case un 10 % de media nos importes de adjudicación. Tamén observou que a Administración pública utiliza de forma xeneralizada procedementos pouco competitivos nos contratos de baixa contía e, ademais, en moitos casos hai pouca intensidade da competencia, pois un terzo dos contratos que se analizaron só contaron cunha empresa participante e no 65 % dos contratos había 3 ou menos participantes. Por todo iso, recomendoulles ás administracións públicas que, para a compra de bens e servizos, se maximice o uso de procedementos abertos, transparentes e competitivos.

13 [PROL/CNMC/002/19: INFORME RELATIVO ÁS LICITACIÓNS PÚBLICAS DOS SERVIZOS DE TRANSPORTE DE PASAXEIROS POR ESTRADA EN VEHÍCULOS DE TURISMO ESCOLAR, LABORAL E SANITARIO.](#)

14 <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/contratacion-publica>.

15 [E/CNMC/004/18: RADIOGRAFÍA DOS PROCEDEMENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA.](#)

3.7. Como se pode mellorar o deseño das axudas públicas?

A concesión de axudas públicas é unha forma de intervención na economía pola que a Administración pública facilita o financiamento dunha actividade económica mediante, por exemplo, as subvencións a determinadas empresas ou sectores.

A forma na que se deseñan e conceden estas axudas públicas inflúe sobre a competencia no mercado porque poden favorecer a determinadas empresas fronte a outras. Cando isto ocorre, as axudas poden supoñer prexuízos ao xogo competitivo polo que, no canto de favorecer o interese público, poden ir na súa contra. Por exemplo, se un país lles outorga axudas ás súas empresas, favoreceráas fronte ás empresas estranxeiras, de forma que se estará distorsionando o mercado. Ademais da distorsión competitiva, é probable que o resto de países faga o mesmo, de forma que o resultado final é que todos sairemos perdendo.

Por iso, a Unión Europea estableceu un marco normativo sobre axudas de Estado que pretende evitar estes efectos negativos non desexados. En xeral, son preferibles as axudas que non están dirixidas a empresas concretas, senón que perseguen obxectivos horizontais de interese público. Por exemplo, as axudas dirixidas a promover o investimento en I+D+i, a fomentar o desenvolvemento de rexións desfavorecidas ou a financiar as pemes.

A CNMC asesora as administracións públicas para mellorar o deseño das axudas e subvencións públicas, a fin de que sexan máis respectuosas coa competencia, o que nos beneficia a todos. Podedes consultar as nosas opinións respecto desta cuestión na nosa web¹⁶.

Recadro 14

AXUDAS PÚBLICAS ANTICOMPETITIVAS

Segundo a normativa europea, os Estados membros poden ofrecerlles axudas públicas a aquelas empresas que presten un servizo público, como compensación polas perdas en que incorran por prestalo nas condicións requiridas. Non obstante, non poden ofrecer unha sobrecompensación.

En 2018, a Comisión Europea concluíu, despois de realizar unha investigación respecto deste tema, que Correos recibira unha sobrecompensación pola prestación do servizo postal universal entre 2004 e 2010, e beneficiouse de exencións fiscais incompatibles co dereito da Unión Europea. Por iso, Correos foi [obrigada a lle devolver ao Estado aproximadamente 167 millóns de euros](#). Esta decisión é firme e está a ser executada.

16 <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/ayudas-publicas>.

3.8. Que é o principio de unidade de mercado?

A unidade de mercado é un principio básico para que calquera economía funcione adecuadamente. Ten como obxectivo garantir que todas as empresas poidan establecerse e ofrecer libremente os seus produtos en todo o territorio español, sen que existan vantaxes competitivas pola normativa de onde estean establecidas, nin teñan que enfrontarse a requisitos inxustificables.

A CNMC traballa para procurar o libre acceso, o exercicio e a expansión das actividades económicas en todo o territorio nacional e vela pola súa adecuada supervisión. Se queredes [saber máis](#) respecto desta cuestión, podedes consultar a nosa páxina web¹⁷.

Recadro 15

LEI DE GARANTÍA DA UNIDADE DE MERCADO

En 2013, aprobouse a Lei 20/2013, do 9 de decembro, de garantía da unidade de mercado (LGUM), que desenvolve unha serie de principios xerais para garantir a unidade de mercado, como son os principios de necesidade e proporcionalidade das actuacións das autoridades (ver o apartado 3.5.), non discriminación, cooperación e confianza mutua, simplificación de cargas e transparencia¹⁸.

Doutra banda, a LGUM crea o Consello para a Unidade de Mercado, como órgano de cooperación entre as administracións estatal, autonómica e local para o seguimento e o impulso da aplicación desta lei. O Consello conta cunha secretaría de carácter técnico, dependente da Secretaría de Estado de Economía e Apoio á Empresa.

Ademais, establece canles de comunicación entre a Administración e o sector privado para lles permitir aos axentes económicos e ás empresas transmitir ás administracións públicas situacións e obstáculos concretos que fragmentan o mercado nacional para que poidan ser

17 <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/unidad-de-mercado>.

18 Tamén incluía o principio de eficacia nacional das actuacións das autoridades competentes, consistente en que calquera operador que cumprise os trámites necesarios para acceder a unha actividade nunha parte do territorio podería exercela en todo o territorio nacional sen necesidade de obter novas autorizacións ou trámites adicionais doutras autoridades competentes diferentes. Porén, [en 2017, o Tribunal Constitucional anulou este principio](#) (Sentenza 79/2017, do 22 de xuño de 2017 do Tribunal Constitucional).

De acordo co fundamento xurídico 12.º desta sentenza, “na medida en que exista unha normativa da Unión Europea harmonizada ou unha lexislación estatal común, ou exista unha pluralidade de lexislacións autonómicas que, malia as súas posibles diferenzas técnicas ou metodolóxicas, fixen un estándar que poida ser considerado equivalente, o Estado poderá recoñecerlles ás decisións autonómicas efectos extraterritoriais a través da imposición do recoñecemento da decisión adoptada nunha determinada comunidade autónoma no resto. O principio de recoñecemento mutuo consente o recoñecemento da eficacia extraterritorial dos actos e disposicións dun determinado poder territorial, pero deixa subsistente a capacidade dos poderes territoriais de poder establecer, en ausencia dunha harmonización centralizada, un nivel de protección propio e distinto”.

resoltos de forma áxil. Deste xeito, o operador económico que entenda que se vulneraron os seus dereitos ou intereses lexítimos impedindo a liberdade de establecemento ou de circulación pode presentar unha reclamación ante a Secretaría do Consello para a Unidade de Mercado.

A Comisión Europea considera a unidade de mercado de vital importancia e, nas recomendacións de mellora que propón regularmente, incide na necesidade de que España alcance unha maior unidade de mercado, facendo pleno aproveitamento da LGUM, posto que unha regulación restritiva e fragmentada impídelle ás empresas aproveitar as economías de escala, limita o seu crecemento e reduce a súa produtividade¹⁹.

3.9. Por que é importante garantir a unidade de mercado?

Aínda que a regulación debe adaptarse á realidade e á necesidades de cada territorio, en ocasións, as regulacións mal deseñadas establecen requisitos e trámites innecesarios ou desproporcionados para as empresas que segmentan artificialmente os mercados, o que dificulta que os consumidores poidan acceder a bens e servizos ofrecidos noutras zonas e que as empresas poidan operar en varios territorios. Isto fai que aumenten os seus custos, porque as empresas teñen que adaptarse a múltiples normas diferentes deseñadas para a mesma actividade, e obstaculiza o seu crecemento.

Por exemplo, obrigar as empresas de deseño gráfico a que establezan unha oficina física en cada un dos territorios en que se queira operar sería contrario á unidade de mercado e aos principios de regulación económica eficiente, porque sería realmente custoso establecer unha oficina en cada comunidade autónoma e limitaríase o número de empresas que ofrecen os seus servizos máis alá da súa propia rexión.

Este tipo de situacións, á súa vez, reduce a competencia no mercado, impide que os consumidores teñan acceso a unha oferta de produtos e servizos en boas condicións de prezo, calidade e/ou variedade e prexudica a toda a sociedade porque tanto os consumidores como as empresas vense afectados, na medida en que se reduce a eficiencia, a produtividade, a competitividade, o investimento e o crecemento económico.

Recadro 16

RECURSO CONTRA A VULNERACIÓN DO PRINCIPIO DE UNIDADE DE MERCADO

En 2016, a CNMC presentou un recurso contencioso-administrativo contra unha Orde da Consellería de Economía, Empresas e Emprego da Xunta de Comunidades de Castela-A

¹⁹ Por exemplo, no último informe de Recomendacións do Consello relativas ao Programa nacional de reformas de 2020 de España e pola que se emite un ditame do Consello sobre o Programa de estabilidade de 2020 de España: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/Es/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0509&from=EN>.

Mancha (XCCM) que regulaba a concesión de subvencións públicas a programas de formación profesional.

Nela, a XCCM incluíu entre os criterios de valoración das solicitudes de subvención o nivel de calidade da entidade solicitante. Para valorar a calidade, outorgábaselles unha maior puntuación (ata un máximo de 14 puntos) ás entidades que contasen cun sistema de calidade propio de Castela-A Mancha, fronte a outros sistemas de calidade, aínda que fosen equivalentes (só se podía obter 1 punto neste caso).

A CNMC decidiu impugnar esta disposición por infrinxir o principio de non discriminación da LGUM, argumentando que non está xustificado que a XCCM lle outorgase un maior valor ao seu propio sistema de calidade por encima doutros equivalentes, cando a normativa sectorial non esixe unha certificación determinada e admite a equivalencia entre certificacións de calidade. Ademais, tamén se podía estar discriminando por motivo de lugar de residencia ou establecemento do operador, debido a que lles resultaba máis fácil aos operadores establecidos en Castela-A Mancha a adhesión ao sistema de calidade da devandita comunidade, de forma que os demais sufrían un agravio comparativo.

A Audiencia Nacional estimou parcialmente o recurso da CNMC e anulou o apartado relativo á valoración do mérito do sistema de certificación pola discriminación ás entidades que posúen un sistema de calidade diferente ao de Castela-A Mancha, que resultaban prexudicadas pola devandita disposición e poñía en risco o libre establecemento e a circulación que protexe o artigo 18 da LGUM.

4. AS AUTORIDADES DE COMPETENCIA E REGULACIÓN

As autoridades de competencia e regulación son institucións imprescindibles para velar polo correcto e eficiente funcionamento dos mercados e protexer a competencia efectiva. En diante, imos coñecer mellor as autoridades de competencia e de regulación e a súa relevancia.

4.1. Por que fai falta que existan organismos públicos que se encarguen da defensa e da promoción da competencia?

Os organismos de competencia son necesarios para garantir que exista competencia efectiva nos mercados e sectores produtivos. Desta maneira, auméntase o benestar do consumidor. As autoridades de competencia actúan por tres vías:

- Por unha banda, vixiando que nos mercados non se realicen prácticas anticompetitivas, como acordos de fixación de prezos entre empresas e, se son detectados, sancionando as empresas infractoras.
- Doutra banda, controlando que as concentracións entre empresas non afecten de forma significativa o mantemento da competencia efectiva nos mercados (control de concentracións).
- Tamén levan a cabo actuacións de promoción da competencia que non forman parte das potestades sancionadoras, pero que resultan moi útiles para divulgar os beneficios da competencia e emitir recomendacións ao público, ás administracións e ás empresas acerca de como han actuar e regular para mellorar a competencia.

4.2. Cales son as autoridades de competencia que actúan en España?

En España, actúan autoridades de competencia nos ámbitos europeo, nacional e autonómico. As distintas autoridades colaboran e traballan co obxectivo común de lograr unha maior competencia nos mercados:

- No eido europeo, a autoridade de competencia é a Dirección Xeral de Competencia da Comisión Europea ([DXCOMP](#)).
- No eido nacional, a autoridade de competencia é a Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia (CNMC).
- Varias comunidades autónomas teñen órganos dedicados a velar pola competencia efectiva no seu territorio, aínda que non todos eles contan coa mesma organización institucional. Algunhas delas contan con órganos de instrución e resolución, outras só con órgano de instrución e

existen oito comunidades sen ningún órgano de competencia²⁰. A diferenza da CNMC, interveñen naqueles casos nos que os efectos restritivos sobre a competencia unicamente afectan a súa comunidade autónoma, pero non interveñen en casos de concentracións nin de axudas públicas.

4.3. Por que fai falta que existan organismos públicos que se encarguen da regulación dos mercados?

A partir dos anos oitenta, púxose en marcha un proceso de liberalización na economía española que afectou a todos os sectores, e moi especialmente a aqueles nos que a provisión de bens e servizos se realizaba baixo unha forte regulación debido ao réxime de oligopolio ou monopolio no que desenvolvían a súa actividade. Adicionalmente, moitos deles eran xestionados, polo menos nalgunha parte, por operadores públicos. Entre estes sectores, coñecidos como industrias de rede, atópanse o sector eléctrico, de hidrocarburos, das telecomunicacións, o sector postal ou o ferroviario. Este proceso de liberalización conduciu a unha transición —nalgún caso aínda en proceso— desde mercados monopolizados (oligopolizados) a mercados nos que a introdución de competencia permitiu a entrada doutras empresas competidoras.

As características estruturais de moitos destes sectores, ou dalgunhas partes deles, non permiten que a aplicación da normativa de defensa da competencia por si soa resulte suficiente para garantir a existencia dunha competencia efectiva. Nestes casos, é necesario non só realizar un deseño regulamentario que trate de obter os resultados óptimos dun mercado en competencia, senón que se fan necesarias autoridades que os supervisen e regulen. Por iso, entre 1995 e 2011, creáronse en España varios organismos reguladores para os sectores da enerxía, das telecomunicacións, do sector ferroviario, audiovisual, postal e para a regulación aeroportuaria. Estes organismos, no ano 2013, pasaron a formar parte da CNMC.

20 Podemos clasificar as comunidades autónomas en tres grupos, en función das características dos seus órganos dedicados a velar pola competencia efectiva no seu territorio:

- Comunidades autónomas que contan con órganos tanto de instrución (investigación) coma de resolución: Cataluña, Galicia, Comunidade Valenciana, Aragón, Castela e León, País Vasco, Extremadura e Andalucía.
- Comunidades autónomas que teñen órganos de instrución, pero non de resolución: Murcia, Canarias, Madrid e Navarra. Nestes casos, resolve os expedientes a CNMC.
- Comunidades autónomas que non teñen órganos de competencia no seu territorio: Asturias, Castela-A Mancha, Baleares, A Ríoxa e Cantabria. A CNMC é a encargada de velar pola competencia nestes territorios.

*Recadro 17***LIBERALIZACIÓN DO TRANSPORTE DE VIAXEIROS POR FERROCARRIL**

O transporte de viaxeiros por ferrocarril abriuse á competencia a partir de decembro de 2020, o que permitiu a entrada de novos operadores que competirán con Renfe que, ata ese momento, foi a única empresa de transporte de viaxeiros en tren en España. Esta apertura é o froito dun proceso paulatino de liberalización dos servizos ferroviarios impulsado desde a Unión Europea.

A CNMC levou a cabo numerosas actuacións para a liberalización dos servizos ferroviarios, co obxectivo de abordar as reformas necesarias para preparar o mercado para a competencia e garantir o seu óptimo funcionamento. Na súa faceta de regulador do sector ferroviario, resolveu consultas e emitiu informes; por exemplo, o [informe sobre a modificación da Declaración sobre a rede de 2019 de ADIF e ADIF alta velocidade](#), que recolle as características da rede ferroviaria e os procedementos para acceder a ela. Ademais, no marco das iniciativas dirixidas a garantir o éxito da apertura á competencia e como parte das súas actuacións de promoción da competencia, a CNMC publicou en 2019 un estudo²¹ onde analizou o mercado de transporte de viaxeiros por ferrocarril, valorou os principais retos e obstáculos para a súa liberalización efectiva e fixo recomendacións ás autoridades competentes sobre como abordar a liberalización con éxito.

Todo iso, co obxectivo de que a liberalización se leve a cabo de forma efectiva, de maximizar os seus efectos positivos e de reducir as restricións á competencia identificadas.

4.4. Que é a CNMC e cal é o seu obxectivo?

A CNMC é o organismo público que promove e defende o bo funcionamento de todos os mercados en interese dos consumidores e das empresas en España. Ten personalidade xurídica propia e é independente do Goberno. Está sometida ao control parlamentario.

Entrou en funcionamento o 7 de outubro de 2013. A CNMC creouse integrando a antiga autoridade de defensa e promoción da competencia —Comisión Nacional da Competencia— e os seis organismos reguladores sectoriais: Comisión Nacional de Enerxía, Comisión do Mercado das Telecomunicacións, Comisión Nacional do Sector Postal, Consello Estatal de Medios Audiovisuais e Comité de Regulación Ferroviaria e Aeroportuaria.

4.5. Que fai a CNMC?

As funcións da CNMC pódense clasificar en dous grandes bloques: a) as de carácter xeral, dedicadas a preservar e a promover a competencia efectiva en todos os mercados e sectores produtivos e b) as de supervisión e control de

21 [E/CNMC/004/19 ESTUDO SOBRE A LIBERALIZACIÓN DO TRANSPORTE DE VIAXEIROS POR FERROCARRIL.](#)

determinados sectores. A continuación, explícase máis polo miúdo en que consiste cada unha delas.

a) Funcións de carácter xeral:

A CNMC leva a cabo dous tipos de actividades relacionadas coa competencia:

- **Defensa da competencia:** o seu obxectivo é garantir que se respecte a normativa de competencia en todos os mercados, e faino de varias formas:
 - **Reprimir condutas anticompetitivas**, como as colusorias ou os abusos de posición dominante, que prexudican gravemente os consumidores (ver os apartados 2.2. e 2.3.). A CNMC investiga e sanciona prácticas anticompetitivas a partir de denuncias ou por propia iniciativa. Este control é *ex post*, posto que a actuación se efectúa unha vez que tivo lugar a conduta anticompetitiva.
 - **Controlar concentracións empresariais** para evitar que as fusións ou adquisicións de empresas prexudiquen a competencia efectiva nos mercados. A CNMC pode autorizar, autorizar con compromisos ou condicións, ou prohibir concentracións de empresas para evitar que, por exemplo, unha fusión lle acabe outorgando unha posición de dominio a unha empresa que lle dea incentivos e capacidade para abusar del no futuro, en prexuízo dos consumidores. Este control é *ex ante*, xa que a actuación ten lugar para prever efectos anticompetitivos.

Recadro 18

AFORRO PARA OS CONSUMIDORES GRAZAS Á DEFENSA DA COMPETENCIA

A CNMC estimou os aforros xerados aos consumidores como consecuencia da súa intervención en materia de defensa da competencia, tanto en condutas restritivas coma en control de concentracións, desde o ano 2011²². Estes aforros proveñen, entre outros, dos menores prezos nos mercados dos que gozaron os consumidores, en comparación cos que se alcanzaron de non intervir esta institución.

A estimación reflicte un resultado de aforro para os consumidores polos expedientes resoltos entre 2011 e 2019 de case 9200 millóns de euros, cun aforro anual medio de 1149 millóns de euros. Hai que resaltar que estes cálculos se estimaron con supostos conservadores e considerando só os efectos directos das intervencións da CNMC, pero non teñen en conta efectos positivos indirectos, como os efectos disuasorios sobre as condutas anticompetitivas ou o impacto positivo sobre a innovación. Polo tanto, a estimación representa un mínimo,

22 [CNMC \(2020\). *Estimating the impact of competition enforcement by the Spanish Competition Authority \(Revised methodology\)*.](#)

pero probablemente o aforro real foi superior.

A parte do orzamento da CNMC dedicada á defensa e á promoción da competencia atópase entre 11 e 15 millóns de euros anuais. É dicir, por cada millón de euros de orzamento que se dedica a competencia xéranse uns aforros aos consumidores de, polo menos, entre 76,6 e 104,5 millóns de euros. Esta estimación é tamén conservadora e representa un mínimo, posto que o orzamento considerado se dedica a máis actuacións, ademais das de defensa da competencia, como poden ser as de promoción.

- **Promoción da competencia:** as actuacións de promoción tentan fomentar unha contorna máis competitiva na economía, pero sen impoñer obrigacións ou sancións. Trátase de sensibilizar a sociedade dos beneficios da competencia e da regulación eficiente, a través da interacción coas administracións públicas, cos cidadáns ou coas empresas do mercado. Por exemplo, esta guía para consumidores forma parte das actuacións de promoción da competencia.

As actuacións de promoción inclúen, entre outros, informes sobre proxectos de normas e estudos sectoriais que están orientados a velar por que as administracións públicas apliquen os principios de regulación económica eficiente cando regulan.

Ademais de utilizar as súas funcións consultivas para promover a competencia, a CNMC está lexitimada para impugnar ante os tribunais os actos administrativos ou as normas de rango inferior á lei que obstaculicen a competencia (lexitimación activa) e pode impugnar calquera acto ou disposición administrativa contraria á unidade de mercado. A impugnación de normas por parte da CNMC baséase nos principios de necesidade e proporcionalidade e constitúe o último recurso ante as restricións á competencia de especial gravidade que introduza a regulación.

Finalmente, a CNMC contribúe á transparencia e á competencia dos mercados mediante a publicación de estatísticas e informes sobre os sectores que supervisa. Por exemplo, publica o Panel de fogares, unha enquisa a consumidores que recolle os hábitos de consumo e a satisfacción dos clientes en sectores como a electricidade, as telecomunicacións, a economía colaborativa ou o comercio electrónico.

Recadro 19

FORMACIÓN A ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS EN CONTRATACIÓN PÚBLICA E COMPETENCIA

A CNMC comezou hai anos unha estratexia de formación dirixida aos empregados públicos en materia de promoción e defensa da competencia no ámbito da contratación pública. Esta

estratexia, que ten como finalidade mellorar a capacitación dos responsables das compras públicas, persegue dous obxectivos. Por unha banda, promover que os órganos de contratación velen por que o deseño dos procedementos de adxudicación favoreza a concorrancia e maximize a competencia efectiva entre licitadores para garantir o uso eficiente dos fondos públicos e, doutra banda, formar os empregados públicos que participan nas mesas e nos órganos de contratación na prevención e detección de condutas anticompetitivas (colusión ou *bid rigging*) por parte das empresas no marco dos procesos de licitación, xa que son moi daniñas para o consumidor e incrementan inxustificadamente o custo de provisión dos bens e servizos públicos. O programa de formación impartido polo persoal da CNMC serve igualmente para reforzar a colaboración entre os empregados públicos responsables dos concursos e a autoridade de competencia, co propósito de mellorar as condicións de competencia nas licitacións públicas. En 2019, a CNMC organizou 11 accións formativas desta índole, nas que participaron preto de 450 empregados públicos da Administración do Estado, autonómica e local.

b) Supervisión e control de determinados sectores

Xunto coas funcións de defensa e promoción da competencia, a CNMC exerce funcións de supervisión e control en determinados sectores e mercados regulados onde, polas súas características estruturais, a aplicación da normativa de defensa da competencia non é suficiente para garantir unha competencia efectiva.

Estes sectores ou ámbitos son os seguintes: as comunicacións electrónicas e a comunicación audiovisual, os mercados da electricidade e gas natural, o sector postal, as tarifas aeroportuarias e o sector ferroviario. As funcións da CNMC sobre estes sectores foron tradicionalmente desempeñadas polos organismos reguladores sectoriais, que se integraron na CNMC en 2013 (ver o apartado 4.3.).

En particular, a CNMC ten **funcións regulamentarias, baixo o formato de circulares**, para desenvolver e executar aquelas normas con rango de lei en relación cos sectores sometidos á súa supervisión e que así o expresaron²³.

²³ Por exemplo, entre outras funcións regulamentarias no ámbito das telecomunicacións, a CNMC pode fixar as características e as condicións que rexen a portabilidade fixa e móbil, mediante a que os abonados ao servizo telefónico poden conservar a súa numeración telefónica independentemente do operador que preste o servizo. Así mesmo, a CNMC tamén ten importantes competencias en materia enerxética, que inclúen o establecemento da metodoloxía de retribucións de transporte e distribución de enerxía eléctrica e gas, así como as competencias para calcular as taxas e os peaxes de acceso a redes e actividades reguladas, segundo se recolle no Real decreto lei 1/2019, do 11 de xaneiro.

Realiza, ademais, **funcións de supervisión e control**, de forma que pode sancionar as empresas por prácticas contrarias á regulación destes sectores económicos.

Recadro 20

SANCIÓN REGULAMENTARIAS

En 2015, a CNMC impúxolle unha sanción de 5 millóns de euros a Telefónica por incumplir as resolucións da Comisión do Mercado das Telecomunicacións (institución antecesora da CNMC) relativas ás ofertas por xunto de liñas alugadas ([SCN/DTSA/1821/14 TELEFÓNICA INCUMPRIMENTO ORLA](#)).

Esta sanción estableceuse debido a que Telefónica incumpriu reiteradamente as resolucións que regulan as condicións nas que esta empresa lles debía alugar a outros competidores as súas redes de telecomunicacións de gran capacidade, as cales conectan co domicilio final dos clientes. Estas redes son unha infraestrutura fundamental para que os operadores distintos de Telefónica lles poidan ofrecer servizos de banda larga de gran capacidade a empresas ou autónomos. A conduta de Telefónica levou a que outros operadores, como BT, Vodafone ou Jazztel, tivesen que cancelar unha porcentaxe importante de solicitudes de clientes de provisión deste servizo ou soportar condicións distintas ás que establecía a regulación, o que lles supuxo un prexuízo aos competidores de Telefónica e aos consumidores. Esta sanción é firme tras a súa confirmación pola Audiencia Nacional en 2018 e a inadmisión a trámite dun recurso de casación ante o Tribunal Supremo en 2019.

Ademais, a CNMC realiza outras **funcións consultivas** sobre sectores regulados co fin de beneficiar os cidadáns. Por exemplo, no ámbito da enerxía fixo varias campañas informativas para o consumidor; entre outras, unha guía informativa para o cambio de comercializador²⁴ ou un comparador de ofertas de electricidade e gas²⁵ (explicado no recadro 9).

Recadro 21

A GUÍA INFORMATIVA DA CNMC PARA O CAMBIO DE COMERCIALIZADOR DE ELECTRICIDADE OU GAS

En 2019, a CNMC publicou unha [Guía informativa para o cambio de comercializador de electricidade ou gas](#), na que se recollen unha serie de recomendacións ao consumidor (doméstico ou peme) de electricidade e gas para contratar unha oferta. Entre outros, recoméndaselle ao consumidor comparar os prezos e os servizos que ofrezan as distintas empresas, informarse de se ten dereito ao bono social eléctrico, ler atentamente as condicións do contrato e revisar se a contratación inclúe ou non o cobro de servizos adicionais ou compromisos de permanencia. Ademais, lembra que desde outubro de 2018

24 <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/energia/guia-informativa-para-el-cambio-de-comercializador-de-electricidad-o-gas>.

25 <https://comparadorofertasenergia.cnmc.es/comparador/index.cfm?js=1&e=N>.

está prohibida a venda a domicilio da subministración de gas e electricidade, se a visita non foi concertada previamente polo consumidor. Por outra parte, a guía tamén recolle recomendacións que deben seguir os comercializadores, como facilitarlle ao consumidor toda a información das súas ofertas de maneira veraz, transparente, completa e sinxela, para que os consumidores poidan avaliar e comparar estas ofertas coas doutros competidores ou informar o consumidor das condicións e prazos de revisión dos prezos, do custo dos servizos adicionais ou da existencia de cláusulas de permanencia.

Por último, a CNMC ten competencia de resolución **de conflitos** entre as empresas que interveñen nos mercados regulados: enerxéticas, compañías de telecomunicacións, transporte ferroviario, postal, cadeas de televisión etc.

4.6. De quen dependen as decisións da CNMC?

O Consello da CNMC é o órgano que toma as decisións. É un órgano colexiado, é dicir, está formado por dez membros de recoñecido prestixio e competencia profesional no ámbito de actuación da CNMC. Estes conselleiros están sometidos a control parlamentario. Antes do seu nomeamento, a proposta da ministra de Asuntos Económicos e Transformación Dixital, comparecen ante a comisión correspondente do Congreso dos Deputados, e só despois de que o candidato probe a súa idoneidade para o posto son nomeados formalmente polo Goberno.

O Consello pode actuar en Pleno ou en Sala. Hai unha sala dedicada a temas de competencia e outra a temas de supervisión de sectores regulados.

Os expedientes son instruídos polos técnicos das direccións de instrución (Competencia, Enerxía, Telecomunicacións e Sector Audiovisual, Transportes e Sector Postal) con independencia do Consello, pero a resolución destes correspóndelle ao Consello.

Os informes e estudos relacionados coa promoción da competencia son elaborados polos técnicos do Departamento de Promoción, son revisados polo resto de departamentos para asegurar a consistencia interna e, finalmente, apróbanse polo Consello.

A CNMC ten autonomía orgánica e funcional e plena independencia do Goberno, das administracións públicas e dos axentes do mercado. Ademais do control parlamentario, está sometida ao control xudicial. Réxese por criterios de actuación técnicos e alleos a calquera outra motivación e actúa con independencia de calquera interese empresarial ou comercial, non podendo solicitar ou aceptar instrucións de ningunha entidade pública ou privada.

4.7. Que outras institucións inflúen sobre a competencia e a boa regulación en España?

En España, existen múltiples institucións que traballan para garantir e fomentar a competencia nos mercados e promover o seu bo funcionamento a través dunha regulación eficiente.

Como se mencionou no apartado 4.2, ademais da Comisión Europea e da CNMC, algunhas comunidades autónomas contan con órganos de defensa da competencia.

Así mesmo, todas as administracións públicas teñen que cumprir cos criterios de regulación económica eficiente (apartado 3.5.), cumprindo así cos principios de necesidade, proporcionalidade e non discriminación, protexendo o interese xeral sen causar graves distorsións nos mercados. A través da Lei de garantía da unidade de mercado (apartado 3.8), as distintas administracións estatais, autonómicas e locais cooperan e colaboran no Consello para a Unidade de Mercado para impulsar a aplicación da lei e estes principios.

A Subdirección Xeral de Mellora da Regulación, Apoio á Empresa e Competencia do Ministerio de Asuntos Económicos e Transformación Dixital tamén ten funcións relacionadas coa defensa da competencia e a regulación eficiente e exerce, entre outras, as funcións de Secretaría do Consello para a Unidade de Mercado.

Por último, os tribunais de xustiza europeos e españois tamén aplican as normas de defensa da competencia e de regulación dos mercados e revisan as decisións dos órganos administrativos cando son recorridas.

4.8. Que podes facer para favorecer a competencia?

Lograr un alto nivel de competencia e eficiencia nos nosos mercados é unha tarefa que require un compromiso do conxunto da sociedade, incluíndo a todas as institucións e tamén aos consumidores. Como consumidor, axudarás a que as empresas se esforcen se mantés unha actitude esixente, adoptando decisións informadas e buscando regularmente as ofertas que mellor se adapten ás túas necesidades. Por exemplo, podes utilizar ferramentas como [o comparador de ofertas de enerxía que ofrece a CNMC](#) para elixir que ofertas de gas e electricidade se adaptan mellor ás túas necesidades e revisar periodicamente as ofertas existentes para valorar se hai algunha novidade que che interese máis.

Así mesmo, se dispós de información relevante sobre prácticas contrarias á Lei de defensa da competencia (condutas colusorias como cárteles ou fraudes en licitación pública, abusos de posición dominante ou falseamento da libre competencia por actos desleais), podes colaborar connosco achegando esta

información a través de tres canles de colaboración diferentes: unha telefónica (671483741), unha caixa de correos de correo electrónico (buzoncolaboracion@cnmc.es) e unha canle completamente anónima, a canle de informantes anónimos (https://edi.cnmc.es/caixas_de_correos-anonimos/SICA). O feito de presentar esta información non supón en ningún caso unha denuncia formal. Para este tipo de colaboración, podes solicitar a confidencialidade dos datos de identidade e contacto que achegas.

Se prefires presentar unha denuncia formal, podes facelo a través da nosa sede electrónica (<https://sede.cnmc.gob.es/tramites/competencia/denuncia-de-conducta-prohibida>) ou no noso rexistro físico, describindo as condutas presuntamente anticompetitivas sobre as que tes coñecemento, identificando os responsables e achegando as probas das que dispoñas.

Ademais, desde o ano 2008, está en marcha en España un programa de clemencia, unha poderosa ferramenta de detección de cárteles. As empresas e directivos participantes nun cártel poden beneficiarse da exención (se é o primeiro solicitante de clemencia) ou redución da multa (se é o segundo ou sucesivos), ao poñer en coñecemento da autoridade de competencia a existencia do cártel, achegando probas suficientes e colaborando coa autoridade na investigación. Pódese solicitar a clemencia á CNMC por escrito e tamén a través do Rexistro Electrónico da CNMC (<https://sede.cnmc.gob.es/tramites/competencia/solicitud-de-clemencia>) ou cunha declaración verbal na sede da CNMC. Garántese a confidencialidade do solicitante de clemencia e do feito mesmo da solicitude ata a notificación do Prego de concreción de feitos. Desde 2010, as solicitudes de clemencia deron lugar ao desmantelamento dun total de 31 cárteles²⁶.

Doutra banda, os órganos de contratación poden facer uso dos artigos 69, 132 e 150 da Lei de contratos do sector público (Lei 9/2017) para poñer no noso coñecemento indicios de colusión en licitacións públicas.

Se tes ideas que achegar para mellorar a competencia nalgún mercado, podes colaborar connosco participando nas consultas públicas que a CNMC lanza no ámbito dos sectores regulados ou no marco de estudos de promoción da competencia. Tamén podes suxerir temas ou ámbitos nos que che gustaría que traballemos neste [apartado de Suxestións ao Departamento de Promoción](#).

Se queres manterte informado, podes seguirmos na nosa páxina web (www.cnmc.es), no noso blog (blog.cnmc.es), en redes sociais (en Twitter, [@CNMC_Es](#), [LinkedIn](#)) ou na [nosa canle de Youtube](#).

26 Memoria 2019 da CNMC.

EN RESUMO...

- ❖ A competencia consiste en que as empresas que ofertan produtos similares rivalicen para atraer o cliente, baixando o seu prezo, innovando ou mellorando a súa calidade e/ou variedade.
- ❖ A competencia aumenta o benestar dos consumidores, beneficia o sector público, crea un marco máis xusto e eficiente para as empresas e mellora a competitividade, a innovación e o crecemento económico.
- ❖ Hai condutas das empresas que restrinxen a competencia e prexudican o consumidor e son infraccións da Lei de defensa da competencia, como por exemplo acordar prezos entre os distintos competidores, repartirse mercados, incorrer en fraude nas licitacións públicas, abusar do feito de contar cunha posición dominante ou realizar actos de competencia desleal falseando gravemente a competencia.
- ❖ A regulación aplícase para corrixir problemas en mercados que non funcionan correctamente ou cando existen razóns imperiosas de interese xeral que hai que protexer. Débese regular na medida necesaria para solucionar un problema e de forma proporcional, introducindo as mínimas distorsións posibles no mercado.
- ❖ A CNMC, como autoridade independente de competencia e de regulación dos mercados, vela pola competencia efectiva e pola regulación eficiente para beneficiar o consumidor, mediante a defensa e a promoción da competencia (reprime condutas e controla concentracións) e a supervisión regulamentaria do sector eléctrico, do gas natural, das telecomunicacións, do audiovisual, das tarifas aeroportuarias, do ferroviario e do mercado postal.
- ❖ En conclusión, a competencia e a regulación eficiente son esenciais para fortalecer a economía dun país e beneficiannos a todos. Por iso, é importante que as coñezamos e comprendamos como nos afectan.
- ❖ A CNMC e o resto de autoridades da competencia e regulación traballan para lles axudar á cidadanía e ás empresas e están á súa disposición.

