

# Los beneficios de la competencia para los consumidores

## Preguntas y respuestas







---

## Presentación

**La competencia es un instrumento esencial para mejorar el bienestar de la sociedad.**

**La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) tiene el objetivo de garantizar, preservar y promover la competencia efectiva y el buen funcionamiento de los mercados, en beneficio de consumidores y usuarios.**

**Los beneficios de la competencia son, en ocasiones, indirectos para los consumidores y usuarios y pueden resultar complejos de entender.**

Esta Guía pretende ser una herramienta para acercar a los consumidores y usuarios a cuestiones como qué es la competencia, cómo nos beneficia a todos, cuándo la competencia puede estar en riesgo, cómo se relaciona la competencia con la regulación económica y cómo debe ser la regulación, cuál es el papel de la CNMC y cómo es posible colaborar con la CNMC.

La Guía consta de una batería de preguntas frecuentes relativas a la competencia y a la buena regulación a las que se pretende responder de forma didáctica, intercalando notas y casos reales.

La Guía se enmarca en la acción 14.3 del [Plan de Actuación de la CNMC para 2020](#) (revisado en el contexto de la crisis del Covid-19).

---

<b>1.</b>	<b>ENTENDIENDO LA COMPETENCIA</b>	<b>6</b>
1.1.	¿Qué es la competencia?	8
1.2.	¿Cómo funciona la competencia?	8
1.3.	¿A quién beneficia la competencia?	10
1.4.	¿Cómo beneficia la competencia a los consumidores?	10
1.5.	¿Cómo afecta la competencia a los colectivos más vulnerables?	12
1.6.	¿Cómo beneficia la competencia a las empresas?	13
1.7.	¿Beneficia la competencia a todas las empresas?	14
1.8.	¿Cómo beneficia la competencia al sector público?	14
1.9.	¿Cómo afecta la competencia al crecimiento económico?	16
1.10.	Si la competencia es buena para todos, ¿por qué a veces hay empresas que no la quieren?	16
1.11.	Entonces, ¿es perfecta la competencia?	18
<b>2.</b>	<b>COMPETENCIA Y EMPRESAS</b>	<b>20</b>
2.1.	¿Qué conductas empresariales perjudican la competencia?	22
2.2.	¿Qué son los acuerdos anticompetitivos?	22
2.3.	¿Qué son los abusos de posición dominante?	24
2.4.	¿Qué es el falseamiento de la libre competencia por actos desleales?	26
2.5.	¿Deben tener un cuidado especial las asociaciones empresariales?	27
2.6.	¿Cómo se persigue a las empresas que dañan la competencia?	28
2.7.	¿Cuáles son las consecuencias de infringir las normas de competencia?	28
2.8.	¿Tengo derecho a que las empresas que cometen infracciones de la ley de competencia me indemnicen por el daño causado?	29

---





<b>3.</b>	<b>COMPETENCIA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS</b>	<b>30</b>
3.1.	¿Defender la competencia significa defender que no exista regulación en los mercados?	32
3.2.	¿Qué son los fallos del mercado?	33
3.3.	¿Qué son las “razones imperiosas de interés general”?	35
3.4.	¿Cómo debe ser la regulación en los mercados?	36
3.5.	¿Cuándo está bien diseñada la regulación económica?	36
3.6.	¿Cómo mejorar el diseño de la contratación pública?	40
3.7.	¿Cómo mejorar el diseño de las ayudas públicas?	42
3.8.	¿Qué es el principio de unidad de mercado?	43
3.9.	¿Por qué es importante garantizar la unidad de mercado?	44
<b>4.</b>	<b>LAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA Y REGULACIÓN</b>	<b>46</b>
4.1.	¿Por qué hace falta que existan organismos públicos que se encarguen de la defensa y promoción de la competencia?	48
4.2.	¿Cuáles son las autoridades de competencia que actúan en España?	48
4.3.	¿Por qué hace falta que existan organismos públicos que se encarguen de la regulación de los mercados?	49
4.4.	¿Qué es la CNMC y cuál es su objetivo?	50
4.5.	¿Qué hace la CNMC?	50
4.6.	¿De quién dependen las decisiones de la CNMC?	55
4.7.	¿Qué otras instituciones influyen sobre la competencia y la buena regulación en España?	55
4.8.	¿Qué puedes hacer para favorecer la competencia?	56
	<b>EN RESUMEN...</b>	<b>58</b>

# 1. ENTENDIENDO LA COMPETENCIA

**La competencia es una forma de relación económica entre oferentes y demandantes que, cuando existe, hace que los mercados funcionen de forma adecuada, los recursos se asignen de forma óptima y, en consecuencia, los consumidores se beneficien de ello. En este primer apartado vamos a ver en qué consiste la competencia y por qué es tan importante.**





## 1.1. ¿Qué es la competencia?

Es un sistema de ordenación de mercado en el que diversas empresas ofertan bienes o servicios de similares características, que pueden sustituirse entre sí, y en el que el precio ofertado es el elemento básico, aunque no el único, de competencia entre los oferentes. En un mercado competitivo, donde no hay empresas dominantes, los consumidores pueden comparar y elegir entre varias opciones y las empresas rivalizan y se esfuerzan para que los consumidores escojan sus productos, bajando sus precios, mejorando la calidad o desarrollando nuevas variedades que se ajusten mejor a las necesidades y a los gustos de los consumidores.

Por el contrario, cuando se producen situaciones de escasa competencia, aparecen empresas con cierta posición de dominio que pueden aprovecharse de su poder de mercado, perjudicando a los consumidores, que reciben productos más caros, de peor calidad y menos ajustados a sus necesidades.



## 1.2. ¿Cómo funciona la competencia?

La competencia estimula a las empresas a esforzarse y trabajar para que los consumidores seleccionen sus productos. Una empresa que quiera atraer a consumidores puede hacerlo de distintas formas:

- Ofreciendo sus productos a menores precios.
- Ofreciendo una mayor gama de productos o ajustando sus productos a las necesidades y gustos de los consumidores.
- Ofreciendo una mayor calidad o incorporando estrategias de sostenibilidad en sus procesos (por ejemplo, empresas que hacen sus procesos productivos más “verdes”, porque saben que esto importa a los consumidores que adquieren los productos).
- Ofreciendo mayores y mejores servicios relacionados con sus productos (como la forma de entrega, la información del producto, la garantía o las posibilidades de devolución).

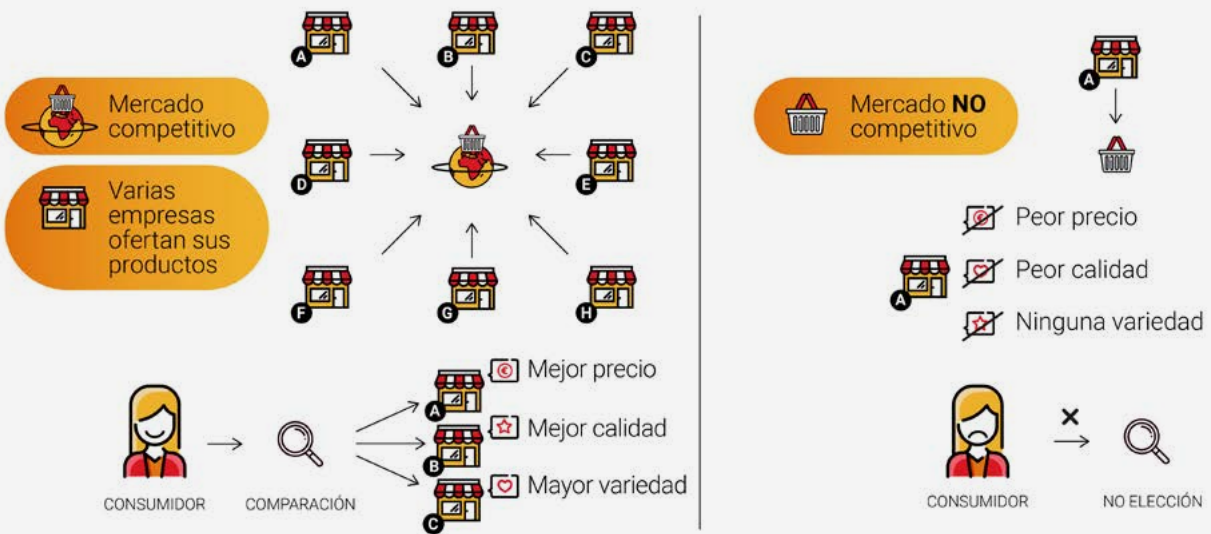
Si hay competencia, cuando alguna empresa tenga la tentación de subir sus precios o empeorar la calidad para obtener mayores beneficios, se encontrará con que los consumidores cambiarán a otra empresa.

Por eso, la competencia “disciplina” e incentiva a las empresas a mejorar continuamente. Y, así, los consumidores salimos beneficiados.





## ¿Qué es la competencia y cómo funciona?



La competencia estimula a las empresas a mejorar su oferta

Los consumidores se benefician porque cuando hay competencia las empresas...

- ...ofrecen productos a mejores precios.
- ...amplían la gama de productos o los ajustan a las necesidades y gustos del consumidor.
- ...mejoran la calidad o incorporan estrategias de sostenibilidad (ej. procesos productivos "verdes").
- ...mejoran y amplían servicios relacionados con sus productos.

### 1.3. ¿A quién beneficia la competencia?

La competencia beneficia al conjunto de la sociedad. Nos beneficia a todos de manera directa como consumidores y usuarios de productos más baratos, de mejor calidad y más ajustados a nuestras necesidades. Pero también indirectamente beneficia a las empresas y al sector público al favorecer el crecimiento económico, el empleo y la innovación.

Por el contrario, las restricciones de la competencia solo benefician a unos pocos y perjudican a todos los demás. Son, además, los colectivos más desfavorecidos quienes resultan más perjudicados por los altos precios, la peor calidad y la menor variedad que producen las restricciones sobre la competencia.

#### Recuadro 1

### COMPETENCIA EN LOS MERCADOS DE TELECOMUNICACIONES

A lo largo de las décadas de los ochenta y los noventa, tuvo lugar el proceso de liberalización del sector de las telecomunicaciones en la Unión Europea. Con él, este sector se abrió a la competencia (se eliminó el monopolio de las empresas nacionales, como era el caso de Telefónica en España).

Nuevas compañías aparecieron en el mercado y empezaron a competir entre ellas, lo que se sumó a los grandes avances de la tecnología (que permitieron el desarrollo de nuevos servicios y la reducción de costes, aumentando la eficiencia). El resultado fue que el acceso a servicios como la telefonía móvil e internet se generalizó, se fueron ampliando y mejorando las opciones disponibles (por ejemplo, con el acceso a internet a través del teléfono móvil, la subida progresiva en la velocidad de acceso a internet, la oferta de tarifas planas...), satisfaciendo mucho mejor las necesidades de los usuarios y reduciendo los precios de los servicios. Además, los avances en el sector de las telecomunicaciones han sido fundamentales para el desarrollo del resto de sectores económicos y ahora también para la digitalización.

### 1.4. ¿Cómo beneficia la competencia a los consumidores?

Los consumidores son los principales beneficiarios de una mayor competencia y del buen funcionamiento de los mercados, porque se benefician tanto directa como indirectamente:

- Directamente: a través de menores precios, más variedad o mayor calidad de los bienes y servicios que consumen. Por ejemplo, las nuevas tecnologías (mejora de las telecomunicaciones, smartphones, desarrollo de aplicaciones móviles...) han permitido cubrir las necesidades de comunicación instantánea a distancia de los usuarios, que previamente no estaban satisfechas (ver Recuadro 1).
- Indirectamente, al menos, por cuatro vías:
  - » En primer lugar, la competencia abarata y mejora la calidad de los productos que adquieren las empresas como productos intermedios (que incorporan a su producción), lo cual permite que estas vendan productos más baratos y de mayor calidad.
  - » En segundo lugar, la competencia abarata y mejora la calidad de los productos que adquiere el sector público, lo que permite al sector público prestar más servicios o reducir los impuestos y mejora la calidad de los servicios públicos que reciben los ciudadanos.
  - » En tercer lugar, la competencia tiene efectos globales muy importantes sobre la economía: al impulsar la eficiencia y la innovación empresarial, favorecer la productividad, el crecimiento económico y el empleo.
  - » En cuarto lugar, la competencia impulsa a las empresas a adoptar estrategias empresariales sostenibles.

# ¿Por qué es buena la competencia?



**NOS BENEFICIA A TODOS**

## DIRECTAMENTE



## INDIRECTAMENTE

**#1** ABARATA Y MEJORA LA CALIDAD DE LOS PRODUCTOS QUE ADQUIEREN LAS EMPRESAS COMO PRODUCTOS INTERMEDIOS



**#2** ABARATA Y MEJORA LA CALIDAD DE LOS PRODUCTOS QUE ADQUIERE EL SECTOR PÚBLICO



**#3** EFECTOS GLOBALES MUY IMPORTANTES SOBRE LA ECONOMÍA



**#4** IMPULSA A LAS EMPRESAS A ADOPTAR ESTRATEGIAS EMPRESARIALES SOSTENIBLES



## ¿CÓMO BENEFICIA LA COMPETENCIA A LAS EMPRESAS?

FAVORECE UN TERRENO DE JUEGO EQUILIBRADO



RECOMPENSA EL MÉRITO Y EL ESFUERZO



ESTIMULA Y RECOMPENSA EL EMPRENDIMIENTO Y LA INNOVACIÓN





## 1.5. ¿Cómo afecta la competencia a los colectivos más vulnerables?

La competencia es positiva para todos los consumidores, pero tiene efectos que son especialmente importantes para los consumidores más vulnerables:

- **Acceso a más productos:** cuando, gracias a la competencia, se abaratan los precios, los consumidores vulnerables pueden acceder a una cartera de productos más amplia. Por ejemplo, si una familia paga menos por su factura de la electricidad, con el dinero ahorrado podrá permitirse destinar más recursos a otros fines.
- **Mayor inclusión económica:** cuando los productos se hacen más asequibles, más personas pueden acceder a ellos. Así, individuos cuya renta no les permitía acceder a ellos pueden hacerlo cuando su precio baja. Por ejemplo, en los servicios de transporte aéreo la competencia ha llevado a importantes bajadas de precios, de forma que muchos usuarios que antes no podían permitirse viajar en avión por sus elevados precios, ahora pueden hacerlo.
- **Mayor productividad y mejor funcionamiento de la economía:** la competencia estimula la productividad y la innovación, lo cual genera también mayores oportunidades de empleo y de emprendimiento.







## 1.6. ¿Cómo beneficia la competencia a las empresas?

Con mayor competencia, las empresas se “disciplinan”. La competencia lleva a las empresas a intentar mejorar continuamente. Algunas empresas que no sean lo suficientemente eficientes, o que se equivocan en sus decisiones, pueden tener que salir de los mercados. Entonces: ¿beneficia la competencia a las empresas?

Desde el punto de vista de las empresas, la competencia es una forma de favorecer la igualdad de oportunidades y de recompensar el mérito y el esfuerzo. Cuando existe competencia, idealmente, no hay ninguna empresa que tenga una ventaja imposible de alcanzar por las demás. La competencia estimula y recompensa el emprendimiento y la innovación, ya que prosperar depende principalmente del esfuerzo.

Otra forma de verlo es analizar qué ocurre cuando no hay competencia: en estas situaciones, las empresas que triunfan no son las que más se han esforzado o mejor lo han hecho, sino que el triunfo pasa a depender de factores como la suerte, el azar, los contactos, razones históricas o, incluso, la corrupción.

Además, las empresas se benefician también de que exista competencia entre sus proveedores y entre sus clientes. Para producir bienes y servicios, las empresas necesitan adquirir otros bienes y servicios (insumos), que serán mejores y más baratos cuanto mayor sea la competencia entre los proveedores de estos insumos. Por otra parte, las empresas que venden sus bienes y servicios a otras empresas se beneficiarán de que entre estas últimas exista competencia.

Por ejemplo, un fabricante de ordenadores necesita adquirir microprocesadores para incorporarlos a su producto. Si los fabricantes de microprocesadores se ponen de acuerdo para subir sus precios, los costes de fabricar ordenadores subirán. Aunque el fabricante de ordenadores reaccione subiendo sus precios, su situación habrá empeorado, ya que probablemente venderá menos ordenadores.

Siguiendo con el ejemplo, los fabricantes de ordenadores también se verían perjudicados si, en cambio, fueran los establecimientos comerciales que compran los ordenadores a los fabricantes para venderlos a los consumidores finales quienes se pusieran de acuerdo para subir los precios de los ordenadores, porque es probable que, ante la subida de precios, se reduzcan las ventas de ordenadores.



## 1.7. ¿Beneficia la competencia a todas las empresas?

Algunas empresas prefieren la vida “cómoda” y, en lugar de ofrecer mejores productos y servicios, infringen las normas de competencia para lograr mejores resultados en su actividad. Estas empresas no salen beneficiadas de que exista un mayor grado de competencia.

Pero también es cierto que, en ocasiones, las empresas toman decisiones equivocadas o desafortunadas. Y la competencia puede llevar a que las empresas menos eficientes pierdan peso en el mercado o, incluso, a que desaparezcan. Aunque globalmente la competencia sea beneficiosa, en ocasiones puede conllevar costes para, por ejemplo, los trabajadores, los proveedores o los inversores de las empresas que peores resultados tienen. Aun cuando el balance de beneficios y costes sea globalmente positivo, debemos ser conscientes de estos efectos y procurar minimizarlos. Más adelante nos referiremos a estas cuestiones en el apartado 3.



## 1.8. ¿Cómo beneficia la competencia al sector público?

Para cubrir sus necesidades y para proveer bienes y servicios a los ciudadanos, el sector público tiene que adquirir bienes y servicios de las empresas. La contratación pública representa entre el 10% y el 20% del PIB (producto interior bruto) en España<sup>1</sup>; es decir, tiene una gran relevancia económica para el país. Por ejemplo, el sector público compra material de oficina, equipos informáticos o vehículos, o contrata servicios externos, como seguridad o limpieza, que son necesarios para llevar a cabo sus funciones.

Cuantas más empresas oferten un producto, más probable será que el sector público consiga adquirirlo a un menor precio y, por tanto, se puedan generar ahorros para las arcas públicas.

Por el contrario, el sector público se verá perjudicado cuando no exista competencia. Por ejemplo, si las empresas que suministran bienes y servicios se ponen de acuerdo entre ellas para subir los precios o repartirse los contratos públicos, ello supondrá un sobrecoste importante para la Administración, un encarecimiento que pagarán los contribuyentes. Se trata de un mayor uso innecesario de recursos públicos que podrían destinarse a otros servicios públicos. Este tipo de acuerdos entre empresas es una de las prácticas que más preocupan a la CNMC. Entre 2015 y 2019, en torno al 50% del importe de las sanciones impuestas por la CNMC se corresponden con la desarticulación de cárteles en licitaciones públicas (ver Recuadros 2 y 3).

<sup>1</sup> [Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España \(CNMC, 2019\).](#)



Por otra parte, el sector público también se beneficia de la competencia como productor de bienes y servicios. Cuando el sector público produce bienes y servicios que también produce el sector privado, la competencia estimula al sector público a mejorar. En consecuencia, todos nos beneficiamos de mejores productos y de una mayor eficiencia.

Son estas potenciales ganancias las que han llevado, en las últimas décadas, a liberalizar algunos mercados en los que solo estaba presente el sector público. Un buen ejemplo es el transporte ferroviario, que se ha liberalizado en España buscando un transporte más barato y de mejor calidad.



#### Recuadro 2

### GUÍA SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y COMPETENCIA

En 2011, la CNC (Comisión Nacional de la Competencia, antecesora de la CNMC) publicó una [Guía sobre Contratación Pública y Competencia](#) para fomentar la competencia cuando las Administraciones contratan bienes y servicios.

Dicha Guía, además de ofrecer pautas para que los procedimientos de contratación fueran limpios y favoreciesen la competencia, incluyó también algunas orientaciones para evitar actuaciones colusorias de los licitadores. El documento puso de manifiesto la importancia y los beneficios de la competencia para la contratación pública: la competencia entre los licitadores es la manera de asegurar que las entidades del sector público y la sociedad, en última instancia, se beneficien de las mejores ofertas en términos de precio, calidad e innovación de los bienes o servicios finalmente contratados. Unas condiciones de competencia deficientes generan un mayor gasto para las Administraciones Públicas y, por tanto, un perjuicio para los ciudadanos.

Entre los principios generales que deben guiar la contratación pública para evitar restringir la competencia están: libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, búsqueda de una eficiente utilización de los fondos públicos, definición previa de las necesidades que se quieren satisfacer, salvaguarda de la libre competencia y selección de la oferta económicamente más ventajosa.

#### Recuadro 3

### CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA UNIÓN EUROPEA

Desde su nacimiento, la Unión Europea le ha dado mucha importancia a la creación de un mercado único de contratación pública, para facilitar el acceso de todas las empresas de la Unión, sin importar su nacionalidad, a los procesos de contratación pública de todos los países miembros. Este mercado único beneficia tanto a las empresas europeas, que disponen de más oportunidades de negocio, como al sector público (y, por lo tanto, los contribuyentes) de cada país, que tienen que pagar menos por la provisión de los bienes y servicios públicos.

En 2014, el Parlamento y el Consejo adoptaron un nuevo paquete en materia de contratación pública con el fin de simplificar y flexibilizar los procedimientos y así estimular que pequeñas y medianas empresas europeas pudieran participar en los concursos públicos, además de garantizar un mayor peso de los criterios sociales y medioambientales. Este paquete se traspuso a la legislación española con la reforma de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público. La norma española busca hacer más competitivo el mercado de la contratación pública. En síntesis, la legislación europea en materia de contratación tiene como objetivo reducir el coste, pero también mejorar la calidad y favorecer la innovación y el respeto al medio ambiente, con el consiguiente beneficio para los ciudadanos.



## 1.9. ¿Cómo afecta la competencia al crecimiento económico?

El hecho de que exista más competencia no solo beneficia a los individuos que participan directamente en un mercado concreto como consumidores o productores, sino que también contribuye al crecimiento económico general y favorece a la sociedad<sup>2</sup>.

El crecimiento económico supone un aumento del PIB, es decir, incrementa el valor de los bienes y servicios que se producen en el país. En último término, supone un aumento en la renta de la población (PIB per cápita), lo que potencialmente mejora el bienestar de la sociedad. Más competencia favorece el crecimiento por varias vías:

- En primer lugar, la competencia crea incentivos para la mejora continua de la gestión interna de las empresas. En los sectores donde existe competencia, **la productividad crece** porque las empresas son más eficientes.
- En segundo lugar, **la competencia impulsa la innovación**, ya que la presión que ejercen los competidores incentiva que la empresa trate de mejorar, de innovar en el producto (nuevos bienes o servicios, de mayor calidad o con características diferentes), en el proceso (mejora de la tecnología de producción) o en su organización. La innovación generada en un sector determinado puede servir también a otros sectores, de modo que el avance tecnológico se extiende y genera beneficios en cadena.

<sup>2</sup> Un resumen de la evidencia acerca de los efectos de la competencia en el crecimiento económico se encuentra en OCDE (2014): [Factsheet on how competition policy affects macro-economic outcomes](#).

## 1.10. Si la competencia es buena para todos, ¿por qué a veces hay empresas que no la quieren?

A las empresas ya instaladas en un mercado, la entrada de nuevos operadores les puede incomodar. Los nuevos suponen una amenaza y pueden reducir las ventas o los beneficios de las ya instaladas. Por ello, algunos operadores ya instalados pueden tener la tentación de boicotear a los clientes o a los proveedores que comercien con los nuevos entrantes, o convencer a los poderes públicos para que les protejan mediante la regulación.

Igualmente, a algunas empresas les puede resultar más cómodo ponerse de acuerdo con otras empresas para subir los precios o repartirse los clientes que esforzarse por mejorar y competir.

Todas esas conductas tienen un enorme coste para la sociedad. Por ello, la CNMC dedica grandes esfuerzos a evitar que ocurran y a detectarlas y sancionarlas.





## ¿Por qué hay empresas que no quieren competencia?

ALGUNAS EMPRESAS PREFIEREN LA VIDA "CÓMODA"



- Peor precio
- Peor calidad
- Ninguna variedad

LA ENTRADA DE **NUEVOS OPERADORES** LES PUEDE INCOMODAR



+



+



Suponen una amenaza

Pueden reducir las ventas

Pueden reducir los beneficios

ALGUNOS OPERADORES **YA INSTALADOS** PUEDEN TENER LA **TENTACIÓN DE...**



+



+



...boicotear a los clientes o a los proveedores que comercien con los nuevos entrantes...

...intentar convencer a los poderes públicos para que les protejan mediante regulación...

...ponerse de acuerdo con otras empresas para subir precios o repartirse clientes...

...EN LUGAR DE COMPETIR Y MEJORAR.

TODAS ESAS CONDUCTAS TIENEN UN ENORME COSTE PARA LA SOCIEDAD



La CNMC dedica grandes esfuerzos a evitar que ocurran y a detectarlas y sancionarlas.

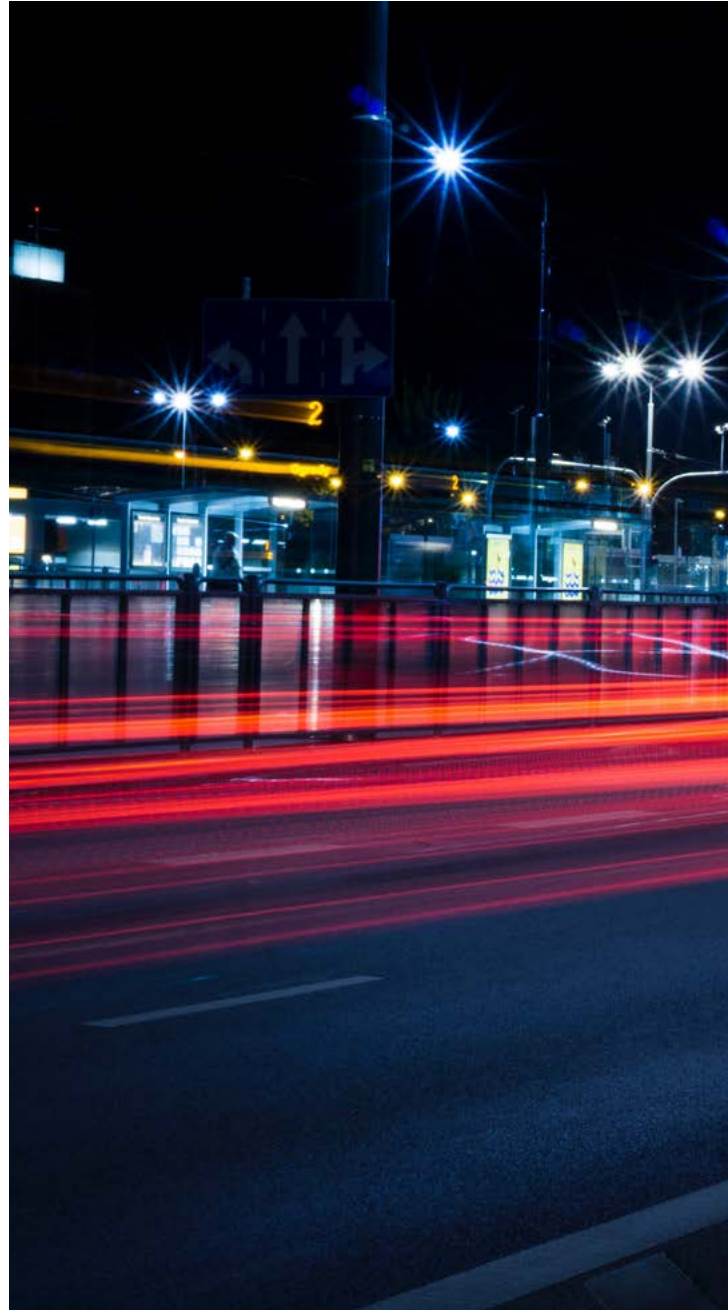
## 1.11. Entonces, ¿es perfecta la competencia?

En la medida en que algunas empresas pueden tener incentivos a reducir de forma estratégica la competencia, la competencia no puede desarrollarse de modo satisfactorio sin unas reglas claras en el mercado y sin que existan instituciones públicas que velen por la protección del mercado y del consumidor, como la propia CNMC.

La competencia no es un fin en sí mismo, sino un instrumento al servicio del bienestar de la sociedad. En determinadas ocasiones, no se dan las circunstancias para que la competencia proporcione, por sí sola, el mejor resultado desde el punto de vista del bienestar social. Estas circunstancias se dan cuando existe lo que se conoce como “un fallo de mercado” en la teoría económica, o cuando hay una razón imperiosa de interés general<sup>3</sup>, casos en los que es necesario establecer mediante regulación aquellas medidas que puedan reproducir los resultados óptimos de un mercado en competencia.

Por ello, la defensa de la competencia no supone ausencia de regulación. Al contrario, esa defensa puede hacer imprescindible la entrada de una buena regulación, una regulación ajustada, y de calidad. En algunos sectores de actividad económica (señaladamente en las industrias en red), la competencia puede requerir regulación *ex ante*. Nos referiremos a estas cuestiones en el capítulo sobre Competencia y Administraciones Públicas (apartado 3).

<sup>3</sup> Una “razón imperiosa de interés general” es un motivo de interés público que justifica una intervención pública para alterar el resultado del mercado. Por ejemplo, preservar la salud pública, el medio ambiente o el patrimonio cultural. Nos referimos a estas cuestiones en la sección 3 de la guía.







---

# 2. COMPETENCIA Y EMPRESAS

**Cuando hay poca competencia en un mercado, las empresas pueden aprovecharse de su posición para fijar precios más altos que los que pagarían los consumidores si hubiera competencia. Así, obtienen más beneficios a costa del bienestar de los ciudadanos. Además, sin la amenaza de otras empresas, no tienen incentivos para mejorar la calidad del producto, para lanzar nuevas variedades o invertir en investigación, desarrollo e innovación (I+D+i). A corto y largo plazo, la falta de competencia es muy perjudicial para el bienestar social y el crecimiento económico.**





---

## 2.1. ¿Qué conductas empresariales perjudican la competencia?

Hay tres categorías de conductas que pueden llevar a cabo las empresas que perjudican gravemente la competencia:

- Los acuerdos anticompetitivos entre empresas.
- Abusos de posición dominante de la empresa que ostenta poder de mercado.
- Falseamiento de la libre competencia por actos desleales.

A continuación, os explicamos un poco más en qué consisten estas conductas.

---

## 2.2. ¿Qué son los acuerdos anticompetitivos?

Las conductas colusorias aparecen cuando dos o más empresas coordinan su comportamiento, restringiendo la competencia en perjuicio del consumidor.

Entre estas conductas se encuentran los cárteles (la conducta anticompetitiva más grave y dañina), que son acuerdos entre competidores para elevar los precios para sus productos o servicios, limitar las cantidades producidas por cada uno, repartirse geográficamente los clientes (así cada empresa actúa como monopolista en una zona), hacer pujas fraudulentas en concursos públicos (ver Recuadro 4), o intercambiar información sobre precios futuros, entre otros.

No obstante, en determinadas ocasiones, los acuerdos entre empresas no están prohibidos si contribuyen a mejorar la producción o la comercialización y distribución de bienes y servicios, o a promover el progreso técnico o económico, siempre que 1) permitan a los consumidores beneficiarse de esas ventajas, 2) no impongan a las empresas restricciones que no sean indispensables para lograr esos objetivos, y 3) no permitan a las empresas partícipes eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos o servicios contemplados.





#### Recuadro 4

### CÁRTEL DE SOBRES DE PAPEL

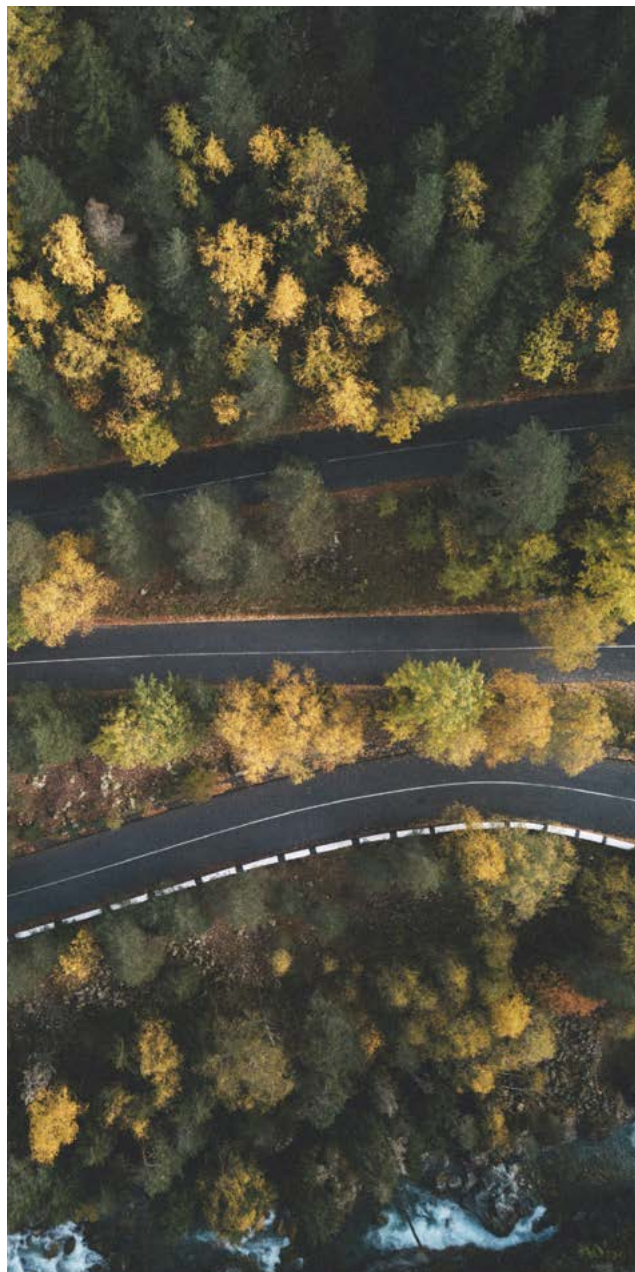
La Comisión Nacional de la Competencia (predecesora de la CNMC) sancionó en 2013 a quince empresas con más de 44 millones de euros por crear un [cártel que afectó al suministro de sobres de papel](#) (Expediente S/0316/10 SOBRES DE PAPEL).

Durante 33 años (entre 1977 y 2010), la trama empresarial se repartió los clientes y pactó los precios en el mercado de sobres de papel en todo el territorio nacional. Los pactos afectaron a la Administración Pública y a los contribuyentes, puesto que incluían el reparto del mercado a través de las licitaciones de sobres electorales para todos los procesos electorales convocados entre 1977 y 2010. Además, se repartieron los clientes nacionales, tanto públicos como privados en el mercado de sobres pre-impresos y llegaron a acuerdos para la fijación de los precios y reparto de los clientes de sobres blancos. También acordaron la limitación del desarrollo tecnológico en el sector de sobres de papel, de modo que se limitaba la innovación en el sector.

Estas conductas son gravemente restrictivas de la competencia porque elevan artificialmente los precios, empeoran la calidad de los servicios y resultan muy perjudiciales para los consumidores (entre los que se encuentra la Administración Pública y los contribuyentes), elevando sus costes y empeorando la calidad de los servicios recibidos.

La resolución por la que se sancionó a las empresas fue confirmada por la Audiencia Nacional tras los recursos que plantearon las empresas sancionadas y es firme en cuanto a la infracción sancionada y la multa impuesta<sup>4</sup>.

Desde 2014 hasta febrero de 2021, la CNMC ha sancionado 39 cártels en sectores como concesionarios de coches, fabricantes de coches, pañales, ferroviario, hormigón o manipulación de licitaciones públicas o, más recientemente, sanitario o energético<sup>5</sup>.



<sup>4</sup> No obstante, con respecto a una de las empresas sancionadas (ANDALUZA DE PAPEL S.A.), la sentencia firme de la Audiencia Nacional de 28 de marzo de 2017 obligaba a la CNMC a cuantificar de nuevo la sanción, lo que fue ejecutado mediante nueva Resolución de la CNMC 19 de abril de 2018, que fue recurrida mediante recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional y sigue pendiente de pronunciamiento.

<sup>5</sup> Las decisiones del Consejo de la CNMC están disponibles en <https://www.cnmc.es/acuerdos-y-decisiones>. En particular, las Resoluciones por conductas restrictivas de la competencia se pueden consultar pinchando en el siguiente [enlace](#).

### 2.3. ¿Qué son los abusos de posición dominante?

Una empresa tiene posición dominante cuando tiene un poder de mercado elevado que le permite subir precios o empeorar la calidad de sus productos o servicios sin que sus competidores o los consumidores las puedan disciplinar (no hay presión competitiva suficiente).

El hecho de que una empresa tenga posición de dominio no está prohibido por la legislación de competencia, porque puede haberla adquirido de forma meritoria<sup>6</sup>. Pero al tener esa posición de dominio debe tener una especial sensibilidad a la hora de acometer ciertas políticas comerciales, ya que si se apoya en esa posición de dominio para implementarlas con éxito, el daño que puede provocar en competidores, proveedores y consumidores puede hacerle incurrir en un abuso de su posición dominante, y ser sancionado por esa conducta.

<sup>6</sup> La posición de dominio puede alcanzarse por causas puramente meritorias, por ejemplo, gracias a una fuerte inversión en innovación que le lleva a diferenciarse del resto y a que el consumidor valore más su producto que los demás.

En concreto, a las autoridades de competencia nos preocupan dos clases de conductas de las empresas con posición de dominio:

- Conductas que persiguen **excluir a competidores**: por ejemplo, cuando una empresa decide vender sus productos a un precio inferior a lo que le cuesta producirlos para que sus competidores acaben siendo expulsados (precios predatorios). La empresa dominante, al tener mayor capacidad económica que las demás, puede soportar vender a pérdidas durante un tiempo, mientras que las demás, en peor condición que la dominante, no pueden asumir estas pérdidas y, por eso, acaban saliendo del mercado.
- Conductas que persiguen **explotar a los consumidores**: por ejemplo, cuando una empresa sube sus precios muy por encima de su coste (precios excesivos) o empeora sus condiciones de venta para obtener más beneficios a costa de los consumidores, o cuando impone la obligación de comprar productos que el cliente no desea para poder acceder al producto deseado (vinculación de productos).







Recuadro 5

## ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE

### Caso SGAE-CONCIERTOS

En 2014, la CNMC sancionó a la Sociedad General de Autores de España (SGAE) con más de 3,1 millones de euros por abusar de su posición de dominio entre 2009 y 2012 cobrando comisiones abusivas por derechos de propiedad intelectual a los promotores de conciertos y otros eventos musicales en vivo ([Expediente S/0460/13. SGAE-CONCIERTOS](#)).

Según la CNMC, las tarifas aplicadas por la SGAE a los promotores de conciertos resultaban no equitativas y abusivas por excesivas, al cobrar como tarifa general aplicada para remunerar los derechos de autor el 10% del producto de taquilla (previa deducción del IVA) y el 9% para el caso de aforos inferiores a mil espectadores, mientras que catorce Estados miembros de la Unión Europea aplicaban tarifas más reducidas que la SGAE, en especial, el Reino Unido con tarifas del 3% de los ingresos brutos de taquilla.

Esta conducta anticompetitiva, además, pudo perjudicar al consumidor porque esos mayores costes de los promotores de conciertos pudieron provocar un encarecimiento del precio de las entradas a los conciertos.

Esta resolución es firme, ya que fue confirmada por el Tribunal Supremo en 2019.

### CASOS CENTRICA

Otro caso destacado de abuso de posición de dominio es la sanción total de 35,8 millones de euros mediante cinco expedientes paralelos que la Comisión Nacional de la Competencia (predecesora de la CNMC) impuso en 2009 a las cinco principales distribuidoras de electricidad. La conducta sancionada consistió en negar a un competidor, Centrica Energía, el acceso a la información del suministro que tenían las distribuidoras en las condiciones previstas por la normativa. Además, en el caso de tres de las distribuidoras, daban un acceso privilegiado a dichos datos a las empresas de su propio grupo, en perjuicio del resto de empresas que tenían que competir con desventaja al contar con peor información sobre el mercado (Exptes. [641/08 Centrica/Endesa](#), [642/08 Centrica/Unión Fenosa](#), [643/08 Centrica/Electra de Viesgo](#), [644/08 Centrica/Iberdrola](#), [645/08 Centrica/Hidrocantábrico](#)).

Esta conducta fue particularmente dañina porque tuvo lugar en un momento muy relevante, en pleno proceso de liberalización de los mercados de electricidad en España. En ese momento, las empresas eléctricas ya instaladas tenían toda la información sobre la demanda de electricidad y, además, al gestionar las redes de distribución eléctrica, podían saber cómo evolucionaba esa demanda. Con dicha información, eran capaces de hacer ofertas adaptadas a las necesidades de los clientes. En cambio, las empresas nuevas que querían entrar a competir tenían una información peor, lo que les hacía mucho más difícil ajustar sus ofertas para atraer clientes. La normativa preveía que la información debía ser igual para todas las comercializadoras de electricidad, para que pudieran competir en igualdad de condiciones. Negarse a dar esa información o dar mejor información a las empresas del propio grupo que a las demás supuso una conducta abusiva, que impedía que otras comercializadoras pudieran entrar al mercado y ofrecer mejores precios a los consumidores. Las sanciones por abuso de posición de dominio fueron ratificadas por el Tribunal Supremo en los años posteriores.



## 2.4. ¿Qué es el falseamiento de la libre competencia por actos desleales?

Las prácticas de competencia desleal son formas de competir contrarias a la diligencia profesional, como, por ejemplo, engañando sobre los productos de los competidores. Estas prácticas están prohibidas por la Ley de Competencia Desleal y son enjuiciadas y sus consecuencias resarcidas por los Juzgados de lo mercantil. Pero, cuando perturban gravemente la estructura o funcionamiento competitivo del mercado afectando al interés público tutelado en la LDC, estas prácticas pueden ser sancionadas también por la CNMC. Un ejemplo de falseamiento de la libre competencia por acto desleal puede verse en el Recuadro 6.

Recuadro 6

### **FALSEAMIENTO DE LA COMPETENCIA POR ACTO DESLEAL**

En 2011, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC, predecesora de la CNMC) sancionó a Gas Natural por llevar a cabo actos de competencia desleal que falseaban la competencia y afectaban al interés público.

Entre mayo y septiembre de 2009, en pleno proceso de liberalización de la comercialización de gas natural, la compañía Gas Natural Comercial (el antiguo monopolista, que en ese momento contaba con más del 70% de clientes) llevó a cabo una campaña masiva de envío de cartas a más de 5 millones de consumidores con afirmaciones engañosas y denigratorias sobre las empresas competidoras (alertándoles sobre supuestos peligros de cambiar de compañía). En consecuencia, dada la afectación al interés público y los efectos perjudiciales sobre la competencia en el mercado, la CNC (institución antecesora de la CNMC) le sancionó por acto desleal de denigración con una multa de 2.650.000 euros.

La Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo confirmaron esta resolución sancionadora, por lo que tiene carácter firme.







## 2.5. ¿Deben tener un cuidado especial las asociaciones empresariales?

Las asociaciones empresariales son el foro común de empresas competidoras de un mismo sector, y por ello deben tener un cuidado especial para evitar que se produzcan comportamientos colusorios en su seno. Por ejemplo, en el seno de una asociación empresarial, que busca la protección de los intereses legítimos de sus asociados, puede, sin embargo, ser más fácil incurrir en conductas anticompetitivas, como los intercambios de información comercial sensible entre empresas (como las intenciones sobre precios futuros) o recomendaciones de precios que constituyan infracciones de la competencia.

La preocupación por la posible aparición de prácticas colusorias, incluso no intencionadas, en el seno de asociaciones empresariales no es nueva, y es lo que llevó a la CNC (institución antecesora de la CNMC) a publicar en 2009 la Guía para Asociaciones Empresariales, que puede consultarse en nuestra página web (<https://www.cnmc.es/expedientes/g-2009-01>).

Recuadro 7

### PARTICIPACIÓN DE ASOCIACIONES EMPRESARIALES EN CÁRTELES

En 2010, la Comisión Nacional de la Competencia (predecesora de la CNMC) sancionó por formar un cártel a nueve empresas del sector del vino de Jerez, junto a la asociación FEDEJEREZ (FEDERACIÓN DE BODEGAS DEL MARCO DE JEREZ) y al Consejo Regulador de las denominaciones de origen ([Expediente S/0091/08 VINOS FINOS DE JEREZ](#)). Entre 2001 y 2008, el cártel llevó a cabo una serie de acuerdos restrictivos de la competencia, como limitar la oferta, repartirse el mercado, fijar precios mínimos e intercambiarse información comercial sensible, con el objetivo de elevar los precios del mercado del vino de Jerez embotellado bajo marca blanca hasta niveles que les permitiesen obtener su expectativa de rentabilidad.

FEDEJEREZ, asociación sectorial que aglutinaba a la mayor parte de las empresas participantes en el cártel, fue sancionada con 400.000 euros como coautora de la infracción por haber participado en las prácticas anticompetitivas prohibidas y haber contribuido con su comportamiento a la creación del cártel. La sanción a esta asociación es firme, pues fue confirmada por la Audiencia Nacional.

De los cárteles desmantelados desde 2014, en 7 participaron asociaciones empresariales de los sectores de concesionarios de coches ([Expedientes S/0489/13 y S/0471/13](#)), agencias de viajes ([S/0455/12](#)), pañales ([S/DC/0504/14](#)), transporte escolar ([S/DC/0512/14](#)) o cables ([S/DC/0562/15](#)), entre otros.



---

## 2.6. ¿Cómo se persigue a las empresas que dañan la competencia?

Las autoridades de competencia (entre las que se encuentra la CNMC, ver apartado 4) tienen la potestad de perseguir y sancionar a las empresas que cometen conductas perjudiciales para la competencia.

En el caso de España, las principales herramientas con las que contamos son: la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y, al igual que los otros Estados Miembros de la Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Las conductas colusorias están prohibidas por el artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia española y el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Los abusos de posición dominante se prohíben en el artículo 2 de la Ley de Defensa de la Competencia española y en el artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley de Defensa de la Competencia española prohíbe el falseamiento de la libre competencia por actos desleales.

Además, los tribunales de justicia europeos y españoles también aplican las normas de defensa de la competencia y revisan las decisiones de los órganos administrativos cuando son recurridas. Contra las resoluciones sancionadoras del Consejo de la CNMC puede interponerse recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional. Una vez que la Audiencia Nacional dicta sentencia, se puede interponer recurso de casación contra dicha sentencia ante el Tribunal Supremo.

---

## 2.7. ¿Cuáles son las consecuencias de infringir las normas de competencia?

Las empresas que infringen las normas de competencia pueden ser sancionadas. Estas sanciones pueden llegar hasta el 10% del volumen de negocios del año anterior de la empresa infractora.

También los individuos que cometen las infracciones de competencia (por ejemplo, los directivos de las empresas) pueden ser sancionados. En este caso, el límite actual que prevé la legislación en España es de 60.000 euros.

Además, la CNMC puede imponer a las empresas determinadas obligaciones para evitar que se repitan las infracciones o para dar publicidad a las sanciones.

Adicionalmente, la Ley de Contratos del Sector Público establece la prohibición de contratar con las Administraciones Públicas durante un periodo de hasta 3 años para las empresas que hayan sido sancionadas con carácter firme por infracción grave de falseamiento de la competencia.

Por último, las empresas que cometan infracciones de competencia pueden verse obligadas a resarcir los daños que hayan ocasionado (ver apartado 2.8.).







## 2.8. ¿Tengo derecho a que las empresas que cometen infracciones de la ley de competencia me indemnicen por el daño causado?

Cualquier persona o entidad, incluyendo a los consumidores y a la Administración Pública, que haya sufrido daños y perjuicios por infracciones de la legislación sobre competencia puede exigir la reparación del daño sufrido y presentar reclamaciones en los tribunales contra las empresas que hayan cometido la infracción.

Cuando se reclaman daños sufridos por una conducta anticompetitiva en un juzgado o tribunal del orden civil, si la CNMC, las autoridades autonómicas de competencia o un órgano jurisdiccional español han declarado ilícita dicha conducta, y dicha declaración es firme, se considera ya probada la infracción y, por tanto, el juez solo tiene que determinar si el demandante ha sufrido daños y su cuantía. Esto facilita la interposición de estas reclamaciones, aunque no es necesario que la víctima de una práctica anticompetitiva tenga que esperar a que la CNMC u otra autoridad de competencia declare una infracción, pudiendo acudir directamente a los jueces y tribunales del orden civil, si prueba que la infracción se ha cometido. Sin embargo, si la resolución sancionadora es de autoridades de otros Estados Miembros de la UE, se admiten pruebas ante el juez que demuestren que no hubo infracción. En cualquier caso, el demandante tiene que probar ante el juez los daños que ha sufrido a consecuencia de la infracción, excepto en los casos de cárteles, donde se presume el daño.

Si la cuantía del daño no es tan grande como para que el consumidor crea que merece la pena presentar una demanda individual, también puede asociarse con otros afectados y presentar una demanda colectiva o acudir a las asociaciones de consumidores legalmente constituidas, que pueden presentar la demanda en su representación.

El afectado también puede tratar de llegar a un acuerdo con quien le ha perjudicado para evitar los costes que supone un proceso judicial (incertidumbre, gastos de abogacía, etc.).

### Recuadro 8

#### LA APLICACIÓN PRIVADA DEL DERECHO DE LA COMPETENCIA: RESARCIMIENTO DE DAÑOS Y PERJUICIOS EN EL CÁRTEL DEL AZÚCAR

A mediados de los años 90, las asociaciones de fabricantes de galletas, caramelos y chicles, chocolate y derivados del cacao, turrone y mazapanes y panificación y pastelería de marca denunciaron a Ebro Agrícolas, Azucarera, ACOR y Azucareras Reunidas de Jaén por haber formado un cártel en el mercado mayorista del azúcar. Tras confirmar la existencia de dicha conducta, la autoridad de competencia impuso sanciones a estas azucareras en 1999 por un total de casi 1.500 millones de pesetas, o 9 millones de euros (Expte. [426/98, Azúcar](#)).

A raíz de la sanción, los afectados por el cártel iniciaron procedimientos judiciales para solicitar el resarcimiento de los daños y perjuicios que les había causado este cártel. Dichos procedimientos terminaron con dos sentencias del Tribunal Supremo en 2012 (STS de 8 de junio de 2012, Rec. 2163/12, RJ 5462/2012) y 2013 (STS de 7 de noviembre de 2013, Rec. 5819/13, RJ 5819/2013) que obligaron a que las empresas cartelistas compensaran los daños y perjuicios causados a los denunciantes. El Tribunal Supremo consideró probado que el cártel causó un daño de suma gravedad en el mercado mayorista del azúcar, resultando en subidas de precios que perjudicaron a los demandantes. Estas sentencias tuvieron un carácter pionero al establecer por primera vez en España compensaciones de los cartelistas a los perjudicados por su conducta, dando inicio a la aplicación privada del derecho de la competencia en nuestro país.

Recientemente, gracias al marco jurídico establecido mediante transposición de normativa de la UE ([Directiva 2014/104/EU](#), transpuesta mediante el [Real Decreto-ley 9/2017, de 26 de mayo](#)), se ha impulsado la aplicación privada de la normativa de competencia.

# 3. COMPETENCIA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

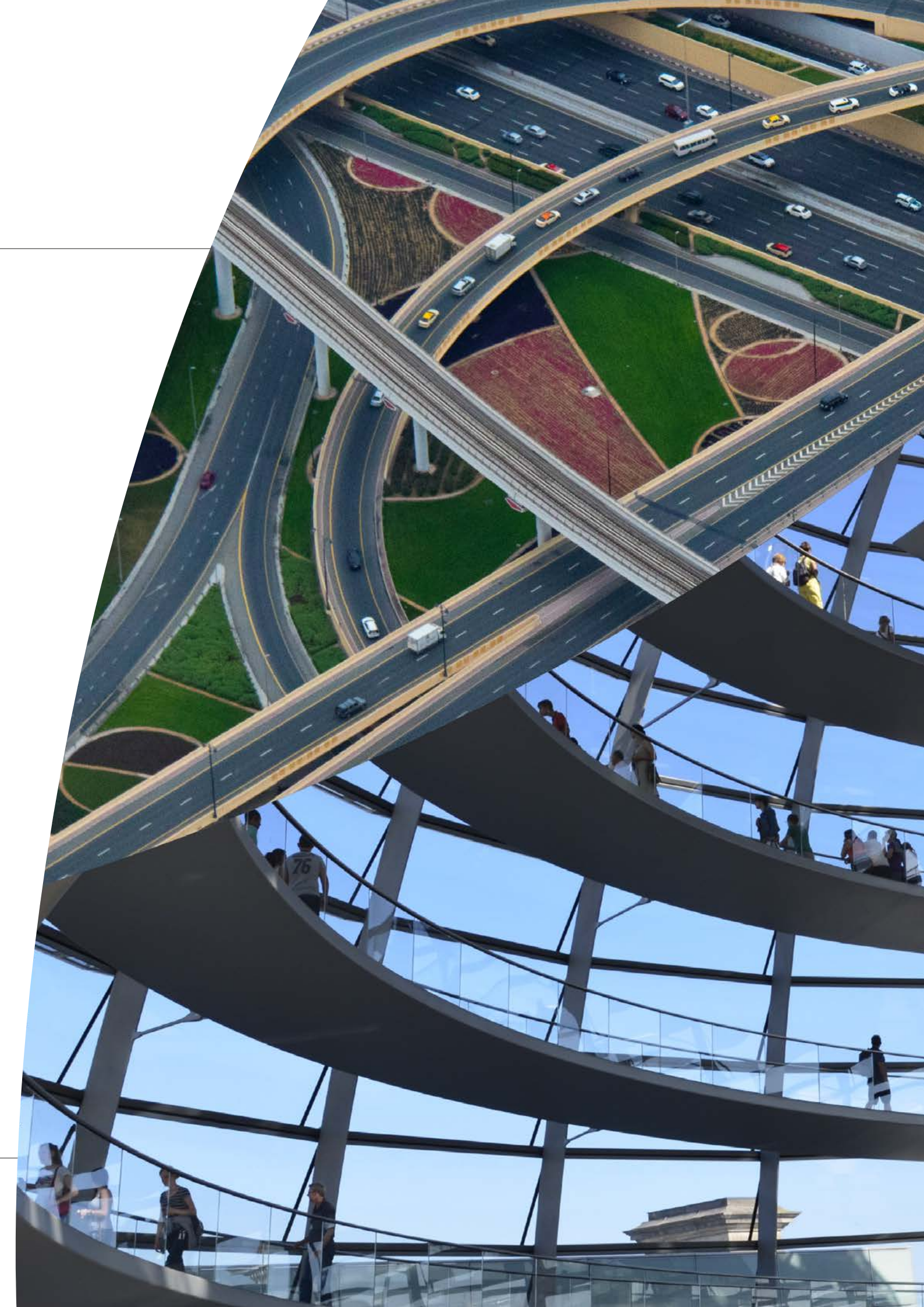
**Los poderes públicos tienen un papel especial en la protección y promoción de la competencia. Con sus actuaciones, influyen sobre la competencia en los mercados. En este apartado, veremos qué relación existe entre la competencia, la regulación y otras formas de intervención pública<sup>7</sup>.**

---

<sup>7</sup> Cuando hablamos de "regulación" en esta sección, nos referimos, en línea con lo dispuesto por la Ley de garantía de la unidad de mercado (LGUM), a intervenciones de los poderes públicos como "autoridad" que supongan afectar a la libre organización de los mercados. Es un concepto amplio, que abarca desde la regulación básica de las transacciones comerciales hasta las obligaciones sobre operadores individuales como precios u obligaciones de suministro, pasando por otras formas de intervención como la exigencia de licencias para operar o las subvenciones.

Aparte de estas, existen otras formas de intervención, por ejemplo, a través de la prestación directa de actividades económicas por parte de los poderes públicos, tal y como reconoce el artículo 128.2 de la Constitución Española. Igual que ocurre con la regulación, dicha intervención no es ilimitada y está sujeta, entre otros, a lo establecido en el artículo 103 de la Constitución Española y en el artículo 106 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.







### 3.1. ¿Defender la competencia significa defender que no exista regulación en los mercados?

No, nada más lejos de la realidad. La defensa de la competencia necesita que exista una buena regulación.

En primer lugar, para que exista una competencia beneficiosa para los consumidores, son necesarias unas reglas básicas sobre la interacción entre los consumidores y las empresas. Desde las cuestiones más “de principio”, como los derechos de propiedad o la libertad de empresa, hasta cuestiones más detalladas como los derechos de los consumidores a devolver los productos en mal estado. La normativa de competencia también forma parte de ese conjunto de reglas básicas.

En segundo lugar, los poderes públicos intervienen para corregir fallos de mercado, como los monopolios naturales o las externalidades (ver sección 3.2.). Por ejemplo, regulan para prevenir la contaminación o fijan impuestos para las actividades contaminantes. Otro ejemplo son los procesos de liberalización de mercados que anteriormente han estado reservados al sector público (por ejemplo, las telecomunicaciones o el sector aéreo), en los que la liberalización se acompaña normalmente de una mayor regulación y vigilancia sobre las prácticas empresariales para garantizar la seguridad y la protección al consumidor.

En tercer lugar, además de los fallos de mercado, los poderes públicos intervienen para asegurar otros intereses públicos, como la equidad entre los ciudadanos y el acceso a la sanidad o a la educación. Por ejemplo, el **bono social** es un descuento en la factura eléctrica que persigue que los consumidores y las familias más vulnerables puedan acceder a un bien esencial como es la electricidad.

En suma, la competencia y la regulación son instrumentos que persiguen el mismo fin: que la sociedad alcance las mayores cotas posibles de bienestar. Pero, en ocasiones, estos instrumentos son alternativos: por ello, es importante saber cuándo conviene utilizar unos u otros.







### 3.2. ¿Qué son los fallos del mercado?

Los fallos de mercado se refieren a situaciones en las que los mercados, por distintas circunstancias, no de conductas sino más bien de tipo estructural, no pueden funcionar correctamente, y por tanto no se consiguen los resultados óptimos de un mercado en competencia. Pueden ser de varios tipos:

- **Poder de mercado:** una empresa tiene poder de mercado si es capaz de subir precios o empeorar la calidad de su producto sin correr el riesgo de perder clientes. Se debe a que no hay suficiente presión competitiva por parte de otras empresas para que mejoren las condiciones de venta (precios, calidad...). En este caso, el papel de la Administración será diseñar un marco regulatorio que permita una competencia efectiva entre empresas y sancionar a aquellas que no respeten la normativa de competencia.
- **Información asimétrica:** en general, en los mercados existe información privada (solo conocida por determinados operadores) e información pública (conocida por todos). Entre las empresas, cierto grado de información privada es positivo porque estimula la “incertidumbre competitiva”: esto es, que cada empresa no conozca con exactitud la situación y las estrategias previstas de sus rivales es un incentivo a “no relajarse” y dificulta las situaciones colusorias. Ahora bien, en ocasiones, un déficit de información pública (sobre los precios, los productos disponibles, las calidades de los productos...) puede llevar a que consumidores o empresas adopten malas decisiones empresariales o de consumo, y puede reforzar el poder de mercado de algunas empresas. En estos casos, el papel de la Administración será favorecer la transparencia y la disponibilidad de la información (¡aunque sin propiciar un exceso de transparencia que facilite las prácticas colusorias!).

Recuadro 9

#### EL PAPEL DE LA INFORMACIÓN Y EL CASO DEL COMPARADOR DE OFERTAS DE ELECTRICIDAD Y GAS DE LA CNMC

La información en el mercado ayuda a nivelar el conocimiento de todos los agentes sobre las condiciones del mercado, por ejemplo, sobre el precio o la calidad de los productos que las diferentes empresas ofertan, lo que puede ayudar al consumidor a elegir la opción que más le convenga, reduciendo los costes que tiene asociada la búsqueda y comparación de los productos de distintas empresas, y limitando la posición privilegiada que puede tener la marca más conocida o que lleva más tiempo implantada en el mercado.

En el mercado del gas y la electricidad, el carácter técnico y complejo de la información sobre las ofertas energéticas dificultan las decisiones de los consumidores. Con el objetivo de mejorar la transparencia en el mercado y así reducir la asimetría informativa que sufren los consumidores energéticos, la CNMC pone a su disposición un [Comparador de Ofertas de Energía](#), que les ayuda a elegir sus contratos de luz y de gas con la opción que más se ajuste a su perfil de consumo. La aplicación incluye cerca de 800 ofertas de más de 80 comercializadoras, incluyendo las ofertas que tienen un precio regulado (PVPC en la electricidad y TUR en gas) y las de precio libre, y el usuario puede comprobar de forma sencilla las condiciones de permanencia y las penalizaciones por rescisión del contrato. La veracidad de las ofertas ha sido comprobada por los técnicos de la CNMC antes de incluirlas y todos los datos de las ofertas se comprueban mensualmente para garantizar que la información es veraz, transparente, homogénea y está actualizada.

Además, forma parte de la apuesta por la digitalización y la simplificación de los procesos emprendida por la CNMC. El Comparador se puso en marcha en 2011 y se ha ido adaptando y perfeccionando recientemente para recoger las distintas opciones que han ido apareciendo en el mercado.

- **Externalidades:** ocurren cuando la actividad de una empresa o un consumidor tiene un efecto colateral sobre terceros que la empresa o el consumidor no tienen en cuenta. En este caso, los precios de los bienes o servicios intercambiados no reflejan ese efecto colateral. Una externalidad puede ser negativa o positiva:
  - » Un ejemplo de externalidad negativa se da cuando una fábrica emite gases contaminantes y perjudica la salud de los ciudadanos. Como consecuencia, la empresa producirá más de lo socialmente deseable porque no tendrá en cuenta el coste social de su actividad: el coste lo pagan los ciudadanos en forma de peor salud. En este caso, la Administración puede intervenir, por ejemplo, gravando las emisiones de gases contaminantes o estableciendo límites máximos a las emisiones.
  - » Un ejemplo de externalidad positiva ocurre con la educación: garantizar una formación mínima a los ciudadanos permite una mayor capacidad de decisión, mejora la calidad democrática y permite el desarrollo de un país, beneficios que posiblemente superan el beneficio individual que obtiene cada ciudadano por estar educado. En consecuencia, los poderes públicos pueden subvencionar o garantizar el acceso universal a la educación para incrementar el número de ciudadanos que acceden a ella.
- **Bienes públicos:** un bien es público si no se puede evitar que una persona lo consuma, aunque no pague por él (el bien es no excluible), y su consumo por una persona no disminuye la cantidad disponible para los demás (el bien es no rival). Un ejemplo curioso de bien público son las ideas innovadoras: una empresa puede copiar de otra un nuevo método de producción más eficiente, sin que ello impida a la empresa innovadora seguir aplicando la innovación a sus productos. Aunque la difusión de las buenas ideas es positiva para la sociedad, también puede reducir el incentivo a invertir en buenas ideas, lo que a la larga es negativo para la sociedad. Por eso, en algunos casos existe algún tipo de intervención pública, como las patentes.





### 3.3. ¿Qué son las “razones imperiosas de interés general”?

Cuando los mercados funcionan correctamente y en competencia, pueden garantizar que exista una asignación “eficiente”. Eficiente significa que las empresas sirven la máxima cantidad posible de productos, y al menor precio, teniendo en cuenta los gustos y necesidades de los consumidores y los costes de producción. Pero las soluciones “eficientes” no siempre son las socialmente más deseables. Existen otros objetivos de interés público que justifican la intervención pública para corregir el resultado de los mercados.

En la jerga de la buena regulación, denominamos “razones imperiosas de interés general” a los intereses públicos que justifican intervenir en los mercados, ya sea por fallos del mercado o porque la solución del mercado no es la mejor solución social.

Entre estas razones imperiosas de interés general, tenemos cuestiones tan importantes como la protección de la seguridad y la salud, el medio ambiente, el orden público, los derechos de consumidores y de los trabajadores o la protección del patrimonio histórico y artístico nacional. Cuando el mercado no satisface adecuadamente estos intereses generales, la intervención de los poderes públicos está justificada, aunque restrinja la competencia, siempre que respete los principios de regulación económica eficiente.

Recuadro 10

#### **OBLIGACIONES DE SERVICIO UNIVERSAL**

Hay sectores donde el libre mercado no es capaz de garantizar que se presten algunos servicios que se consideran de interés general o no los provee en condiciones suficientes. En estos casos, los poderes públicos pueden intervenir para garantizar el acceso a todos los usuarios, independientemente de su situación económica, social o geográfica: pueden establecer la obligación a una o varias empresas de prestar dichos servicios, con unas condiciones concretas de calidad y precio, a través de las llamadas obligaciones de servicio universal, que constituyen un tipo de obligaciones de servicio público.

En el caso de servicios de telecomunicaciones, en la actualidad, existe la obligación para Telefónica de España, S.A.U. de garantizar a todos los usuarios que lo soliciten en condiciones razonables, con independencia de su localización geográfica, la conexión a la red de comunicaciones desde una ubicación fija, permitiendo llamadas telefónicas, fax y conexión a internet de banda ancha (a una velocidad de bajada de 1 Mb/s y con determinadas condiciones de precio y calidad). Esto permite que los habitantes de zonas donde no resultaría rentable desplegar la red de telecomunicaciones tengan acceso a estos servicios.

En el caso del sector postal, en la actualidad, la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A. tiene la obligación de prestar el servicio postal universal en todo el territorio nacional. Entre dichos servicios se encuentra la entrega de cartas (hasta 2 kg de peso) y paquetes (hasta 20 kg) cumpliendo unos estándares de calidad, tiempos de entrega y precios asequibles.

La CNMC tiene competencias relacionadas con las obligaciones de servicio universal existentes y su financiación en los sectores de telecomunicaciones y postal. Por ejemplo, entre otras funciones, en el caso de postal, la CNMC controla y mide las condiciones de prestación del servicio postal universal y verifica el coste que le supone a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A. cumplir dichas obligaciones. En el caso de telecomunicaciones, la CNMC calcula el coste del servicio universal y determina los operadores obligados a contribuir a financiarlo a través del Fondo Nacional del Servicio Universal.

### 3.4. ¿Cómo debe ser la regulación en los mercados?

La regulación económica de los mercados tiene por objeto conseguir resultados de mercado que maximicen el bienestar social, para lo cual debe estar bien diseñada. A veces, intervenciones públicas muy bien intencionadas resultan inefectivas o contraproducentes porque fallan en su diseño. Desde el punto de vista económico, un diseño regulatorio acertado debe cumplir, como mínimo, los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, que explicamos en detalle a continuación.

La CNMC, en el marco de sus funciones de promoción de la competencia, hace recomendaciones a las Administraciones Públicas en la búsqueda de un diseño eficiente de la regulación económica.



### 3.5. ¿Cuándo está bien diseñada la regulación económica?

La regulación, dado su carácter de intervención pública en los mercados, afecta a la competencia y, por ello, su oportunidad viene condicionada al cumplimiento de los principios de regulación económica eficiente<sup>8</sup>:

- **Necesidad:** la intervención pública debe estar justificada por una razón imperiosa de interés general que no se conseguiría de manera autónoma por el mercado. Por ejemplo, exigir a todos los cirujanos formación en medicina sirve para asegurar unos niveles adecuados de protección de la salud pública, que no se respetarían en ausencia de esta exigencia. Esto puede restringir la competencia potencial, pero es necesario para garantizar la protección de la salud de los pacientes (razón imperiosa de interés general).
- **Proporcionalidad:** si existen varias formas alternativas de solucionar un problema, debe elegirse la menos restrictiva para la competencia. Por ejemplo, para garantizar la calidad de un producto es menos gravoso establecer un control de calidad a posteriori que obligar a obtener una licencia (por ejemplo, en el caso concreto de las cremas de protección solar, la Unión Europea no exige una licencia para comercializarlas, pero sí exige como requisito que todas las cremas que se comercialicen protejan contra toda la radiación UV peligrosa<sup>9</sup>). Obviamente, esto depende de cada circunstancia, y en algunos casos, será necesario optar por medidas más estrictas de control.

<sup>8</sup> Son principios reconocidos tanto por la normativa europea como española. En el caso de España, se recogen en el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado, y en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

<sup>9</sup> [Reglamento \(CE\) N.º 1223/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2009 sobre los productos cosméticos.](#)





- **No discriminación:** se debe dar el mismo trato a compañías en situaciones equivalentes. Por ejemplo, la regulación no debe dar una ventaja a las empresas establecidas en un territorio determinado o a las que llevan operando desde hace más tiempo o las que adoptan determinadas estructuras o formas jurídicas.

Además, la Administración Pública tiene que seguir un proceso de revisión constante de la regulación, para que sea acorde con la realidad del momento.

Si la regulación se diseña correctamente y cumple los principios de regulación económica eficiente, beneficiará a la sociedad: protegerá el interés general sin imponer restricciones injustificadas a la competencia y sin causar graves distorsiones en los mercados. Por el contrario, si la regulación está mal diseñada, el funcionamiento del mercado será deficiente y perjudicará a los ciudadanos, creando restricciones innecesarias o no proporcionales, como barreras de entrada a nuevas empresas, generando situaciones ventajosas a determinadas empresas o colectivos, o desincentivando la innovación y el desarrollo de un sector.

La CNMC asesora a las Administraciones Públicas e interviene, mediante informe, en el proceso de elaboración de normas que afectan a los mercados para favorecer un diseño de la regulación más respetuoso con la competencia y los principios de buena regulación económica. Podéis consultar nuestra actividad de asesoramiento y participación en la elaboración de la [regulación](#) en nuestra página web<sup>10</sup>.



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

#### Recuadro 11

### PLANIFICACIÓN DE FARMACIAS

En España, la planificación para el establecimiento de oficinas de farmacia es competencia de las Comunidades Autónomas. En general, las Comunidades Autónomas han fijado unos límites geográficos estrictos, entre los que se encuentra la obligación de mantener una distancia mínima entre farmacias.

En teoría, los criterios de planificación pretenden garantizar la accesibilidad y calidad del servicio de farmacia y la suficiencia en el suministro de medicamentos. Sin embargo, en la práctica esto reduce la competencia entre farmacias, impide que nuevos entrantes ejerzan presión competitiva sobre las farmacias ya instaladas, garantiza una mayor rentabilidad a las oficinas que ya funcionan, y perjudica a los pacientes, que podrían recorrer menos distancia para comprar sus medicinas, obtener un servicio de más calidad o pagar precios más baratos en determinados productos.

En el caso de Navarra, la distancia mínima entre farmacias era de, al menos, 250 metros hasta el año 2000, cuando se llevó a cabo una reforma que, entre otras medidas, redujo la distancia a 150 metros. Esta flexibilización de la regulación provocó tal aumento de nuevas farmacias que en solo dos años se duplicó el número de farmacias abiertas al público. Se mejoró así el bienestar de los consumidores al poder escoger entre más establecimientos, reducir las distancias recorridas, y poder aprovecharse de precios más bajos en determinados productos.



#### Recuadro 12

### GASOLINERAS AUTOMÁTICAS

Las estaciones de servicio automáticas son aquellas que no cuentan con personal en sus instalaciones y, por tanto, el suministro de carburante es realizado directamente por el usuario. Al no contar con personal para realizar el repostaje y el pago, soportan menores costes y, además, requieren menos espacio físico que las gasolineras tradicionales, lo que contribuye a que sean más baratas y permite su instalación en zonas menos atractivas para las estaciones tradicionales. Por ello, introducen más competencia en el mercado de distribución minorista de carburantes, contribuyen a contener los precios y permiten una mayor variedad de formatos para elegir por parte de los consumidores. La CNMC calculó que, entre 2012 y 2016, el ahorro generado para los consumidores en la Comunidad de Madrid por la entrada de estaciones de servicio automáticas fue entre 15 y 24 millones de euros<sup>11</sup>.

A pesar de ello, en los últimos años, la CNMC ha identificado numerosas restricciones que la normativa introduce a la apertura y desarrollo de estaciones de servicio automáticas y ha hecho recomendaciones para limitar dichas restricciones, algunas de las cuales se han adaptado en las modificaciones a la normativa (como no imponer la presencia física de un operador, sino alternativas como un interruptor de paro de emergencia que permita el corte de corriente o la supervisión con cámaras de seguridad), pero otras siguen existiendo y se han introducido algunas nuevas (como límites al repostaje de camiones, furgonetas y otros turismos grandes) que la CNMC ha propuesto revisar. Con estas actuaciones, hemos tratado de mejorar la regulación del sector y la competencia en el mercado, para favorecer a los consumidores.

<sup>11</sup> [PRO/CNMC/002/16 Propuesta referente a la regulación del mercado de distribución de carburantes de automoción a través de estaciones de servicio desatendidas.](#)  
[E/CNMC/005/19 análisis del efecto competitivo de la entrada de gasolineras automáticas en el mercado de distribución minorista de carburantes.](#)

# El sector público y la competencia

LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA NECESITA QUE EXISTA UNA BUENA REGULACIÓN.

## #1 REGLAS BÁSICAS SOBRE LA INTERACCIÓN ENTRE LOS CONSUMIDORES Y LAS EMPRESAS

Desde cuestiones más "de principio", como:

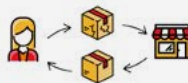


Derechos de propiedad



Libertad de empresa

Hasta cuestiones más detalladas, como:



Derechos de los consumidores (Ej. devolver los productos en mal estado)

## #2 LOS PODERES PÚBLICOS INTERVIENEN PARA CORREGIR FALLOS DE MERCADO



Poder de mercado



Información asimétrica



Externalidades



Bienes públicos

## #3 LOS PODERES PÚBLICOS INTERVIENEN PARA PROTEGER INTERESES PÚBLICOS



Equidad



Servicios públicos

## #4 ¿CUÁNDO ESTÁ BIEN DISEÑADA LA REGULACIÓN ECONÓMICA?



MÉDICO + FORMACIÓN HOMOLOGADA

Principio de NECESIDAD



Principio de PROPORCIONALIDAD



Principio de NO DISCRIMINACIÓN

Además, la Administración Pública tiene que seguir un proceso de **revisión constante de la regulación**, para que sea acorde con la realidad del momento.





### 3.6. ¿Cómo mejorar el diseño de la contratación pública?

El sector público actúa como consumidor cuando adquiere bienes y servicios necesarios para llevar a cabo sus actividades.

Que la contratación pública esté bien diseñada incide positivamente en el bienestar general. Además, si está bien diseñada se puede minorar el riesgo de que aparezcan conductas colusorias y, al contrario, se puede estimular la competencia entre empresas para que la Administración obtenga menores precios y mayor calidad en los bienes y servicios que compra. Veamos algunos ejemplos:

- Cuando la Administración necesita adquirir un bien o contratar un servicio, si organiza un concurso público para que las distintas empresas que estén dispuestas a proveerlo compitan entre ellas en lugar de encargárselo directamente a una empresa en concreto, se beneficiará de la competencia. En un [estudio](#) que elaboramos en 2019<sup>12</sup>, calculamos que optar por formas abiertas de contratación podía llevar a ahorros de [alrededor del 10% del precio final](#) de los contratos públicos.
- Cuando la Administración organiza un concurso, si hace un buen diseño es más fácil que obtenga los máximos beneficios de la competencia. Por ejemplo, en 2020 hemos analizado<sup>13</sup> algunos concursos de transporte de viajeros en los que [se establecen restricciones de participación a algunas empresas, lo que limita la participación de empresas y encarece el servicio](#), sin que redunde en una mejor calidad de servicio.

- La Administración también se beneficia de la competencia cuando da la máxima publicidad a las licitaciones, para maximizar el número de empresas que se presentan y compiten.

Para la CNMC, la contratación pública es un sector prioritario en la defensa y la promoción de la competencia. Hacemos recomendaciones a las Administraciones Públicas para lograr un diseño de la contratación más respetuoso con la competencia, lo que nos beneficia a todos. En nuestra página web podéis consultar nuestras recomendaciones<sup>14</sup>.

En la Guía sobre Contratación Pública y Competencia (ver Recuadro 2), se desarrollan los principios y prácticas que deben guiar la contratación pública para sacar el máximo provecho de la competencia.

#### Recuadro 13

### RADIOGRAFÍA DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ESPAÑA

La CNMC llevó a cabo un estudio<sup>15</sup> en 2019 en el que evaluó la incidencia que tendría una contratación pública eficiente en España. Concluyó que las Administraciones Públicas se habrían ahorrado 1.700 millones de euros, como mínimo, entre 2012-2016 si hubieran utilizado procedimientos competitivos, ya que los procedimientos abiertos a la competencia y transparentes producen un ahorro de casi un 10% de media en los importes de adjudicación. También observó que la Administración Pública utiliza de forma generalizada procedimientos poco competitivos en los contratos de baja cuantía y, además, en muchos casos hay poca intensidad de la competencia, pues un tercio de los contratos que se analizaron solo contaron con una empresa participante y en el 65% de los contratos había 3 o menos participantes. Por todo ello, recomendó a las Administraciones Públicas que, para la compra de bienes y servicios, se maximice el uso de procedimientos abiertos, transparentes y competitivos.

<sup>12</sup> [E/CNMC/004/18: Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España.](#)

<sup>13</sup> [PRO/CNMC/002/19: Informe relativo a las licitaciones públicas de los servicios de transporte de pasajeros por carretera en vehículos de turismo - escolar laboral y sanitario.](#)

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

<sup>15</sup> [E/CNMC/004/18: Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España.](#)

# Compras públicas

## EL SECTOR PÚBLICO ADQUIERE SERVICIOS Y BIENES DE LAS EMPRESAS



### ENTORNO COMPETITIVO

Más ofertas permiten compras públicas con menor precio y mayor calidad, generando mejores servicios públicos a menor coste



### ENTORNO **NO** COMPETITIVO

Bienes y servicios más caros y peores, que pagan los contribuyentes, y restan recursos que podrían dedicarse a otros usos

## UN BUEN DISEÑO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA INCIDE POSITIVAMENTE EN EL BIENESTAR GENERAL



Minimiza el riesgo de que aparezcan conductas colusorias



Estimula la competencia entre empresas

Optar por formas abiertas de contratación puede llevar a ahorros de alrededor del **10% del precio final de los contratos públicos**

## LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ES UNA DE LAS PRINCIPALES PREOCUPACIONES DE LA CNMC

### ¿QUÉ HACE LA CNMC?



Formación a funcionarios de todas las AAPP en materia de contratación pública y competencia



Desarticulación de cárteles en licitaciones públicas



Análisis para que no se establezcan restricciones de participación a algunas empresas en concursos públicos

### 3.7. ¿Cómo mejorar el diseño de las ayudas públicas?

La concesión de ayudas públicas es una forma de intervención en la economía por la que la Administración Pública facilita la financiación de una actividad económica mediante, por ejemplo, las subvenciones a determinadas empresas o sectores.

La forma en la que se diseñan y conceden estas ayudas públicas influye sobre la competencia en el mercado porque pueden favorecer a determinadas empresas frente a otras. Cuando esto ocurre, las ayudas pueden suponer perjuicios al juego competitivo por lo que, en vez de favorecer el interés público, pueden ir en su contra. Por ejemplo, si un país otorga ayudas a sus empresas, las favorecerá frente a las empresas extranjeras, de forma que se estará distorsionando el mercado. Además de la distorsión competitiva, es probable que el resto de países haga lo mismo, de forma que el resultado final es que todos saldremos perdiendo.

Por eso, la Unión Europea ha establecido un marco normativo sobre ayudas de Estado que pretende evitar estos efectos negativos indeseados. En general, son preferibles las ayudas que no están dirigidas a empresas concretas sino que persiguen objetivos horizontales de interés público. Por ejemplo, las ayudas dirigidas a promover la inversión en I+D+i, fomentar el desarrollo de regiones desfavorecidas o la financiación de PYMES.

La CNMC asesora a las Administraciones Públicas para mejorar el diseño de las ayudas y subvenciones públicas a fin de que sean más respetuosas con la competencia, lo que nos beneficia a todos. Podéis consultar nuestras opiniones al respecto en nuestra web<sup>16</sup>.

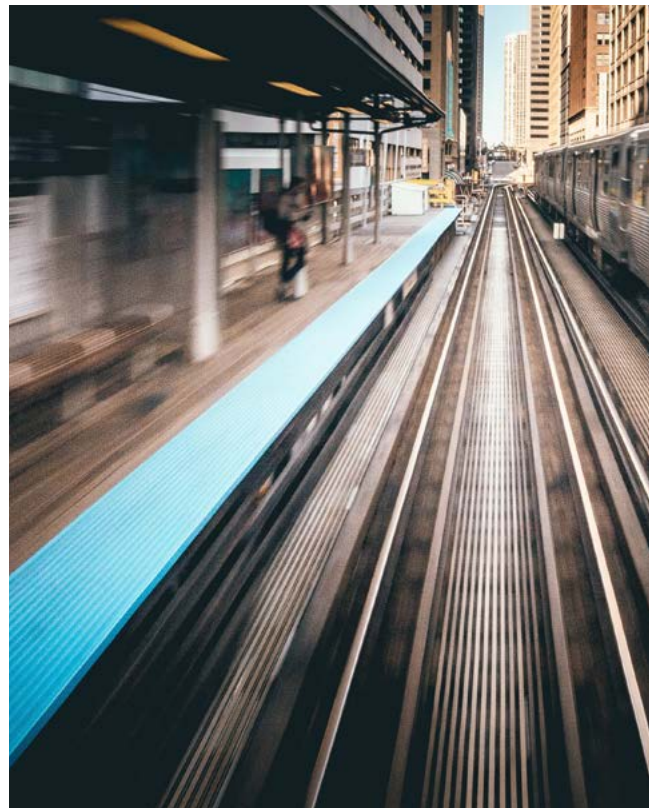
<sup>16</sup> <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/ayudas-publicas>.

Recuadro 14

#### AYUDAS PÚBLICAS ANTICOMPETITIVAS

Según la normativa europea, los Estados Miembros pueden ofrecer ayudas públicas a aquellas empresas que presten un servicio público, como compensación por las pérdidas en que incurran por prestarlo en las condiciones requeridas. Sin embargo, no pueden ofrecer una sobrecompensación.

En 2018, la Comisión Europea concluyó, después de realizar una investigación al respecto, que Correos había recibido una sobrecompensación por la prestación del servicio postal universal entre 2004 y 2010, y se había beneficiado de exenciones fiscales incompatibles con el derecho de la Unión Europea. Por ello, Correos fue obligada a devolver al Estado aproximadamente 167 millones de euros. Esta decisión es firme y está siendo ejecutada.







### 3.8. ¿Qué es el principio de unidad de mercado?

La unidad de mercado es un principio básico para que cualquier economía funcione adecuadamente. Tiene como objetivo garantizar que todas las empresas puedan establecerse y ofrecer libremente sus productos en todo el territorio español, sin que existan ventajas competitivas por la normativa de dónde estén establecidas, ni tengan que enfrentarse a requisitos injustificados.

Desde la CNMC trabajamos para procurar el libre acceso, el ejercicio y la expansión de las actividades económicas en todo el territorio nacional y velamos por su adecuada supervisión. Si queréis [saber más](#) al respecto, podéis consultar nuestra página web<sup>17</sup>.

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

<sup>18</sup> También incluía el principio de eficacia nacional de las actuaciones de las autoridades competentes, consistente en que cualquier operador que hubiese cumplido los trámites necesarios para acceder a una actividad en una parte del territorio podría ejercerla en todo el territorio nacional sin necesidad de obtener nuevas autorizaciones o trámites adicionales de otras autoridades competentes diferentes. Sin embargo, [en 2017, el Tribunal Constitucional anuló este principio](#) (Sentencia 79/2017, de 22 de junio de 2017 del Tribunal Constitucional).

De acuerdo con el fundamento jurídico 12º de esta sentencia, “*en la medida en que exista una normativa de la Unión Europea armonizada o una legislación estatal común, o exista una pluralidad de legislaciones autonómicas que, no obstante sus posibles diferencias técnicas o metodológicas, fijen un estándar que pueda ser considerado equivalente, el Estado podrá reconocer a las decisiones autonómicas efectos extraterritoriales a través de la imposición del reconocimiento de la decisión adoptada en una determinada Comunidad Autónoma en el resto. El principio de reconocimiento mutuo consiente el reconocimiento de eficacia extraterritorial de los actos y disposiciones de un determinado poder territorial; pero deja subsistente la capacidad de los poderes territoriales de poder establecer, en ausencia de armonización centralizada, un nivel de protección propio y distinto*”.

<sup>19</sup> Por ejemplo, en el último informe de Recomendaciones del Consejo relativas al Programa Nacional de Reformas de 2020 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2020 de España: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0509&from=EN>.

#### Recuadro 15

### LEY DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO

En 2013, se aprobó la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM), que desarrolla una serie de principios generales para garantizar la unidad de mercado, como son los principios de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades (ver apartado 3.5.), no discriminación, cooperación y confianza mutua, simplificación de cargas y transparencia<sup>18</sup>.

Por otro lado, la LGUM crea el Consejo para la Unidad de Mercado, como órgano de cooperación entre Administraciones (estatales, autonómicas y locales) para el seguimiento e impulso de la aplicación de esta ley. El Consejo cuenta con una Secretaría de carácter técnico, dependiente de la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.

Además, establece canales de comunicación entre la Administración y el sector privado para permitir a los agentes económicos y a las empresas transmitir a las Administraciones Públicas situaciones y obstáculos concretos que fragmentan el mercado nacional para que puedan ser resueltos de forma ágil. De este modo, el operador económico que entienda que se han vulnerado sus derechos o intereses legítimos impidiendo la libertad de establecimiento o de circulación puede presentar una reclamación ante la Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado.

La Comisión Europea considera la unidad de mercado de vital importancia y, en las recomendaciones de mejora que propone regularmente, incide en la necesidad de que España alcance una mayor unidad de mercado, haciendo pleno aprovechamiento de la LGUM, puesto que una regulación restrictiva y fragmentada impide a las empresas aprovechar las economías de escala, limita su crecimiento y reduce la productividad<sup>19</sup>.

### 3.9. ¿Por qué es importante garantizar la unidad de mercado?

Aunque la regulación debe adaptarse a la realidad y necesidades de cada territorio, en ocasiones, las regulaciones mal diseñadas establecen requisitos y trámites innecesarios o desproporcionados para las empresas, que segmentan artificialmente los mercados, dificultando que los consumidores puedan acceder a bienes y servicios ofrecidos en otras zonas y que las empresas puedan operar en varios territorios. Esto hace que aumenten sus costes (porque las empresas tienen que adaptarse a múltiples normas diferentes diseñadas para la misma actividad) y obstaculiza su crecimiento.

Por ejemplo, obligar a las empresas de diseño gráfico al establecimiento de una oficina física en cada uno de los territorios en que se quiera operar sería contrario a la unidad de mercado y a los principios de regulación económica eficiente, porque sería realmente costoso establecer una oficina en cada Comunidad Autónoma, y se limitaría el número de empresas que ofrecen sus servicios más allá de su propia región.

Este tipo de situaciones, a su vez, reduce la competencia en el mercado, impide que los consumidores tengan acceso a una oferta de productos y servicios en buenas condiciones de precio, calidad y/o variedad, y perjudica a toda la sociedad porque tanto los consumidores como las empresas se ven afectados: se reduce la eficiencia, la productividad, la competitividad, la inversión y el crecimiento económico.

#### Recuadro 16

### RECURSO CONTRA LA VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MERCADO

En 2016, la CNMC planteó un recurso contencioso-administrativo contra una Orden de la Consejería de Economía, Empresas y Empleo de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (JCCM) que regulaba la concesión de subvenciones públicas a programas de formación profesional.

En ella, la JCCM incluyó entre los criterios de valoración de las solicitudes de subvención, el nivel de calidad de la entidad solicitante. Para valorar la calidad, se otorgaba mayor puntuación (hasta un máximo de 14 puntos) a las entidades que contaran con un sistema de calidad propio de Castilla-La Mancha, frente a otros sistemas de calidad, aunque fuesen equivalentes (solo se podía obtener 1 punto en este caso).

La CNMC decidió impugnar esta disposición por infringir el principio de no discriminación de la LGUM, argumentando que no está justificado que la JCCM otorgase mayor valor a su propio sistema de calidad por encima de otros equivalentes cuando la normativa sectorial no exige una certificación determinada y admite la equivalencia entre certificaciones de calidad. Además, también se podía estar discriminando por motivo de lugar de residencia o establecimiento del operador, puesto que resultaba más fácil a los operadores establecidos en Castilla-La Mancha la adhesión al sistema de calidad de dicha comunidad, de forma que los demás sufrían un agravio comparativo.

La Audiencia Nacional estimó parcialmente el recurso de la CNMC y anuló el apartado relativo a la valoración del mérito del sistema de certificación por la discriminación a las entidades que poseen un sistema de calidad diferente al de Castilla-La Mancha, que resultaban perjudicadas por dicha disposición, poniendo en riesgo el libre establecimiento y circulación que protege el artículo 18 de la LGUM.





# 4. LAS AUTORIDADES DE COMPETENCIA Y REGULACIÓN

**Las autoridades de competencia y regulación son instituciones imprescindibles para velar por el correcto y eficiente funcionamiento de los mercados, y proteger la competencia efectiva. En adelante, vamos a conocer mejor las autoridades de competencia y de regulación y su relevancia.**



#### 4.1. ¿Por qué hace falta que existan organismos públicos que se encarguen de la defensa y promoción de la competencia?

Los organismos de competencia son necesarios para garantizar que exista competencia efectiva en los mercados y sectores productivos. De esta manera, se aumenta el bienestar del consumidor. Las autoridades de competencia actúan por tres vías:

- Por un lado, vigilando que en los mercados no se lleven a cabo prácticas anticompetitivas, como acuerdos de fijación de precios entre empresas, y si son detectados, sancionando a las empresas infractoras.
- Por otro lado, controlando que las concentraciones entre empresas no afecten de forma significativa al mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados (control de concentraciones).
- También se llevan a cabo actuaciones de promoción de la competencia, que no forman parte de las potestades sancionadoras, pero resultan muy útiles para divulgar los beneficios de la competencia y emitir recomendaciones al público, a las administraciones y a las empresas acerca de cómo actuar y cómo regular para mejorar la competencia.



#### 4.2. ¿Cuáles son las autoridades de competencia que actúan en España?

En España, actúan autoridades de competencia en varios niveles (europeo, nacional y autonómico). Las distintas autoridades colaboran y trabajan con el objetivo común de lograr una mayor competencia en los mercados:

- En el ámbito europeo, la autoridad de competencia es la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea ([DG COMP](#)).
- En el ámbito nacional, la autoridad de competencia es la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).
- Varias Comunidades Autónomas tienen órganos dedicados a velar por la competencia efectiva en su territorio, si bien no todos ellos cuentan con la misma organización institucional (algunas de ellas cuentan con órganos de instrucción y resolución, otras solo cuentan con órgano de instrucción y existen 8 comunidades sin ningún órgano de competencia)<sup>20</sup>. A diferencia de la CNMC, intervienen en aquellos casos en los que los efectos restrictivos sobre la competencia únicamente afectan a su Comunidad Autónoma, pero no intervienen en casos de concentraciones ni de ayudas públicas.

<sup>20</sup> Podemos clasificar a las Comunidades Autónomas en tres grupos en función de las características de sus órganos dedicados a velar por la competencia efectiva en su territorio:

- Comunidades Autónomas que cuentan con órganos tanto de instrucción (investigación) como de resolución: Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla y León, País Vasco, Extremadura y Andalucía.
- Comunidades Autónomas que tienen órganos de instrucción, pero no de resolución (en estos casos, resuelve los expedientes la CNMC): Murcia, Canarias, Madrid y Navarra.
- Comunidades Autónomas que no tienen órganos de competencia en su territorio: Asturias, Castilla-La Mancha, Baleares, La Rioja y Cantabria. La CNMC es la encargada de velar por la competencia en estos territorios.





### 4.3. ¿Por qué hace falta que existan organismos públicos que se encarguen de la regulación de los mercados?

A partir de los años ochenta, se puso en marcha un proceso de liberalización en la economía española que afectó a todos los sectores, y muy especialmente a aquellos en los que la provisión de bienes y servicios se realizaba bajo una fuerte regulación debido al régimen de oligopolio o monopolio en el que desarrollaban su actividad. Adicionalmente, muchos de ellos eran gestionados, al menos en alguna parte, por operadores públicos. Entre estos sectores, conocidos como “industrias de red” se encuentran el sector eléctrico, de hidrocarburos, telecomunicaciones, postal, o ferroviario. Este proceso de liberalización ha conducido a una transición (en algún caso todavía en proceso) desde mercados monopolizados (oligopolizados) a mercados en los que la introducción de competencia ha permitido la entrada de otras empresas competidoras.

Las características estructurales de muchos de estos sectores, o de algunas partes de ellos, no permiten que la aplicación de la normativa de defensa de la competencia por sí sola resulte suficiente para garantizar la existencia de una competencia efectiva. En estos casos es necesario no solo realizar un diseño regulatorio que trate de obtener los resultados óptimos de un mercado en competencia, sino que se hacen necesarias autoridades que los supervisen y regulen. Por ello, entre 1995 y 2011 se crearon en España varios organismos reguladores para los sectores de la energía, las telecomunicaciones, el sector ferroviario, audiovisual, postal y para la regulación aeroportuaria (que en 2013 pasaron a formar parte de la CNMC).

Recuadro 17

#### LIBERALIZACIÓN DEL TRANSPORTE DE VIAJEROS POR FERROCARRIL

El transporte de viajeros por ferrocarril se ha abierto a la competencia a partir de diciembre de 2020, permitiendo la entrada de nuevos operadores que competirán con RENFE (que, hasta entonces, ha sido la única empresa de transporte de viajeros en tren en España). Esta apertura es fruto de un proceso paulatino de liberalización de los servicios ferroviarios impulsado desde la Unión Europea.

La CNMC ha llevado a cabo numerosas actuaciones de cara a la liberalización de los servicios ferroviarios, con el objetivo de abordar las reformas necesarias para preparar el mercado para la competencia y garantizar su óptimo funcionamiento. En su faceta de regulador del sector ferroviario, ha resuelto consultas y ha emitido informes, por ejemplo, [el informe sobre la modificación de la Declaración sobre la Red de 2019 de ADIF y ADIF Alta Velocidad](#), que recoge las características de la red ferroviaria y los procedimientos para acceder a ella. Además, en el marco de las iniciativas dirigidas a garantizar el éxito de la apertura a la competencia y como parte de sus actuaciones de promoción de la competencia, la CNMC publicó en 2019 un Estudio<sup>21</sup> donde analizó el mercado de transporte de viajeros por ferrocarril, valoró los principales retos y obstáculos para su liberalización efectiva e hizo recomendaciones a las autoridades competentes sobre cómo abordar la liberalización con éxito.

Todo ello, con el objetivo de que la liberalización se lleve a cabo de forma efectiva, maximizar sus efectos positivos y reducir las restricciones a la competencia identificadas.

<sup>21</sup> [E/CNMC/004/19 Estudio sobre la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril.](#)

#### 4.4. ¿Qué es la CNMC y cuál es su objetivo?

La CNMC es el organismo público que promueve y defiende el buen funcionamiento de todos los mercados en interés de los consumidores y de las empresas en España. Tiene personalidad jurídica propia y es independiente del Gobierno. Está sometida al control parlamentario.

Entró en funcionamiento el 7 de octubre de 2013. La CNMC se creó integrando la antigua autoridad de defensa y promoción de la competencia -Comisión Nacional de la Competencia- y los seis organismos reguladores sectoriales: Comisión Nacional de Energía, Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, Comisión Nacional del Sector Postal, Consejo Estatal de Medios Audiovisuales y Comité de Regulación Ferroviaria y Aeroportuaria.



#### 4.5. ¿Qué hace la CNMC?

Las funciones de la CNMC se pueden clasificar en dos grandes bloques: a) las de carácter general dedicadas a preservar y promover la competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, y b) las de supervisión y control de determinados sectores. A continuación, se explica en más detalle en qué consiste cada una de ellas.

##### Recuadro 18

#### **AHORRO PARA LOS CONSUMIDORES GRACIAS A LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA**

La CNMC ha estimado los ahorros generados a los consumidores como consecuencia de su intervención en materia de defensa de la competencia (tanto en conductas restrictivas como en control de concentraciones) desde el año 2011<sup>22</sup>. Estos ahorros provienen, entre otros, de los menores precios en los mercados que han disfrutado los consumidores, en comparación con los que se habrían alcanzado de no haber intervenido esta institución.

La estimación arroja un resultado de ahorro para los consumidores por los expedientes resueltos entre 2011 y 2019 de casi 9.200 millones de euros, con un ahorro anual medio de 1.149 millones de euros. Hay que resaltar que estos cálculos se han estimado con supuestos conservadores y considerando solo los efectos directos de las intervenciones de la CNMC, pero no tienen en cuenta efectos positivos indirectos, como los efectos disuasorios sobre conductas anticompetitivas o el impacto positivo sobre la innovación (por lo que la estimación representa un mínimo, pero probablemente el ahorro real ha sido superior).

La parte del presupuesto de la CNMC dedicada a la defensa y promoción de la competencia se encuentra entre 11 y 15 millones de euros anuales. Por tanto, por cada millón de euros de presupuesto que se dedica a competencia, se generan unos ahorros a los consumidores de, al menos, entre 76,6 y 104,5 millones de euros (estimación también conservadora y que representa un mínimo, puesto que el presupuesto considerado se dedica a más actuaciones además de las de defensa de la competencia, como a las de promoción).

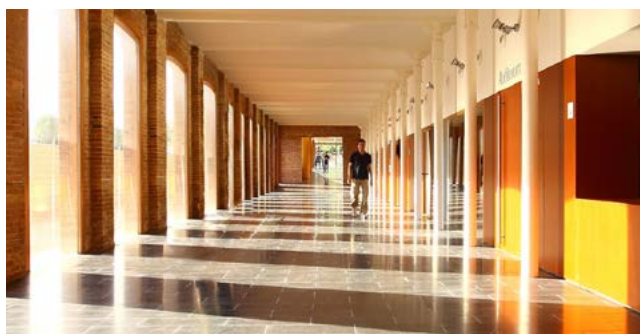
<sup>22</sup> CNMC (2020). *Estimating the impact of competition enforcement by the Spanish Competition Authority (Revised methodology)*.



### a) Funciones de carácter general:

La CNMC lleva a cabo dos tipos de actividades relacionadas con la competencia:

- **Defensa de la competencia.** Su objetivo es garantizar que se respeta la normativa de competencia en todos los mercados, y lo hace de varias formas:
  - » **Reprimir conductas anticompetitivas** (como las colusorias o los abusos de posición dominante) que perjudican gravemente a los consumidores (ver apartados 2.2. y 2.3.). La CNMC investiga y sanciona prácticas anticompetitivas a partir de denuncias o por propia iniciativa. Este control es *ex post*, puesto que la actuación se efectúa una vez que la conducta anticompetitiva ha tenido lugar.
  - » **Controlar concentraciones empresariales** para evitar que las fusiones o adquisiciones de empresas perjudiquen la competencia efectiva en los mercados: la CNMC puede autorizar, autorizar con compromisos o condiciones, o prohibir concentraciones de empresas para evitar que, por ejemplo, una fusión acabe otorgando una posición de dominio a una empresa que le dé incentivos y capacidad para abusar de él en el futuro, en perjuicio de los consumidores. Este control es *ex ante*, ya que la actuación tiene lugar para prevenir efectos anticompetitivos.



- **Promoción de la competencia:** las actuaciones de promoción intentan fomentar un entorno más competitivo en la economía, pero sin imponer obligaciones o sanciones. Se trata de sensibilizar a la sociedad de los beneficios de la competencia y la regulación eficiente, a través de la interacción con las Administraciones Públicas, con los ciudadanos o con las empresas del mercado. Por ejemplo, esta Guía para consumidores forma parte de las actuaciones de promoción de la competencia.

Las actuaciones de promoción incluyen, entre otros, informes sobre proyectos de normas y estudios sectoriales que están orientados a velar por que las Administraciones Públicas apliquen los principios de regulación económica eficiente cuando regulan.

Además de utilizar sus funciones consultivas para promover la competencia, la CNMC está legitimada para impugnar ante los tribunales los actos administrativos o normas de rango inferior a ley que obstaculicen la competencia (legitimación activa) y puede impugnar cualquier acto o disposición administrativa contraria a la unidad de mercado. La impugnación de normas por parte de la CNMC se basa en los principios de necesidad y proporcionalidad y constituye el último recurso ante restricciones a la competencia de especial gravedad que introduzca la regulación.

Finalmente, la CNMC contribuye a la transparencia y la competencia de los mercados mediante la publicación de **estadísticas e informes** sobre los sectores que supervisa. Por ejemplo, publica el Panel de Hogares: una encuesta a consumidores que recoge los hábitos de consumo y satisfacción de los clientes en sectores como electricidad, telecomunicaciones, economía colaborativa o comercio electrónico.



Recuadro 19

## FORMACIÓN A ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN CONTRATACIÓN PÚBLICA Y COMPETENCIA

La CNMC comenzó hace años una estrategia de formación a empleados públicos en materia de promoción y defensa de la competencia en el ámbito de la contratación pública. Esta estrategia dirigida a mejorar la capacitación de los responsables de las compras públicas persigue dos finalidades: por un lado, promover que los órganos de contratación velen por que el diseño de los procedimientos de adjudicación favorezca la concurrencia y maximice la competencia efectiva entre licitadores para garantizar el uso eficiente de los fondos públicos; y, por otro lado, formar a los empleados públicos que participan en mesas y órganos de contratación en la prevención y detección de conductas anticompetitivas (colusión o bid rigging) por parte de las empresas en el marco de los procesos de licitación, ya que son muy dañinas para el consumidor e incrementan injustificadamente el coste de provisión de bienes y servicios públicos. El programa de formación impartido por el personal de la CNMC sirve igualmente para reforzar la colaboración entre los empleados públicos responsables de los concursos y la autoridad de competencia con el propósito de mejorar las condiciones de competencia en las licitaciones públicas. En 2019, la CNMC organizó 11 acciones formativas de esta índole, en las que participaron cerca de 450 empleados públicos de la Administración del Estado, autonómica y local.



## b) Supervisión y control de determinados sectores

Junto con las funciones de defensa y promoción de la competencia, la CNMC ejerce funciones de supervisión y control en determinados sectores y mercados regulados, donde por sus características estructurales la aplicación de la normativa de defensa de la competencia no es suficiente para garantizar una competencia efectiva.

Estos sectores o ámbitos son los siguientes: las comunicaciones electrónicas y la comunicación audiovisual, los mercados de la electricidad y gas natural, el sector postal, las tarifas aeroportuarias y el sector ferroviario. Las funciones de la CNMC sobre estos sectores han sido tradicionalmente desempeñadas por los organismos reguladores sectoriales (que se integraron en la CNMC en 2013, ver apartado 4.3.).

En particular, la CNMC tiene **funciones regulatorias, bajo el formato de circulares**, para desarrollar y ejecutar aquellas normas con rango de ley en relación con los sectores sometidos a su supervisión y que así lo hayan expresado<sup>23</sup>.

Tiene, además, funciones de supervisión y control, de forma que puede sancionar a las empresas por prácticas contrarias a la regulación de estos sectores económicos.

<sup>23</sup> Por ejemplo, entre otras funciones regulatorias en el ámbito de las telecomunicaciones, la CNMC puede fijar las características y condiciones que rigen la portabilidad fija y móvil (mediante la que los abonados al servicio telefónico pueden conservar su numeración telefónica independientemente del operador que preste el servicio). Asimismo, la CNMC también tiene importantes competencias en materia energética, que incluyen el establecimiento de la metodología de retribuciones de transporte y distribución de energía eléctrica y gas, así como las competencias de cálculos de tasas y peajes de acceso a redes y actividades reguladas, según se recoge en el Real Decreto-ley 1/2019, de 11 de enero.



#### Recuadro 20

### SANCIONES REGULATORIAS

En 2015, la CNMC impuso una sanción de 5 millones de euros a Telefónica por incumplimiento de las resoluciones de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones (institución antecesora de la CNMC) relativas a las ofertas mayoristas de líneas alquiladas ([SCN/D TSA/1821/14 TELEFÓNICA INCUMPLIMIENTO ORLA](#)).

Esta sanción se estableció debido a que Telefónica incumplió reiteradamente las resoluciones que regulan las condiciones en las que esta empresa debía alquilar a otros competidores sus redes de telecomunicaciones de gran capacidad, las cuales conectan con el domicilio final de los clientes. Dichas redes son una infraestructura fundamental para que los operadores distintos de Telefónica puedan ofrecer servicios de banda ancha de gran capacidad a empresas o autónomos. La conducta de Telefónica llevó a que otros operadores, como BT, Vodafone o Jazztel, tuvieran que cancelar un porcentaje importante de solicitudes de clientes de provisión de este servicio, o soportar condiciones distintas a las que establecía la regulación, todo lo cual supuso un perjuicio a los competidores de Telefónica y a los consumidores. Esta sanción es firme tras su confirmación por la Audiencia Nacional en 2018 y la inadmisión a trámite de un recurso de casación ante el Tribunal Supremo en 2019.

#### Recuadro 21

### LAGUÍA INFORMATIVA DE LA CNMC PARA EL CAMBIO DE COMERCIALIZADOR DE ELECTRICIDAD O GAS

En 2019, la CNMC publicó una [Guía informativa para el cambio de comercializador de electricidad o gas](#), en la que se recogen una serie de recomendaciones al consumidor (doméstico o PYME) de electricidad y gas para contratar una oferta. Entre otros, se recomienda al consumidor comparar los precios y servicios que ofrezcan distintas empresas, informarse de si tiene derecho al bono social eléctrico, leer atentamente las condiciones del contrato y revisar si incluye o no la contratación y cobro de servicios adicionales o compromisos de permanencia y recuerda que, desde octubre de 2018, está prohibida la venta a domicilio del suministro de gas y electricidad, si la visita no ha sido concertada previamente por el consumidor. Además, la guía también contempla recomendaciones que deben seguir los comercializadores, como facilitar al consumidor toda la información de sus ofertas de manera veraz, transparente, completa y sencilla, para que los consumidores puedan evaluar y comparar estas ofertas con las de otros competidores o informar al consumidor de las condiciones y plazos de revisión de los precios, del coste de los servicios adicionales o de la existencia de cláusulas de permanencia.

Además, la CNMC realiza otras funciones consultivas sobre sectores regulados con el fin de beneficiar a los ciudadanos. Por ejemplo, en el ámbito de la energía ha hecho varias campañas informativas para el consumidor: entre otras, una guía informativa para el cambio de comercializador<sup>24</sup> o un comparador de ofertas de electricidad y gas<sup>25</sup> (explicado en el Recuadro 9).

Por último, la CNMC tiene competencia de resolución de conflictos entre las empresas que intervienen en los mercados regulados: energéticas, compañías de telecomunicaciones, transporte ferroviario, postal, cadenas de televisión, etc.

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

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

## ¿Qué es y qué hace la CNMC?

**CNMC**  
AUTORIDAD INDEPENDIENTE DE COMPETENCIA  
Y DE REGULACIÓN DE LOS MERCADOS



Defensa y promoción  
de la competencia



Supervisión regulatoria  
de los mercados

LA CNMC SUPERVISA DETERMINADOS  
SECTORES Y MERCADOS REGULADOS



Electricidad



Gas natural



Telecomunicaciones



Audiovisual



Tarifas  
aeroportuarias



Sector  
ferroviario



Mercado  
postal

LA CNMC PROMUEVE Y DEFIENDE EL BUEN  
FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS EN INTERÉS  
DE LOS CONSUMIDORES Y DE LAS EMPRESAS

### DEFENSA DE LA COMPETENCIA



Garantiza la existencia  
de una competencia  
efectiva en todos los  
mercados

### PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA



Trabaja por mejorar  
la regulación en  
todos los mercados  
y difunde la cultura  
de competencia





---

#### 4.6. ¿De quién dependen las decisiones de la CNMC?

El Consejo de la CNMC es el órgano que toma las decisiones. Es un órgano colegiado, es decir, está formado por diez miembros de reconocido prestigio y competencia profesional en el ámbito de actuación de la CNMC. Estos consejeros están sometidos a control parlamentario. Antes de su nombramiento, a propuesta de la Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital, comparecen ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados y, solo después de que el candidato pruebe su idoneidad para el puesto, son nombrados formalmente por el Gobierno.

El Consejo puede actuar en Pleno o en Sala. Hay una Sala dedicada a temas de competencia y otra a temas de supervisión de sectores regulados.

Los expedientes son instruidos por los técnicos de las direcciones de instrucción (Competencia, Energía, Telecomunicaciones y Sector Audiovisual, Transportes y Sector Postal) con independencia del Consejo, pero la resolución de los mismos le corresponde al Consejo.

Los informes y estudios relacionados con la promoción de la competencia son elaborados por los técnicos del Departamento de Promoción, son revisados por el resto de departamentos para asegurar la consistencia interna, y finalmente se aprueban por el Consejo.

La CNMC tiene autonomía orgánica y funcional y plena independencia del Gobierno, de las Administraciones Públicas y de los agentes del mercado. Además del control parlamentario, está sometida al control judicial. Se rige por criterios de actuación técnicos y ajenos a cualquier otra motivación, y actúa con independencia de cualquier interés empresarial o comercial, no pudiendo solicitar o aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada.

---

#### 4.7. ¿Qué otras instituciones influyen sobre la competencia y la buena regulación en España?

En España, existen múltiples instituciones que trabajan para garantizar y fomentar la competencia en los mercados y promover su buen funcionamiento a través de una regulación eficiente.

Como se ha mencionado en el apartado 4.2., además de la Comisión Europea y de la CNMC, algunas Comunidades Autónomas cuentan con órganos de defensa de la competencia.

Asimismo, todas las Administraciones Públicas tienen que cumplir con los criterios de regulación económica eficiente (apartado 3.5.), cumpliendo así con los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación, protegiendo el interés general sin causar graves distorsiones en los mercados. A través de la Ley de garantía de la unidad de mercado (apartado 3.8.), las distintas Administraciones estatales, autonómicas y locales cooperan y colaboran en el Consejo para la Unidad de Mercado para impulsar la aplicación de la ley y estos principios.

La Subdirección General de Mejora de la Regulación, Apoyo a la Empresa y Competencia del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital también tiene funciones relacionadas con la defensa de la competencia y la regulación eficiente y ejerce, entre otras, las funciones de Secretaría del Consejo para la Unidad de Mercado.

Por último, los Tribunales de justicia europeos y españoles también aplican las normas de defensa de la competencia y de regulación de los mercados y revisan las decisiones de los órganos administrativos cuando son recurridas.

#### 4.8. ¿Qué puedes hacer para favorecer la competencia?

Lograr un alto nivel de competencia y eficiencia en nuestros mercados es una tarea que requiere un compromiso del conjunto de la sociedad, incluyendo a todas las instituciones y también a los consumidores. Como consumidor, ayudarás a que las empresas se esfuercen si mantienes una actitud exigente, adoptando decisiones informadas y buscando regularmente las ofertas que mejor se adapten a tus necesidades. Por ejemplo, puedes utilizar herramientas como [el comparador de ofertas de energía que ofrece la CNMC](#) para elegir qué ofertas de gas y electricidad se adaptan mejor a tus necesidades, y revisar periódicamente las ofertas existentes para valorar si hay alguna novedad que te interese más.

Asimismo, si dispones de información relevante sobre prácticas contrarias a la Ley de Defensa de la Competencia (conductas colusorias como cárteles o fraudes en licitación pública, abusos de posición dominante o falseamiento de la libre competencia por actos desleales), puedes colaborar con nosotros aportando dicha información a través de tres canales de colaboración diferentes: uno telefónico (671483741), un buzón de correo electrónico ([buzoncolaboracion@cnmc.es](mailto:buzoncolaboracion@cnmc.es)) y un canal completamente anónimo, el canal de informantes anónimos (<https://edi.cnmc.es/buzones-anonimos/SICA>). El hecho de presentar esta información no supone en ningún caso una denuncia formal. Para este tipo de colaboración, puedes solicitar la confidencialidad de los datos de identidad y contacto que aportes.

Si prefieres presentar una denuncia formal, puedes hacerlo a través de nuestra sede electrónica (<https://sede.cnmc.gob.es/tramites/competencia/denuncia-de-conducta-prohibida>) o en nuestro registro físico, describiendo las conductas presuntamente anticompetitivas sobre las que tienes conocimiento, identificando a los responsables y aportando las pruebas de las que dispongas.

Además, desde el año 2008, está en marcha en España un programa de clemencia, una poderosa herramienta de detección de cárteles. Las empresas y directivos participantes en un cártel pueden beneficiarse de la exención (si es el primer solicitante de clemencia) o reducción de la multa (si es el segundo o sucesivos), al poner en conocimiento de la Autoridad de Competencia la existencia del cártel, aportando pruebas suficientes y colaborando con la Autoridad en la investigación. Se puede solicitar la clemencia a la CNMC por escrito y también a través del Registro Electrónico de la CNMC (<https://sede.cnmc.gob.es/tramites/competencia/solicitud-de-clemencia>) o con una declaración verbal en la sede de la CNMC. Se garantiza la confidencialidad del solicitante de clemencia y del hecho mismo de la solicitud hasta la notificación del Pliego de Concreción de Hechos. Desde 2010, las solicitudes de clemencia han dado lugar al desmantelamiento de un total de 31 cárteles<sup>26</sup>.

Por otro lado, los órganos de contratación pueden hacer uso de los artículos 69, 132 y 150 de la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 9/2017) para poner en nuestro conocimiento indicios de colusión en licitaciones públicas.

Si tienes ideas que aportar para mejorar la competencia en algún mercado, puedes colaborar con nosotros participando en las consultas públicas que la CNMC lanza en el ámbito de los sectores regulados o en el marco de estudios de promoción de la competencia. También puedes sugerir temas o ámbitos en los que te gustaría que trabajemos en este [apartado de sugerencias al Departamento de Promoción](#).

Si quieres mantenerte informado, puedes seguirnos en nuestra página web ([www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)), en nuestro blog ([blog.cnmc.es](http://blog.cnmc.es)), en redes sociales (en Twitter, [@CNMC\\_ES](#), [LinkedIn](#)), o en [nuestro canal de YouTube](#).

<sup>26</sup> Memoria 2019 de la CNMC.

**SI DISPONES DE INFORMACIÓN RELEVANTE SOBRE PRÁCTICAS CONTRARIAS A LA LEY DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA:**



Canal telefónico  
T. 671483741



Buzón de correo electrónico  
[buzoncolaboracion@cnmc.es](mailto:buzoncolaboracion@cnmc.es)



Canal de informantes anónimos  
<https://edi.cnmc.es/buzones-anonimos/SICA>



Para presentar una denuncia formal puedes hacerlo a través de nuestra sede electrónica

<https://sede.cnmc.gob.es/tramites/competencia/denuncia-de-conducta-prohibida>

o en nuestro **registro físico**.



Puedes solicitar acogerte al programa de clemencia en nuestro registro electrónico

<https://sede.cnmc.gob.es/tramites/competencia/solicitud-de-clemencia>



En Promoción de la Competencia, puedes sugerirnos temas o ámbitos en los que te gustaría que trabajemos

<https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/sugerencias-al-departamento-de-promocion>

**SI QUIERES MANTENERTE INFORMADO**



Nuestra página web  
[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)



Nuestro blog  
[blog.cnmc.es](http://blog.cnmc.es)



Twitter / LinkedIn  
[@CNMC\\_ES](https://twitter.com/CNMC_ES) / LinkedIn



Nuestro canal de  
**YouTube**



## EN RESUMEN...



La competencia consiste en que las empresas que ofertan productos similares rivalicen para atraer al cliente, bajando su precio, innovando, o mejorando su calidad y/o variedad.



La competencia aumenta el bienestar de los consumidores, beneficia al sector público, crea un marco más justo y eficiente para las empresas y mejora la competitividad, la innovación y el crecimiento económico.



Hay conductas de las empresas que restringen la competencia y perjudican al consumidor y son infracciones de la Ley de Defensa de la Competencia, como acordar precios entre competidores, repartirse mercados, fraude en licitaciones públicas, abusos de posición dominante, o actos de competencia desleal que falseen gravemente la competencia.



La regulación se aplica para corregir problemas en mercados que no funcionan correctamente o cuando existen razones imperiosas de interés general que hay que proteger. Se debe regular en la medida necesaria para solucionar un problema y de forma proporcional, introduciendo las mínimas distorsiones posibles en el mercado.



La CNMC, como autoridad independiente de competencia y de regulación de los mercados, vela por la competencia efectiva y la regulación eficiente para beneficiar al consumidor, mediante la defensa de la competencia (reprime conductas y controla concentraciones), su promoción y la supervisión regulatoria de los sectores eléctrico, gas natural, telecomunicaciones, audiovisual, tarifas aeroportuarias, sector ferroviario y mercado postal.



En conclusión, la competencia y la regulación eficiente son esenciales para fortalecer la economía de un país y nos benefician a todos. Por ello, es importante que las conozcamos y comprendamos cómo nos afectan.



La CNMC y el resto de autoridades de competencia y regulación trabajan para ayudar a los ciudadanos y empresas y están a su disposición.



 **CNMC**  
**COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA**

**[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)**

