

Impacto de las intervenciones de la CNMC en defensa de la competencia (2018)

Documento AE-01/19(0410)

Javier García-Verdugo y Lorena Gómez

2019

CONTENIDO

1. RESUMEN EJECUTIVO
2. RESUMEN DE LA METODOLOGÍA
 - 2.1 Conductas
 - 2.2 Concentraciones
3. ESTIMACIONES DEL AHORRO PARA LOS CONSUMIDORES
 - 3.1 Resultados totales
 - 3.2 Resultados de los expedientes de conductas
 - 3.3 Resultados de los expedientes de control de concentraciones

ÍNDICE DE TABLAS

- Tabla 1. Ahorro total para los consumidores por la intervención de la CNMC (en €)
- Tabla 2. Número de expedientes y de empresas implicadas
- Tabla 3. Estimación del ahorro para los consumidores en caso de conductas (en €)
- Tabla 4. Número de expedientes de concentraciones analizados
- Tabla 5. Estimación del ahorro en caso de concentraciones (en €)

ÍNDICE DE FIGURAS

- Figura 1. Cifras de ahorro en caso de conductas (millones de €)
- Figura 2. Cifras de ahorro en concentraciones (millones de €)

1. RESUMEN EJECUTIVO

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) garantiza, preserva y promueve el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en beneficio de los consumidores y usuarios. Por ello, desde el año 2016 la CNMC realiza una evaluación del impacto de su actividad de defensa de la competencia, práctica que ya está extendida entre las autoridades de competencia que sirven de referencia internacional, de forma que esta institución pueda transmitir a la sociedad el beneficio que sus intervenciones en los distintos sectores de la economía proporcionan a los consumidores.

De la gran variedad de métodos de evaluación existentes se ha escogido una metodología basada en supuestos prudentes que pueda servir como fundamento para una futura ampliación del estudio. A partir de esta metodología, basada en la estimación del aumento de precio que se ha evitado en los mercados afectados como consecuencia de la actuación de la CNMC, se ha llevado a cabo una evaluación que comprende las intervenciones desarrolladas en 2018 por la autoridad española de competencia en materia de sanción de conductas colusorias y de control de concentraciones, y se han estimado los beneficios que estas intervenciones han supuesto para la sociedad.

Por un lado, se muestra el ahorro anual para los consumidores producido por las intervenciones de la CNMC tanto en forma de medias móviles a tres años, ya que se considera que el impacto positivo para los consumidores no se agota en el año en que se publica la decisión, sino que se prolonga durante los años siguientes. Por otro lado, siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea y de la OCDE, se ha estimado el ahorro total debido únicamente a los expedientes resueltos durante el año analizado. Por lo que se refiere al ahorro correspondiente solo a los expedientes resueltos en 2018, los 280,5 millones de euros ahorrados en 2018 suponen la tercera cifra más elevada de la serie histórica disponible, solo por detrás de los ahorros generados en 2011 y 2015. Si se utiliza el método de las medias móviles, se estima que el ahorro total para los consumidores ascendió a 165,3 millones de euros en 2018.

Estos resultados para 2018, junto con los de los informes publicados anteriormente para el período 2011-2017¹, muestran con claridad el importante efecto positivo para los consumidores que resulta de la actividad de la autoridad española de competencia.

¹ Ver Documento AE-04/16(1215) ["Impacto de las intervenciones de la CNMC en defensa de la competencia \(2011-2015\)"](#), Documento AE-01/17(0209) ["Impacto de las intervenciones de la CNMC en defensa de la competencia \(2016\)"](#) y Documento AE-02/18(0228) ["Impacto de las intervenciones de la CNMC en defensa de la competencia \(2017\)"](#).

La persecución de las infracciones anticompetitivas, sobre todo el desmantelamiento de cárteles –por el momento no se incluyen las sanciones por abuso de posición de dominio–, tiene, según estos cálculos, más impacto en España que el control de concentraciones. No obstante, hay que tener en cuenta que los supuestos utilizados para estimar el impacto sobre el bienestar de las intervenciones en el marco de concentraciones pueden ser excesivamente prudentes, porque la literatura especializada ha ido mostrando que los efectos en precios tras una concentración son más elevados que los utilizados aquí como referencia, y así lo han puesto de manifiesto algunas reacciones de expertos ante nuestros informes anteriores.

Por otra parte, es necesario no olvidar que sólo se incluyen los efectos directos de las intervenciones de la CNMC, por lo que el impacto estimado sobre el bienestar deja fuera una gran parte del impacto efectivo de la actividad de la autoridad española de competencia. Por ejemplo, no se incluyen los efectos derivados de la disuasión asociada a su actividad, ni sus efectos positivos sobre la innovación.

Siguiendo el esquema de los documentos publicados anteriormente, en el siguiente apartado se resume la metodología que se ha considerado más adecuada para la CNMC², y en el tercer y último apartado se presentan de manera desglosada las estimaciones del ahorro para los consumidores producido por las intervenciones de la CNMC en materia de conductas colusorias y en control de concentraciones. Los lectores que han utilizado nuestros informes anteriores pueden omitir sin problema la lectura del segundo apartado, pues no se han introducido cambios relevantes.

2. RESUMEN DE LA METODOLOGÍA

Con el objetivo de cuantificar el ahorro que la actividad de la CNMC en defensa de la competencia genera para los consumidores se han establecido primero los indicadores que deben estimarse. Para elegir estos indicadores se ha partido de las recomendaciones de la OCDE sobre análisis de impacto³. De esta manera, se ha escogido la metodología más adecuada para estimar el ahorro para los consumidores debido a las intervenciones de la CNMC en materia de conductas y concentraciones.

Se parte del supuesto de que las intervenciones de la autoridad de competencia no tienen un impacto negativo. Por otra parte, como se ha adelantado, las estimaciones se basan en supuestos muy prudentes, por lo que pueden considerarse como estimaciones mínimas: cualquier otro supuesto razonable resultaría en un mayor ahorro estimado para los consumidores. No se incluyen, además, los beneficios dinámicos del consumidor –mejoras en productividad o

² Para una explicación más detallada, vid. Documento AE-03/16(1215) [“Metodología para la estimación del impacto de las intervenciones de la CNMC en defensa de la competencia”](#).

³ Vid. OCDE (2014), [Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities](#).

innovación— ya que, aunque existe un gran consenso sobre su enorme importancia, aún no existe una metodología contrastada para estimarlos. Por esta misma razón, tampoco se tienen en cuenta los efectos derivados de la disuasión producidos por la actividad sancionadora —las infracciones que se previenen— o por el control de concentraciones —las operaciones anticompetitivas que se descartan antes de proponerse a la autoridad de competencia—.

El estudio considera que cada intervención produce efectos positivos, en parte en el año en que se publica la decisión final de la autoridad de competencia y en parte durante los dos años siguientes. Para recoger ese efecto distribuido en el tiempo se han utilizado medias móviles anuales, de forma que la estimación del ahorro para los consumidores atribuible a la actividad de la CNMC en 2018 es una media de los efectos de las intervenciones de la autoridad de competencia de los años 2016 a 2018. Esta decisión metodológica parece la más correcta si se tiene en cuenta que los efectos de las decisiones tomadas en un año concreto se han generado habitualmente a lo largo de los dos años anteriores, por lo que no tiene mucho sentido considerar que deben atribuirse exclusivamente al año de la decisión del Consejo. A la vez, esta decisión metodológica tiene la ventaja añadida de evitar excesivas fluctuaciones anuales en las estimaciones de ahorro producidas por factores coyunturales. Sin embargo, siguiendo las recomendaciones de la OCDE (2014), se muestran también las cifras de ahorro anual derivadas exclusivamente de las resoluciones publicadas cada año.

Finalmente, se ha decidido limitar la estimación del impacto de las intervenciones en conductas y concentraciones a los beneficios que producen para los consumidores, calculados utilizando parámetros previamente establecidos frente a métodos más sofisticados como la simulación. El cálculo del ahorro para los consumidores se basa en tres variables: la dimensión del mercado afectado, el efecto sobre los precios que se ha evitado o eliminado debido a la intervención de la CNMC, y la duración del efecto sobre los precios (el tiempo que habría continuado la infracción si no se hubiera detectado). Sin embargo, los supuestos varían entre los casos de conductas y los de concentraciones.

2.1 Conductas colusorias

Se han recopilado todos los expedientes sancionadores resueltos por la CNMC por infracciones contra el artículo 1 de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia (LDC) durante el año 2018, aun cuando se hayan interpuesto recursos contra las resoluciones, ya que consideramos que el propio hecho de la incoación y resolución de un expediente sancionador implica, al menos, el cese de la infracción, que es en lo que se basa la estimación del beneficio para los consumidores.

En cuanto al mercado afectado, en conductas se utiliza el volumen medio anual de negocios en el mercado afectado durante la infracción, es decir, el cociente entre el total de la facturación en el mercado afectado durante la conducta y la duración

de la infracción. Se parte de que la subida de precios evitada por la intervención es del 10%, y se asume que el ahorro generado para los consumidores es el que se produce durante un año.

Por distintos motivos, se ha considerado preferible excluir del análisis de impacto los expedientes instruidos en los servicios de competencia autonómicos, los expedientes de terminación convencional y los referidos a abuso de posición de dominio. En cuanto a exclusiones de empresas concretas, no se han tenido en cuenta aquellas para las que no hay datos disponibles (aunque esto no es aplicable a 2018 sino a períodos más alejados en el tiempo), ni las que sean facilitadoras o asociaciones sin actividad en el mercado afectado. Tampoco se han incluido las asociaciones que, aun teniendo actividad en el mercado, sean sancionadas al mismo tiempo que las empresas que las componen, de manera que se evita la doble contabilización.

No se han incluido en el análisis las sanciones impuestas a directivos de las empresas infractoras, con la excepción de aquellos casos en los que las personas hayan sido sancionadas por su actividad como empresarios autónomos (aparecen identificados en los expedientes tanto por su nombre como por el nombre comercial).

Finalmente, cuando las conductas se refieren a casos en los que los efectos anticompetitivos de las conductas se dirigen “aguas arriba” (por ejemplo, acuerdos entre distribuidoras que perjudican a los productores), como el beneficio directo que estas intervenciones producen para los consumidores es ambiguo, no se han incluido tampoco en el análisis. Como en cualquier caso la CNMC debe actuar también en estos casos⁴, y como resulta claro que esas intervenciones producen un efecto beneficioso para los perjudicados por la conducta, se ha decidido estimar el beneficio para la sociedad asumiendo que los productores se habrían beneficiado de un aumento del 10% de los precios, aunque no se agregará esta cifra al ahorro generado para los consumidores.

2.2 Control de concentraciones

En los casos de concentraciones económicas se recopilarán solo los expedientes referidos a operaciones en los que ha habido una intervención de la autoridad de competencia en ejercicio de su papel de control, bien porque son prohibidas o porque son autorizadas con compromisos, tanto en primera como en segunda fase.

En el caso de concentraciones, el mercado “afectado” utilizado en la estimación se refiere al volumen de negocio en el mercado relevante (VNMR) de las empresas que intervienen en la operación de concentración, es decir, no incluimos en nuestros cálculos el volumen de negocio de las empresas rivales, aunque podría

⁴ La CNMC actúa también en casos que reducen la competencia, aunque no afecten directamente a los consumidores sino a “otros operadores económicos”.

producirse una subida de precios en sus productos como consecuencia de un efecto dominó provocado por la concentración. El dato no se anualiza como en el caso de conductas, porque se refiere siempre a un año concreto. Finalmente, cuando no se dispone del VNMR, se ha estimado de manera razonada a partir del volumen de negocios total (VNT) del mercado relevante y de otros datos recogidos en los expedientes.

En nuestro análisis trabajaremos con la hipótesis de que una intervención que prohíbe una concentración, o que la aprueba con condiciones, evita un aumento de precios del 1%, y se asume que el ahorro generado para los consumidores es el que se produce durante un año. Se trata, por tanto, de supuestos extremadamente prudentes.

3. ESTIMACIONES DE AHORRO PARA LOS CONSUMIDORES

3.1 Resultados totales

Como se ha mencionado antes, y siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea y la OCDE, el ahorro para los consumidores en cada año se ha calculado tanto teniendo en cuenta únicamente los expedientes de 2018 como en medias móviles a 3 años, es decir, incluyendo parte del impacto de las resoluciones de la autoridad de competencia durante los dos años anteriores, mientras que parte del ahorro de cada año se proyecta hacia el futuro⁵. El total de expedientes incluidos en 2018 asciende a 12, lo que supone un aumento con respecto al año 2017.

TABLA 1. AHORRO TOTAL PARA LOS CONSUMIDORES POR LA INTERVENCIÓN DE LA CNMC (EN €) ⁶

Año	Ahorro anual (€, expedientes del año analizado)	Ahorro anual (€, media móvil a 3 años)	Expedientes incluidos
2018	280.511.131	165.348.103	12
2017	92.630.448	844.920.346	8
2016	122.902.730	861.309.615	19
2015	2.319.227.862	889.557.927	22
2014	141.798.253	151.764.332	12
2013	207.647.667	237.427.439	22
2012	105.847.076	-	18
2011	398.787.573	-	23

⁵ El método de medias móviles a tres años impide que puedan obtenerse resultados para 2011 y 2012.

⁶ Se han revisado todos los datos de ahorro y se han modificado ligeramente con respecto a anteriores publicaciones.

El ahorro total para los consumidores debido a las intervenciones de la CNMC tanto en casos de control de concentraciones como de sanción de conductas colusorias en 2018 se situaría en los 280,5 millones de euros. Calculado como la media móvil de 2016 a 2018, el ahorro total ascendió en 2018 a 165,3 millones de euros.

Por lo que se refiere al ahorro estimado solo con los expedientes resueltos en 2018, el ahorro generado por la actividad de defensa de la competencia de la CNMC es muy significativo. Los 280,5 millones de euros ahorrados en 2018 suponen la tercera cifra más elevada de la serie histórica, solo por detrás de los ahorros generados por la autoridad de competencia española en 2011 y 2015. Si se la compara con los años inmediatamente precedentes, el ahorro generado es tres veces más alto que el de 2017 y más del doble que la cifra de 2016.

Por otra parte, en la tabla anterior se muestra que los ahorros anuales generados por los expedientes de 2015 son mucho más elevados que el resto de años, con más de 2.300 millones de euros, casi seis veces la cifra estimada para 2011, que es el segundo año con un mayor ahorro. Como se ha mencionado en informes anteriores, esto se explica por el mayor número de expedientes resueltos en 2015, pero sobre todo por el enorme tamaño del mercado afectado por algunas de las infracciones sancionadas ese año. De hecho, la media de ahorro anual, si se excluye 2015, es de 193 millones de euros, muy alejada de la cifra de ese año. El ahorro de 2018 debido a los expedientes de ese mismo año, es, por tanto, claramente superior a la media de ahorro del periodo si se excluye el dato extremo.

A pesar de que el ahorro generado por los expedientes resueltos en 2018 ha aumentado significativamente, como se ha visto en el párrafo anterior, en términos de medias móviles a tres años se ha producido una reducción en el ahorro generado respecto del período 2015-2017. El motivo ya se ha indicado antes: el elevado ahorro en medias móviles que se imputa a 2015 (889,6 millones de euros), procedente sobre todo de los expedientes de ese año, se proyectó hacia los dos años siguientes y se mantuvo a grandes rasgos en 2016 y 2017 (recuérdese que las medias móviles se calculan a tres años). De hecho, las cifras de esos tres años (2015-2017) son especialmente destacadas si se comparan con las imputadas a cualquier otro año de la serie histórica. Por ejemplo, la media de esos tres años es 3,5 veces más alta que el ahorro imputado a 2013 según medias móviles, que es el siguiente año con un ahorro más elevado.

3.2 Resultados de los expedientes de conductas colusorias

Los datos que se han tenido en cuenta para el análisis de los casos de conductas se recogen a continuación:

TABLA 2. NÚMERO DE EXPEDIENTES Y DE ENTIDADES IMPLICADAS

Año	Expedientes incluidos	Entidades incluidas	Entidades excluidas (*)	Total entidades
2018	8	47	7	54
2017	5	67	6	73
2016	14	90	8	98
2015	19	270	33	303
2014	9	59	14	73
2013	17	139	27	166
2012	15	58	15	73
2011	19	146	17	163

(*) Por falta de datos, referirse a casos con influencia “aguas arriba”, ser facilitadoras o para evitar doble contabilización.

De las 7 entidades excluidas, en un caso se trataba de una empresa facilitadora sin actividad en el mercado afectado, y en los otros 5 casos se trata de entidades –sobre todo asociaciones– excluidas para evitar la doble contabilización del mercado afectado.

La estimación del ahorro generado para los consumidores se presenta en la Tabla 3. Como ya se ha indicado, las cifras anuales están calculadas tanto como el ahorro total debido exclusivamente a los expedientes del año en cuestión, como en forma de medias móviles a tres años que permiten imputar el ahorro no sólo al año de publicación de la resolución, sino también a los dos siguientes.

TABLA 3. ESTIMACIÓN DEL AHORRO PARA LOS CONSUMIDORES EN CASO DE CONDUCTAS (EN €)

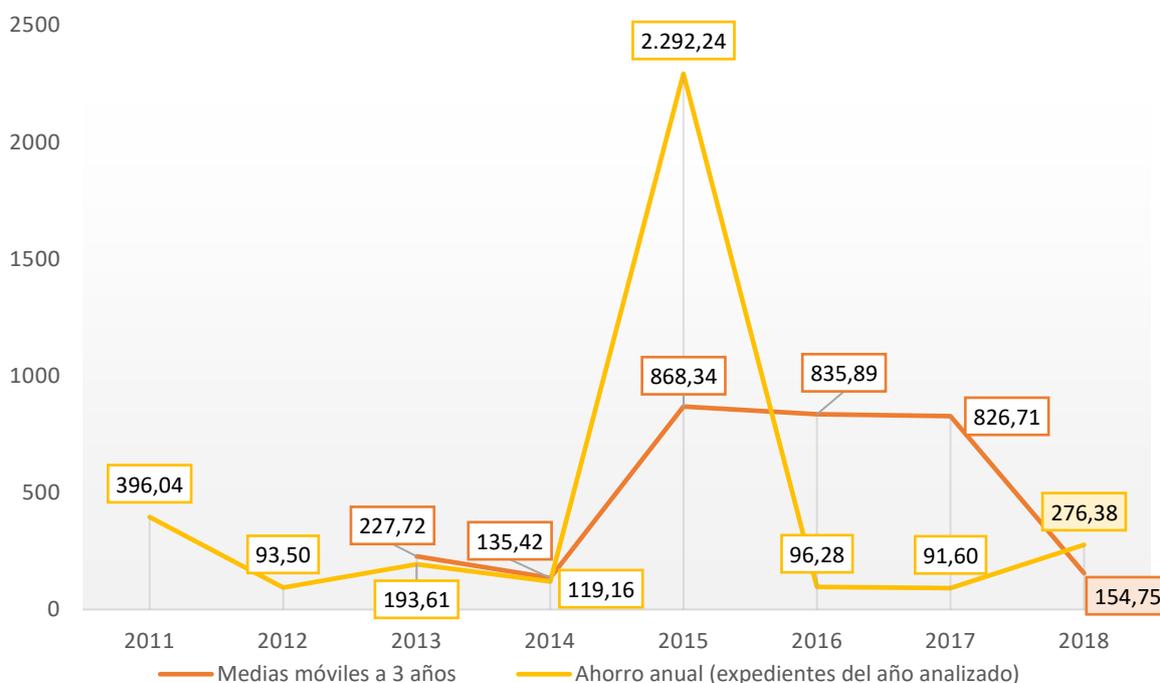
Año	Ahorro anual (€, expedientes del año analizado)	Ahorro anual en euros (€, media móvil a 3 años)
2018	276.376.577	154.752.168
2017	91.600.249	826.707.397
2016	96.279.678	835.894.604
2015	2.292.242.265	868.337.913
2014	119.161.868	135.424.387
2013	193.609.606	227.716.139
2012	93.501.686	-
2011	396.037.125	-

Como puede comprobarse, en 2018 las intervenciones de la autoridad de competencia española para sancionar conductas colusorias supusieron un ahorro para los consumidores de 276,4 millones de euros, el tercero más elevado, solo por detrás de 2015 y 2011. Aunque número de casos de colusión sancionados en 2018 es más reducido que otros ejercicios de la serie, la dimensión de los mercados afectados por las infracciones sancionadas fue superior a la mayoría de los años tenidos en cuenta en el análisis.

La estimación del ahorro como media móvil a tres años es de 154,7 millones de euros debido a los menores ahorros generados en 2016 y 2017. En los tres años previos a 2018 el ahorro (en medias móviles) fue muy superior al estimado tanto para los años anteriores como para 2018. Sin embargo, como puede observarse en la tabla 3, esto es debido a que los ahorros anuales generados por los expedientes de 2015 son mucho más elevados que el resto de años, superando los 2.000 millones de euros. Como se ha mencionado en informes anteriores, esto se explica en parte por el mayor número de expedientes resueltos en 2015, pero sobre todo por el enorme tamaño del mercado afectado por algunas de las infracciones sancionadas ese año.

En la Figura 1 se pueden observar la evolución de las cifras anuales de ahorro para los consumidores en medias móviles a tres años y la variación de las cifras anuales de ahorro teniendo en cuenta solo los expedientes de cada año.

FIGURA 1. CIFRAS DE AHORRO EN CASO DE CONDUCTAS (MILLONES DE €)



Como se ha dicho, parte del elevado ahorro de 2016 y de 2017 se explica por el impacto de las decisiones aprobadas por el Consejo en 2015. El ahorro ese año fue muy alto debido a que varias de las resoluciones publicadas ese año se refieren a

casos de conductas con un volumen de mercado relevante inusualmente grande (superior a los 1.000 millones de euros), y una duración media de las infracciones (4,42 años) inferior a la duración media de los expedientes resueltos entre 2011 y 2018 (6,51 años), lo que hace que el volumen de negocios en el mercado afectado (VNMA) medio anual, y por tanto el ahorro, sean mayores. Este efecto se pierde en 2018. Sin embargo, un expediente supera los 1.000 millones de euros en VNMA medio anual y otros tres los 100 millones de euros, lo que contrasta con 2012, 2014 o 2017, cuando solo dos expedientes superaron los 100 millones cada año.

Para terminar, interesa subrayar que la estimación del ahorro producido por la CNMC no coincide con las sanciones impuestas, que en general son menores. Mientras que las sanciones tienen como objetivo disuadir a las empresas de la conducta anticompetitiva, la estimación de impacto calcula el beneficio que supone para los consumidores la intervención de la CNMC en estos casos.

3.3 Resultados de los expedientes de control de concentraciones

Los datos que hemos tenido en cuenta para el análisis de los casos de concentraciones se recogen en la Tabla 4. Como se puede observar, la autoridad de competencia española ha impuesto condiciones en un número relativamente reducido de expedientes (en torno a un 5% del total de concentraciones notificadas en 2018), número que se ha mantenido relativamente estable a lo largo de la serie analizada.

TABLA 4. NÚMERO DE EXPEDIENTES DE CONCENTRACIONES ANALIZADOS

Año	Número de expedientes
2018	4
2017	3
2016	5
2015	3
2014	3
2013	5
2012	3
2011	4

Como se indicó en el resumen de la metodología, para estimar el ahorro generado para los consumidores se ha utilizado el supuesto muy prudente de que la intervención ha evitado un aumento de precios del 1%. El resultado de la estimación se muestra en la Tabla 5.

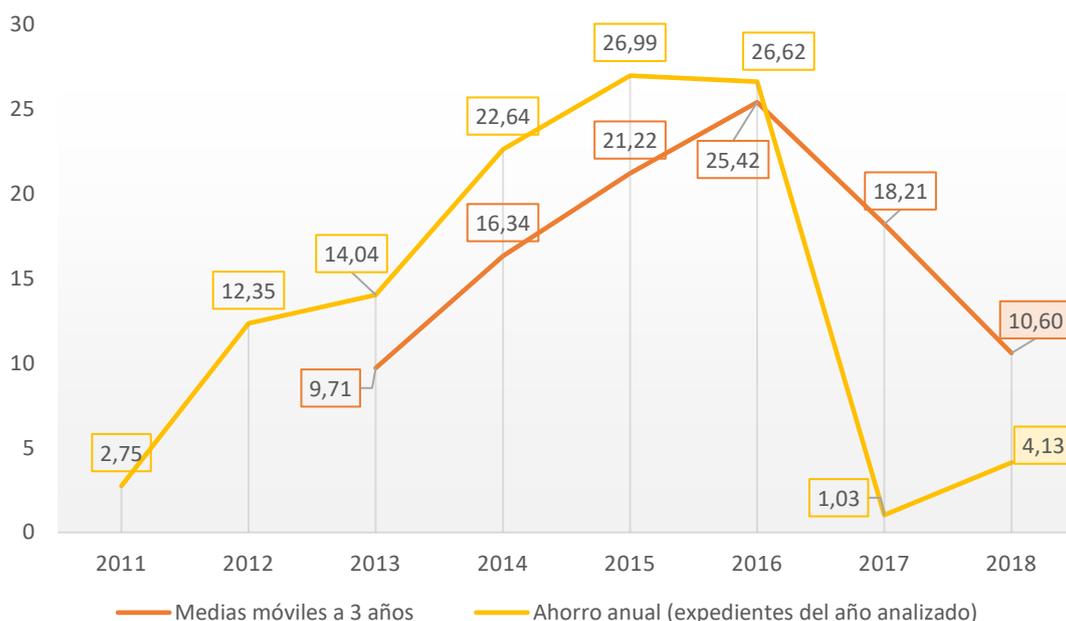
TABLA 5. ESTIMACIÓN DEL AHORRO EN CASO DE CONCENTRACIONES (EN €)

Año	Ahorro anual (€, expedientes del año analizado)	Ahorro anual en euros (€, media móvil a 3 años)
2018	4.134.555	10.595.935
2017	1.030.199	18.212.949
2016	26.623.052	25.415.011
2015	26.985.597	21.220.014
2014	22.636.385	16.339.945
2013	14.038.061	9.711.300
2012	12.345.390	-
2011	2.750.448	-

Si utilizamos los resultados obtenidos mediante medias móviles a 3 años, el ahorro para los consumidores en el último año alcanzó los 10,6 millones de euros, más reducido que en los cuatro años anteriores, aunque ha supuesto un aumento del ahorro generado respecto a 2017 si se tienen en cuenta solo los expedientes resueltos en 2018. Además, no conviene olvidar que la metodología utilizada sólo considera la parte del mercado afectada por los compromisos recogidos en los expedientes, por lo que es extremadamente conservadora y es muy probable que subestime el ahorro generado para los consumidores.

La evolución del ahorro en medias móviles a tres años, así como la variación de los ahorros con datos correspondientes solo a cada período, pueden observarse con más claridad en la Figura 2.

FIGURA 2. CIFRAS DE AHORRO EN CONCENTRACIONES (MILLONES DE €)



Como puede observarse, las diferencias de ahorro varían significativamente de un año a otro. Esto se debe, en menor medida, al número de expedientes analizados, y en mayor medida, al volumen de negocio del mercado relevante de cada expediente. La cifra de 2013, por ejemplo, incluye parte del ahorro del año 2011, que fue significativamente más bajo que el resto del periodo analizado por la crisis que padecía la economía española. Por otro lado, tanto en 2014 como en 2015 se intervino en un menor número de concentraciones, pero en algunos de ellos participaban empresas muy grandes con un volumen de negocios del mercado relevante relativamente más elevado. En 2017 el volumen de negocios del mercado relevante disminuyó significativamente, lo que da lugar a una media móvil también menor que en los dos años previos, debido a que, aunque los mercados afectados eran en algunos casos significativos, los problemas encontrados y, por tanto, los compromisos aplicados, se referían únicamente a una pequeña parte de esos mercados. En 2018, a pesar de observarse una reducción del impacto, el volumen de negocios del mercado relevante es cuatro veces mayor que en 2017.