

# LA APLICACIÓN PRÁCTICA DE LA LEY 1/2002

Gloria PEÑAFIEL GARCÍA

Consejera Técnica

Subdirección General de Asuntos Jurídicos y Relaciones Institucionales

Dirección General de Defensa de la Competencia

Ministerio de Economía y Hacienda

## 1. INTRODUCCIÓN

La Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en Materia de Defensa de la Competencia<sup>1</sup>, viene a establecer, según la propia Exposición de Motivos, el marco legal para el desarrollo de las competencias ejecutivas del Estado y las Comunidades Autónomas previstas en la Ley de Defensa de la Competencia<sup>2</sup>, y su desarrollo reglamentario.

Las competencias ejecutivas que en materia de defensa de la competencia se reconocen a las Comunidades Autónomas, y que ejercen de forma concurrente con la Administración General del Estado, habían quedado determinadas en la Sentencia del Tribunal Constitucional 208/1999, de 11 de noviembre, y se concretan en la aplicación de lo dispuesto en la LDC en el ámbito de la lucha contra conductas restrictivas de la competencia, es decir, los procedimientos que tengan por objeto las conductas previstas en los arts. 1, 6 y 7 de la mencionada Ley, así como las relativas a las autorizaciones a las que se refiere el art. 4 de la misma.

La propia sentencia, en su Fundamento Jurídico Octavo reconocía la vigencia de los preceptos de la LDC, a pesar de haberse declarado algunos de ellos nulos hasta tanto el Estado no fijase los puntos de conexión<sup>3</sup> que permitiesen a las Comunidades Autónomas ejercer las competencias ejecutivas que les reconocen sus Estatutos de Autonomía, en la medida que reconozcan competencia en relación con el «comercio interior».

<sup>1</sup> En adelante, Ley 1/2002 o Ley de Coordinación de Competencias.

<sup>2</sup> Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, en adelante, LDC.

<sup>3</sup> Comparto la posición manifestada en ocasiones por distintos colaboradores, acerca de la confusión que el término «puntos de conexión» suscita en cualquier lector. La traducción práctica podría ser «los criterios de delimitación competencial entre Administraciones».

Para poner fin a la situación anómala generada tras la sentencia, en febrero de 2002 se promulgó la Ley de Coordinación de Competencias, con pleno respeto a los criterios manifestados por el Tribunal Constitucional en la sentencia referida.

A partir de ese momento se establecían las bases para que en un nuevo escenario, donde junto a los órganos de la Administración General del Estado competentes de forma plena en materia de defensa de la competencia se irían creando órganos autonómicos con competencias ejecutivas en el ámbito de conductas restrictivas, se aplicasen las normas de defensa de la competencia con absoluta uniformidad, siendo esta cualidad el elemento que garantiza la unidad del mercado nacional y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

Tras la publicación de la Ley, o incluso antes, conocida la Sentencia del Tribunal Constitucional génesis de la propia Ley, especialistas en defensa de la competencia empezaron a publicar artículos de opinión que valoraban, primero, las consecuencias del fallo del Tribunal y, con posterioridad, los términos de la propia Ley, detectando problemas e indefiniciones que, auguraban, podrían dificultar la aplicación práctica de la misma. Poco a poco se ha ido creando doctrina en torno a la Ley de Coordinación de Competencias.

Transcurridos tres años de la publicación de la Ley 1/2002, y desde luego fuera de la línea doctrinal de los artículos que hasta ahora se han publicado, puede ser momento oportuno para hacer una descripción de cómo ha discurrido la aplicación práctica de esta Ley. Éste es el objeto del artículo, centrado en dos únicos puntos:

— En primer lugar, los mecanismos previstos en la Ley de Coordinación de Competencias que se han visto activados ante la aplicación práctica de la misma, centrando el análisis en aquellos que han podido suscitar cierta indefinición o necesaria interpretación.

— En segundo lugar, los resultados derivados de la aplicación de la Ley.

Es importante señalar que el contenido del artículo es esencialmente descriptivo. No se recogen posibles interpretaciones de dudas, indefiniciones o vacíos normativos detectados por estudiosos del tema.

Además, este ejercicio es necesariamente limitado, puesto que hasta el momento sólo están funcionando los órganos autonómicos competentes en defensa de la competencia<sup>4</sup> de la Generalidad de Cataluña<sup>5</sup>. En consecuencia, excepción hecha de la celebración del Consejo de Defensa de la Competencia, la aplicación práctica de la Ley se ha traducido en un

---

<sup>4</sup> Se presentan como anexo los órganos creados en diversas Comunidades Autónomas, si bien aún (mayo, 2005) no están funcionando.

<sup>5</sup> Decreto 222/2002, de 27 de agosto, *Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña*, núm. 3711, de 2 de septiembre de 2002.



diálogo entre dos Administraciones. Es indudable que si la Ley hubiese iniciado la andadura con 17 órganos autonómicos competentes y activos desde el primer día los problemas hubiesen podido ser distintos.

En esta misma línea, ciertos niveles de coordinación de competencia aún no se han visto activados porque los asuntos que hasta la fecha han surgido no han requerido que así fuese y, por tanto, no se encuentran referencias a los mismos en este artículo, sin que ello signifique valoración alguna sobre los mismos. Especialmente creo de interés señalar que no se ha convocado aún la Junta Consultiva en Materia de Conflictos<sup>6</sup> (lo que puede interpretarse como signo del acierto de la Ley 1/2002), ni el Servicio de Defensa de la Competencia (SDC) ha comparecido en calidad de interesado en los procedimientos administrativos tramitados por los órganos de defensa de la competencia de las Comunidades Autónomas<sup>7</sup>.

## 2. MECANISMOS ACTIVADOS EN APLICACIÓN DE LA LEY 1/2002

### A. LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN PREVISTOS EN LA LEY

En primer lugar, parece conveniente presentar, de forma muy esquemática, los mecanismos previstos que posibilitan el desarrollo de las competencias ejecutivas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con independencia de que en el apartado segundo sean objeto de un análisis pormenorizado y desde la perspectiva de su aplicación en supuestos concretos.

La Ley 1/2002 dispone de distintos mecanismos para la coordinación de la aplicación de la LDC por parte de los distintos órganos administrativos competentes, cuyo objeto es doble: garantizar la seguridad jurídica de los operadores económicos mediante la determinación ágil y clara del órgano competente para resolver y la búsqueda de decisiones coherentes en todo el territorio español y, al mismo tiempo, lograr la máxima eficacia de los órganos administrativos encargados de luchar contra las conductas restrictivas de la competencia y, por tanto, la mejor asignación de los recursos públicos.

Dichos mecanismos pueden ser clasificados en dos grandes grupos. Por una parte, el sistema para la asignación de expedientes basado en los puntos de conexión y el procedimiento de solución de conflictos. Por otra, los distintos instrumentos para la cooperación entre autoridades y la

<sup>6</sup> Órgano consultivo (art. 3 de la Ley 1/2002) para la resolución de conflictos de atribución de competencias que se susciten entre las distintas Administraciones con ocasión de la aplicación de la legislación de defensa de la competencia.

<sup>7</sup> Art. 5.tres de la Ley 1/2002.

coordinación de sus decisiones, centrados en intercambios de información, en el Consejo de Defensa de la Competencia y en la participación del Servicio de Defensa de la Competencia en los procedimientos seguidos ante los órganos autonómicos.

Por lo que respecta al sistema de asignación de expedientes, la Ley establece un mecanismo dinámico y equilibrado para que, aplicando los puntos de conexión previstos, y tras una información recíproca y suficiente, se determine en un plazo no superior a quince días el órgano competente para conocer las denuncias, solicitudes de autorización recibidas o las actuaciones practicadas de oficio por cualquiera de los órganos competentes en materia de defensa de la competencia.

De esta manera se efectúa la asignación de los asuntos planteados ante las autoridades competentes, previendo la Ley que, en el supuesto de que surgieran diferencias acerca de quién debe instruir y resolver un determinado procedimiento, la Junta Consultiva en materia de conflictos emita un dictamen no vinculante, valorando la atribución de la competencia del procedimiento de que se trate.

Pero la Ley no sólo prevé la estricta asignación de asuntos entre Administraciones competentes, sino que contempla un escenario mucho más amplio de coordinación para el armónico desarrollo de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En esta línea, se crea el Consejo de Defensa de la Competencia como órgano de participación y colaboración entre autoridades competentes.

Además, se establece un amplio conjunto de mecanismos que aseguran la recíproca información acerca de las conductas restrictivas de la libre competencia de las que puedan tener conocimiento unos u otros órganos competentes, a fin de posibilitar el correspondiente ejercicio de sus funciones.

Por último, y al objeto de garantizar la aplicación uniforme de la Ley de Defensa de la Competencia y, en definitiva, el respeto de los principios de igualdad ante la Ley y unidad del mercado nacional, se legitima al Servicio de Defensa de la Competencia para intervenir en los procedimientos tramitados por los órganos autonómicos como un *amicus curiae* de los mismos.

En este contexto, es preciso señalar los tres ejes esenciales de la propia Ley para que la causa y el objeto de la misma sean los principios rectores en cualquier proceso de aplicación en la práctica:

1. Por una parte, el art. 1 de la Ley 1/2002, que establece los puntos de conexión que permiten delimitar genéricamente el ejercicio de las competencias por parte del Estado y las Comunidades Autónomas, debe presidir y valorarse en todos los procedimientos contemplados en la Ley, aunque su consideración es expresa e imprescindible en lo relativo a la designación de órgano competente.



2. Además, la Ley 1/2002 prevé mecanismos en cierta medida asimétricos, otorgando a los órganos estatales un papel de coordinador y vigilante de la aplicación uniforme de la LDC coherente con la necesidad de garantizar la seguridad jurídica que, en última instancia, se traduce en la posibilidad de que la Administración General del Estado actúe como parte interesada en todos los procedimientos administrativos tramitados por los órganos de defensa de la competencia de las Comunidades Autónomas<sup>8</sup>.

3. Finalmente, la Ley regula niveles de comunicación entre los órganos autonómicos y estatales diferenciados con objetivos distintos, para evitar la duplicidad de procedimientos y una excesiva carga burocrática, limitándose a complementar los procedimientos previstos en la LDC en función de los objetivos que se persiguen.

Con el propósito de presentar de forma gráfica, pero a la vez completa, el contenido de la Ley de Coordinación de Competencias, cabe utilizar el concepto de «comunicación» para englobar cualquier transmisión de información entre distintos órganos, más allá de la notificación formal de actos administrativos, ya que en él tienen cabida todos los procedimientos previstos en la propia Ley, desde la designación de órgano competente, hasta Consejo de Defensa de la Competencia como instrumento destinado a facilitar y promover la aplicación uniforme de la normativa de Defensa de la Competencia, en la medida que todos ellos son expresión de la manifestación de información relevante entre órganos competentes.

Siguiendo este criterio, podemos convenir que la Ley de Coordinación de Competencias establece tres niveles de comunicación, clasificados de mayor a menor grado de regulación explícita en la propia Ley, destinados a tres objetivos distintos que no deben olvidarse a la hora de su aplicación:

1. Nivel de comunicación 1, cuyo objetivo es disponer de la información necesaria y suficiente, así como de los mecanismos de resolución de conflictos que permitan designar órgano competente. Este nivel se concreta en los arts. 2 y 3 de la Ley (este último relativo a la Junta Consultiva en Materia de Conflictos).

2. Nivel de comunicación 2, que persigue promover y facilitar la aplicación uniforme de la legislación de Defensa de la Competencia y se concreta en los apartados 1 (Consejo de Defensa de la Competencia) y 2 del art. 5 de la Ley.

3. Nivel de comunicación 3, cuyo objetivo es procurar y asegurar la aplicación uniforme de la legislación de Defensa de la Competencia, concretándose en los apartados 3 y 4 del art. 5.

En cada uno de los niveles descritos surgen obligaciones de información recíproca destinadas a alcanzar los objetivos que las presiden, y que

<sup>8</sup> Esta asimetría ha sido objeto de crítica en reiteradas ocasiones, pero está justificada por la función armonizadora que la propia Ley 1/2002 asigna a la Administración General del Estado.

serán distintas en función del papel que los órganos autonómicos competentes o la Administración General del Estado tengan en la consecución de tales objetivos.

## B. APLICACIÓN PRÁCTICA DE LOS MECANISMOS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN PREVISTOS EN LA LEY

Una vez analizados los mecanismos que la Ley 1/2002 prevé para la aplicación de la LDC por parte de los distintos órganos competentes, pasamos a concretar las obligaciones correspondientes y cuál ha sido su aplicación práctica por parte de los órganos autonómicos en activo y del Servicio de Defensa de la Competencia de la Administración General del Estado.

### a) *Por los órganos autonómicos*

En relación con nivel de comunicación 1, el art. 2.1 establece las obligaciones de los órganos de las Comunidades Autónomas:

*«1. Las Comunidades Autónomas notificarán<sup>9</sup> al Servicio de Defensa de la Competencia todas las denuncias y solicitudes de autorización singular recibidas en aplicación de la presente Ley, así como aquellas conductas detectadas de oficio respecto de las que existan indicios racionales de infracción, de acuerdo con lo establecido en el art. 5.dos. En dicha notificación se expresará el órgano, estatal o autonómico, que se considere competente.*

*El órgano competente de la Comunidad Autónoma notificante podrá iniciar el procedimiento correspondiente, si en el plazo de quince días el Director del Servicio de Defensa de la Competencia no comunica su opinión en contrario.*

*Si el Director del Servicio de Defensa de la Competencia considera su competencia la aplicación de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, a la conducta notificada, se lo comunicará al órgano notificante.*

*Se entenderá que el órgano notificante mantiene su competencia si en el plazo de cinco días no remite las actuaciones al Servicio de Defensa de la Competencia.*

*Si el órgano notificante mantuviese su competencia sobre dicha conducta, el órgano competente de cualquiera de las Administraciones en conflicto solicitará la convocatoria de la Junta Consultiva en materia de conflictos prevista en el art. 3, para que en el plazo de quince días emita su informe.*

<sup>9</sup> *Notificar*: Dar extrajudicialmente, con propósito cierto, noticia de algo. *Derecho*: Comunicar formalmente a su destinatario una resolución administrativa o judicial (Diccionario de la Real Academia Española, 22.ª ed.).



*Emitido el informe previsto en el párrafo anterior, en el plazo de diez días se podrá iniciar el procedimiento por el órgano estatal o autonómico que se considere competente, sin perjuicio de la aplicación de lo establecido en el Capítulo II del Título IV de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional».*

La aplicación de esta norma ha discurrido sin más inconveniente que la duda, planteada en su momento, en cuanto a la *forma* en que debe plasmarse la obligación de notificar por parte de los órganos de las Comunidades Autónomas.

De la lectura estricta y literal del artículo anterior parece entenderse que las Comunidades Autónomas sólo deberían informar de un hecho. Pero no podemos pararnos en este nivel de comunicación, la lectura de la Ley debe ser conjunta, al objeto de evitar en lo posible contradicciones no deseadas.

Así, si nos trasladamos a lo que hemos catalogado como nivel de comunicación 2, encontramos en el art. 5.dos.a) y c) los procedimientos que vinculan a las Comunidades Autónomas:

*«Dos. Con el fin de facilitar la aplicación de la presente Ley, se establecen los siguientes mecanismos de información recíproca:*

a) *Las Comunidades Autónomas remitirán al Servicio de Defensa de la Competencia copia de todas las denuncias y solicitudes de autorización singular recibidas en aplicación de la presente Ley. Asimismo, notificarán al Servicio de Defensa de la Competencia aquellas conductas detectadas de oficio respecto de las que existan indicios racionales de infracción.*

*(...)*

c) *Cuando la conducta contemplada en los apartados a) y b) haya sido detectada de oficio, la notificación consistirá en una descripción de la conducta detectada, con indicación de las partes, del ámbito al que se extiende y de los motivos que justifican la iniciación del expediente».*

La solución está precisamente en una lectura conjunta, pero no estricta, de ambos artículos, de forma que se pueda concluir que la referencia que en el art. 2.1 se hace del art. 5.dos no tiene porque considerarse exclusivamente relativa a la forma de notificar las conductas detectadas de oficio que detalla el art. 5.dos en su apartado c), sino que es extensiva a todas las notificaciones que hallan de efectuarse desde los órganos autonómicos de comunicaciones tanto en los niveles de comunicación 1 y 2.

El resultado es que desde la Comunidad Autónoma se notifican todas las denuncias y solicitudes de autorización remitiendo copia de ellas y enviando al mismo tiempo nota descriptiva de las mismas según contenido detallado en el art. 5.dos.c) mencionado, así como cuando sea procedente, de las conductas detectadas de oficio, con indicios racionales de infracción.

Aunque por parte de algún autor se han presentado interpretaciones en el sentido de que, en el art. 2.1, los indicios racionales se refieren a las conductas detectadas de oficio, la realidad ha funcionado, de manera natural, interpretando que se refieren a todas las denuncias y solicitudes de autorización. En ocasiones por parte de los particulares se presentan como denuncias asuntos que *prima facie* son simples quejas para las que no es de aplicación la normativa de defensa de la competencia, en cuyo caso parece coherente con el objeto de la propia Ley 1/2002 dejar fuera de su aplicación estos asuntos de contenido ajeno a las materias objeto de la LDC.

Pasando al nivel de comunicación 3, que hemos presentado como destinado a asegurar la aplicación coherente de la LDC, el art. 5.tres, párrafo segundo, establece las obligaciones de los órganos autonómicos de defensa de la competencia:

*«Los órganos autonómicos deberán comunicar al Servicio de Defensa de la Competencia los acuerdos y resoluciones adoptados, tanto en la fase de instrucción como de resolución que pongan fin al procedimiento, con el fin de que éste pueda ejercer, en su caso, el recurso contra dichos acuerdos ante las instancias correspondientes».*

Esta comunicación se ha venido produciendo, de forma automática, en todos los procedimientos llevados a cabo por los órganos autonómicos, considerando que el objeto de la misma es que la Administración General del Estado pueda ejercer, en su caso, el recurso contra dichos acuerdos, ante las instancias correspondientes.

#### b) *Por el Servicio de Defensa de la Competencia*

Pasamos a analizar a continuación las obligaciones de comunicación que la Ley 1/2002 establece para el SCD. Se impone igualmente la lectura conjunta y teleológica de las normas relativas a estas obligaciones.

Para analizar los procedimientos establecidos para designar órgano competente, debemos proceder a la lectura detallada del art. 2.2 y 3.

*«2. El Servicio de Defensa de la Competencia notificará a los órganos autonómicos correspondientes una nota sucinta de todas las denuncias y solicitudes de autorización singular recibidas y de las actuaciones prácticas de oficio; en dicha nota se expresará el órgano, estatal o autonómico, que se considere competente.*

*El órgano considerado competente en la nota sucinta remitida por el Servicio de Defensa de la Competencia podrá iniciar el procedimiento si en el plazo de quince días no recibe opinión en contrario de ningún otro órgano que recabe para sí la competencia; a estos efectos, el Servicio de*



*Defensa de la Competencia dará traslado inmediato, en su caso, de la denuncia o solicitud de autorización singular recibida o de las actuaciones practicadas de oficio.*

*Si otro órgano autonómico se considera competente en relación con dicha conducta, el Servicio de Defensa de la Competencia o los órganos autonómicos correspondientes solicitarán la convocatoria de la Junta Consultiva en materia de conflictos prevista en el art. 3, para que en plazo de quince días emita su informe.*

*Emitido el informe previsto en el párrafo anterior, en el plazo de diez días se podrá iniciar el procedimiento por el órgano estatal o autonómico que se considere competente, sin perjuicio de la aplicación de lo establecido en el Capítulo II del Título IV de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*

*3. Si el Director del Servicio de Defensa de la Competencia considera que la conducta notificada por el órgano competente de una Comunidad Autónoma de acuerdo con lo dispuesto en el art. 5.dos no es de su competencia, sino de la de una Comunidad Autónoma distinta de la notificante, se lo comunicará a los órganos competentes de ambas para que, en su caso, manifiesten o mantengan su competencia sobre dicha conducta en el plazo de quince días.*

*Si los órganos de ambas Comunidades Autónomas se consideran competentes sobre dicha conducta, el órgano estatal o los órganos competentes de cualquiera de las restantes Administraciones en conflicto solicitará la convocatoria de la Junta Consultiva en materia de conflictos prevista en el art. 3, para que en el plazo de quince días emita su informe».*

Ante la lectura estricta de estos apartados del art. 2, la conclusión automática de la mayoría de los autores ha sido considerar que el SCD debería notificar a todos los órganos autonómicos todas las denuncias y solicitudes de autorización singular recibidas y de las actuaciones practicadas de oficio. La forma que debe tomar esta notificación sería una nota sucinta, cuyo contenido es, cuanto menos, el detallado por la Ley en el ya mencionado art. 5.dos.c).

Sin embargo, a esta conclusión se llega olvidando el término «correspondiente» que en el art. 2 encontramos acompañando a los órganos autonómicos. Se trata de designar cuáles de entre los órganos autonómicos son los correspondientes a cada supuesto.

La clave la encontramos en la propia esencia del término correspondiente, entendido en el sentido de «proporcionado, conveniente, oportuno» y, en consecuencia, es un término relativo que obliga a considerar el contexto, en el que se sitúa el mismo dentro de la norma general. En este sentido, el art. 2 trata de establecer los mecanismos de designación de órgano competente, y para este objetivo hay que remitirse al art. 1, «Puntos de Conexión», y es ahí donde encontramos los principios básicos de correspondencia de competencias. Son estos puntos de conexión los que nos dirán, de forma genérica, cuál debe ser el órgano «correspondiente» a

cada caso concreto, estableciendo la propia Ley a continuación los mecanismos de solución en supuestos de conflicto (art. 2).

En esta interpretación, el SDC notificará, mediante nota sucinta, todas las denuncias, solicitudes de autorización y actuaciones practicadas de oficio, a los órganos autonómicos «correspondientes», es decir, a aquellos seleccionados según el criterio general recogido en los puntos de conexión (art. 1) y propondrá el órgano que considere competente.

Recordemos que el criterio general de la Ley es que la Comunidad Autónoma será competente cuando la conducta afecte<sup>10</sup> sólo y exclusivamente a esa Comunidad Autónoma. Si la conducta afecta (realización y efectos) a más de una Comunidad Autónoma, la competencia es siempre de la Administración General del Estado.

Los conflictos, según esta interpretación, sólo se debían plantear entre una Comunidad Autónoma y el SDC a la hora de interpretar el grado de afectación de una conducta, si una Comunidad argumenta que le afecta sólo y exclusivamente a ella, frente al SDC, que considere que los efectos de la conducta van más allá de la propia Comunidad.

¿Cómo dar entrada al art. 2.2, párrafo 2.º, en el que se contempla la posibilidad de que otro órgano autonómico recabe para sí una competencia?

Se trata de imaginar una situación en que dos Comunidades Autónomas discutan una afectación *en exclusiva*. Sólo se daría en el supuesto, difícilmente imaginable, en que una conducta se realice sólo y exclusivamente en el territorio de una Comunidad, y sus efectos se detecten, sólo y exclusivamente, en el territorio de otra.

Desde esta consideración del término «correspondiente» tiene sentido el nivel de comunicación 2, activado desde el SDC para promover y facilitar la aplicación de la LDC, y recogido en el art. 5.dos.b), c) y d):

«b) *El Servicio de Defensa de la Competencia remitirá a los órganos autonómicos una nota sucinta de todas las denuncias y solicitudes de autorización singular que reciba y de las actuaciones practicadas de oficio, respecto de las que existan indicios racionales de infracción, que se refieran a conductas que afecten a su respectiva Comunidad Autónoma.*

c) *Cuando la conducta contemplada en los apartados a) y b) haya sido detectada de oficio, la notificación consistirá en una descripción de la conducta detectada, con indicación de las partes, del ámbito al que se extiende y de los motivos que justifican la iniciación del expediente.*

<sup>10</sup> Lo importante para calificar el grado de afectación es considerar la definición que de la misma se recoge en el art. 1, «Puntos de Conexión», y que no se reduce a una interpretación geográfica (territorio), sino que introduce y valora la posible afectación del equilibrio económico nacional, el mercado nacional, las cuotas de mercado «aunque tales conductas se realicen en el territorio de una Comunidad Autónoma».



d) *El Servicio de Defensa de la Competencia comunicará a los órganos autonómicos correspondientes los expedientes incoados que afecten a su territorio».*

En caso de haber optado por no considerar el término «correspondiente», este nivel de comunicación se presenta como innecesario, porque todas las Comunidades Autónomas dispondrían de la información relativa a todas las denuncias y solicitudes de autorización singular, afecten o no a su respectiva Comunidad.

Pero en la lectura relativa del término, el SDC debe remitir nota sucinta de aquellas denuncias, solicitudes o actuaciones de oficio que «afecten» a la Comunidad Autónoma, pero no de forma exclusiva, ya que de éstas ya conoce en el marco del mecanismo de designación de órgano competente.

Se puede pensar que se está refiriendo a un grado de afectación más extenso, y en conexión con el punto d) del art. 5.dos, así como con en el art. 5.cuatro, interpretar que se refiere a una afectación geográfica, y más concretamente a aquellas «que incidan de forma significativa<sup>11</sup> en el territorio de una Comunidad Autónoma» (art. 5.cuatro).

En cuanto al nivel de comunicación 3, para procurar la aplicación uniforme de la LDC, ya se comentó en la introducción que no se han activado los procedimientos recogidos en el art. 5.tres, primer párrafo, y cuatro:

*«Tres. Al objeto de procurar la aplicación uniforme de la Ley de Defensa de la Competencia, el Servicio de Defensa de la Competencia podrá comparecer, en calidad de interesado, en los procedimientos administrativos tramitados por los órganos de defensa de la competencia de las Comunidades Autónomas.*

*Cuatro. El Servicio de Defensa de la Competencia y el Tribunal de Defensa de la Competencia, en el ejercicio de las funciones que le son propias, recabarán de los órganos autonómicos competentes informe preceptivo, no vinculante, a emitir en el plazo de diez días hábiles, en relación con aquellas conductas que, afectando a un ámbito supraautonómico o al conjunto del mercado nacional, incidan de forma significativa en el territorio de la respectiva Comunidad Autónoma».*

Constituye ésta la función especial y diferenciadora de la Administración General del Estado en el marco de los órganos con competencias ejecutivas en Defensa de la Competencia, en relación con los procedimientos tramitados por los órganos competentes autonómicos. Esta legitimación, como en el actual sistema alemán de competencia, constituye el instrumento de seguridad para evitar diferencias a la hora de la aplicación

<sup>11</sup> En este marco sólo queda en la discrecionalidad del SDC, la valoración de «manera significativa». Es coherente, y así viene funcionado, una interpretación amplia del término.

práctica de la normativa de defensa de la competencia, siendo esta uniformidad el elemento indispensable para garantizar la unidad del mercado nacional y la igualdad de todos los operadores económicos para el ejercicio de su actividad.

### 3. LOS RESULTADOS

Sin olvidar que hasta la fecha y desde la publicación de la Ley 1/2002, sólo han funcionado junto a los órganos de defensa de la competencia de la Administración General del Estado, los correspondientes a la Comunidad Autónoma de Cataluña, se presentan los datos más significativos de la actividad generada por la aplicación de la Ley de Coordinación de Competencias.

— Hasta mayo de 2005 se ha activado el mecanismo de designación de órgano competente siguiendo el procedimiento establecido en el art. 2 de la Ley 1/2002, en 31 ocasiones.

— De éstas, en 21 ocasiones se ha iniciado por los órganos autonómicos, respondiendo en todas ellas a denuncias, excepto en una ocasión correspondiente a una solicitud de autorización.

— Desde la Administración General del Estado se ha iniciado en 10 ocasiones, y también siempre a raíz de denuncias de particulares.

— En todas ellas la propuesta de órgano competente por parte del que inicia el mecanismo de designación ha sido aceptada, razón por la cual no ha sido preciso convocar la Junta Consultiva en Materia de Conflictos. Sólo en dos ocasiones se plantearon dudas previas por ambas Administraciones, y se solventaron en fase preliminar. En un asunto, se convino solicitar ampliación de la información presentada por el interesado, lo cual permitió designar de forma cierta el órgano competente, y, en otra ocasión, la Abogacía del Estado de la Subsecretaría del entonces Ministerio de Economía emitió informe a cerca de determinados elementos procedimentales que fueron suficientes para consensuar la procedencia de la competencia autonómica<sup>12</sup>.

— En tres ocasiones el SDC ha sido designado como órgano competente, siendo en las 28 restantes ocasiones la Dirección General de Defensa de la Competencia de Cataluña (DGDCC).

— En una ocasión el SDC, de acuerdo con el art. 5.dos de la Ley 1/2002, ha informado a los órganos autonómicos de una denuncia que se refería a conductas que afectan a esa Comunidad Autónoma de forma significativa. Y, siguiendo lo dispuesto en su párrafo *d*), oportunamente se informó de la incoación del expediente.

<sup>12</sup> La resolución del Tribunal catalán de Defensa de la Competencia (TCDC) de 10 de marzo de 2004 (expediente RC 1/04, Colegio Oficial de Detectives Privados de Cataluña) se produjo tras el recurso de alzada interpuesto por los denunciados que argumentaron incompetencia del órgano emisor, la DGDCC, que había resuelto el archivo de la denuncia.



— Con relación a 18 asuntos, la DGDCC ha comunicado al SDC acuerdos o resoluciones adoptados tanto en fase de instrucción como de resolución que ponían fin a los procedimientos iniciados por esa autoridad (art. 5.tres).

— Fuera del marco del mecanismo de designación de órgano competente, pero expresión igualmente de la coordinación de competencias que contempla la Ley 1/2002, el Consejo de Defensa de la Competencia se ha reunido en pleno (art. 5.uno) en 3 ocasiones<sup>13</sup>, habiéndose adoptado acuerdos que ponen de manifiesto el papel de coordinador entre el Estado y las Comunidades Autónomas para facilitar la aplicación uniforme de la LDC, que la Ley 1/2002 le tiene asignado.

El Consejo se constituyó en la primera reunión con la asistencia de la totalidad de sus miembros, lo cual fue muestra inequívoca del interés que el tema provoca en todas las Administraciones. Se aprobó un Reglamento de Funcionamiento Interno, así como la propuesta de Presidente de la Junta Consultiva en Materia de Conflictos, y en este escenario se presentó en primicia el Libro Blanco para la Reforma del Sistema Español de Defensa de la Competencia.

#### 4. CONCLUSIÓN

Aunque cabría pensar que tres años de aplicación de una norma son suficientes para poner de manifiesto sus posibles debilidades e imprevisiones, en el caso de la Ley 1/2002 es preciso señalar que la falta de actividad de la gran mayoría de los posibles órganos autonómicos competentes en su aplicación posiblemente ha limitado la experiencia en su aplicación y sólo ha dejado ver una parcela poco representativa de sus presuntas debilidades.

En cualquier caso, y admitida esta limitación, la Ley 1/2002, hasta donde se ha llegado en la aplicación de los procedimientos por ella previstos, ha respondido a la realidad con eficacia y coherencia en mucha mayor medida que la que muchos expertos vaticinaron el día que esta Ley vio la luz.

En efecto, los procedimientos de asignación de competencias se han activado sin problemas y sin necesidad de recurrir a los mecanismos de solución de conflictos, desmintiendo el escenario poco halagüeño que preveían algunos estudiosos. Además, las autoridades competentes han intercambiado información y han cooperado en la aplicación de la Ley. El Consejo de Defensa de la Competencia se ha ido consolidando como foro adecuado para la coordinación de todos los implicados y, aunque la Ley prevé mecanismos más detallados que los existentes en otros países con

<sup>13</sup> Marzo de 2003, diciembre de 2003 y enero de 2005.

sistemas descentralizados, no parece haber impuesto excesivas cargas burocráticas ni resultado en un retraso de la tramitación de los expedientes.

Quedan mecanismos previstos en la Ley pendientes de activar por primera vez, momento que deberemos esperar para poder calibrar con acierto su propia dimensión y efectos y, por supuesto, quedan abiertas todas las posibilidades para, respetando los principios y límites básicos establecidos en la Ley 1/2002, de Coordinación de Competencias, consensuar todos los mecanismos de comunicación voluntarios que las Administraciones vayan detectando como positivos a lo largo de la aplicación práctica de esta Ley.

También está pendiente que empiecen a funcionar los distintos órganos que se han ido constituyendo en los últimos años, lo que probablemente exigirá un nuevo esfuerzo en la definición de los mecanismos para la puesta en común de la información, la gestión de los expedientes y, sobre todo, la garantía de coherencia en la aplicación de la Ley de Defensa de la Competencia en todo el territorio nacional. Si a ello sumamos la probable reforma institucional en el ámbito de la Administración General del Estado que se anuncia en el Libro Blanco para la Reforma del Sistema Español de Defensa de la competencia, resulta claro que la andadura de la Ley 1/2002 no ha hecho sino empezar y que son importantes los retos que se plantean en los próximos años en este ámbito.

En todo caso, es preciso incidir en que la andadura de la aplicación de esta nueva Ley se ha iniciado desde el deseo de todas las Administraciones en juego por lograr un buen resultado y una eficaz aplicación de la misma.

Sin duda, este espíritu de cooperación leal entre todos los agentes con competencias en la materia es clave no sólo para el buen funcionamiento de cualquier mecanismo que previese la Ley, sino para la superación de cualquier limitación o laguna de la misma y, en definitiva, para lograr el objetivo último: un esquema coherente y eficaz para la lucha contra las conductas restrictivas de la competencia en todo el territorio nacional por parte del órgano administrativo mejor situado para ello.

## ANEXO

### A. ÓRGANOS COMPETENTES CREADOS Y AÚN NO ACTIVOS EN LAS DISTINTAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS (MAYO, 2005)

#### — Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Servicio Regional de Defensa de la Competencia (Decreto núm. 13/2004, de 13 de febrero, por el que se asignan funciones en materia de defensa de la competencia y se crea el Servicio Regional de Defensa de la Competencia, *BORM*, núm. 43, de 21 de febrero de 2004).



– *Comunidad Autónoma de Galicia.*

Tribunal y Servicio Gallego de Defensa de la Competencia (Ley 6/2004, de 12 de julio, Reguladora de los Órganos de Defensa de la Competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia, *DOG*, núm. 141, de 22 de julio de 2004).

Nombramiento del Presidente y Vocales del Tribunal Gallego de Defensa de la Competencia (Decreto de 25 de noviembre, *DOG*, de 9 de diciembre de 2004).

– *Comunidad de Madrid.*

Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid (Ley 6/2004, de 28 de diciembre, de Creación del Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid, *BOCM*, núm. 310, de 30 de diciembre de 2004).

Nombramiento del Presidente (Decreto 41/2005, de 21 de abril, *BOCM*, núm. 97, de 25 de abril de 2005).

– *Comunidad Autónoma de Extremadura.*

Jurado de Defensa de la Competencia de Extremadura (Ley 2/2005, de Creación del Jurado de Defensa de la Competencia de Extremadura, *BOAE*, núm. 78, de 7 de julio de 2005).

– *Comunidad Valenciana.*

Servicio de Defensa de la Competencia de la Generalidad Valenciana (Orden de 21 de abril de 2005, por la que se desarrolla el Decreto 112/2003, de 11 de julio, del Consejo de la Generalidad, que aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consejería de Economía, Hacienda y Empleo, *DOGV*, núm. 4995, de 28 de abril de 2005).

– *Comunidad Autónoma del País Vasco.*

Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia (Decreto 81/2005 de 12 de abril, de Creación del Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia y de asignación de funciones del Servicio de Defensa de la Competencia, *BOPV*, núm. 84, de 6 de junio de 2005).

B. SE AUTORIZA AL GOBIERNO PARA SU CREACIÓN,  
O SE ATRIBUYEN LAS COMPETENCIAS A ALGUNA UNIDAD,  
SIN QUE SE HAYAN CREADO AÚN LOS ÓRGANOS

– *Islas Baleares.*

Se autoriza al Gobierno de Las Islas Baleares para que pueda crear y regular los órganos de Defensa de la Competencia (Ley 11/2002, de 23

de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas, Disposición Adicional quinta, *BOPIB*, núm. 169, de 23 de diciembre de 2002).

— *Canarias.*

Se atribuyen a la Consejería de Economía y Hacienda las competencias que corresponda en materia de Defensa de la Competencia (Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, *BOC*, núm. 34, de 19 de febrero de 2004).