

# CONCENTRACIÓN Y COMPETENCIA

Xavier VIVES

Instituto de Análisis Económico

CSIC, Barcelona

## I. INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre concentración, competencia y bienestar económico son complejas y están sujetas a revisión constante en la literatura económica. A pesar de ello, un hilo conductor fundamental inspira las políticas de defensa de la competencia tanto en los EE UU, que cuenta con una mayor tradición, como en Europa. A saber: una competencia vigorosa es la mejor garantía de eficiencia económica y de mejora del bienestar social. El problema consiste en cómo traducir esta prescripción genérica en recomendaciones prácticas para las autoridades a cargo de la defensa de la competencia y, en concreto, elucidar qué papel juega la concentración del mercado como indicador de posibles comportamientos anticompetitivos o de ejercicio de poder de monopolio.

En este artículo intentaré destilar algunas ideas basadas en desarrollos recientes del análisis de economía industrial con la esperanza de que aporten alguna luz a la comprensión de las relaciones entre la concentración, el poder de mercado y el bienestar. Asimismo se mostrarán las implicaciones del análisis para el diseño de una política pública sobre el control de las concentraciones.

El esquema conceptual se basará en el modelo estilizado de competencia entre empresas que se debe a Cournot, descrito en la sección 2 de este trabajo. Los efectos de las combinaciones o fusiones entre empresas se desarrollarán en la sección 3. Seguidamente, en la sección 4, se presentarán las limitaciones que el uso del modelo de Cournot supone para el análisis de las concentraciones. En la sección 5 se aplicarán los resultados obtenidos al diseño de una política de control de concentraciones. Para ello, se tendrán en cuenta los distintos diseños institucionales de este control en Europa y en los EE UU, así como en España. La última sección resume las principales conclusiones alcanzadas.

## II. UNA PRIMERA APROXIMACIÓN: LA PARÁBOLA DE COURNOT

A fin de examinar la relación entre el nivel de concentración, el grado de competencia y el nivel de bienestar en un mercado empecemos por definir algunos términos. Para fijar ideas considérese un mercado con un producto homogéneo con  $n$  empresas y barreras a la entrada que no permitan competencia externa.

El *poder de mercado* de una empresa viene dado por su capacidad para elevar los precios por encima del coste marginal de producción. Un índice usual del poder de mercado (o de monopolio) de una empresa es el llamado índice de Lerner ( $L$ ) o desviación relativa del precio ( $p$ ) del coste marginal ( $CM$ ),

$$L = \frac{p - CM}{p}$$

El grado de competencia en un mercado está inversamente relacionado con el poder de mercado de las empresas.

La medida estándar de *bienestar* en una industria es el excedente total o suma del excedente del consumidor —la diferencia entre lo que paga el consumidor y la cantidad máxima que estaría dispuesto a pagar por el bien en cuestión— y de los beneficios de las empresas.

Existen diversas medidas de la *concentración* en un mercado. Consideremos uno de los índices favoritos de los economistas (aunque, en la práctica, la correlación entre índices alternativos de concentración es bastante elevada): el índice de *Herfindahl* ( $H$ ). El índice  $H$  se define como la suma de los cuadrados de las cuotas de mercado de las empresas de la industria,

$$H = \sum_{i=1}^n s_i^2$$

(en tanto por ciento,  $s_i$  para la empresa  $i$ ). Este índice da más peso a las empresas mayores y por tanto incorpora una medida de la desigualdad del reparto del mercado. Además, tiene una relación directa con los márgenes de una industria de producto homogéneo en un contexto en que las empresas compiten independientemente mediante las cantidades ofrecidas en el mercado, el caso contemplado por Cournot en su teoría del oligopolio (Cournot (1838)). En efecto, en este caso el índice de Lerner para una empresa es igual a su cuota de mercado dividida por la elasticidad de demanda en el mercado —así para la empresa  $i$ ,

$$\frac{p - CM_i}{p} = \frac{s_i}{h}$$

Obsérvese que una empresa más eficiente, con costes marginales más bajos, tendrá una cuota de mercado superior.

De ahí se sigue fácilmente que el índice  $H$  dividido por la elasticidad de la demanda de mercado iguala la suma (ponderada por las cuotas de mercado) de los índices de Lerner de las empresas

$$\left( \text{es decir: } \sum_{i=1}^n s_i L_i = \frac{H}{\eta} \right)$$

Vemos pues que el grado de monopolio agregado de la industria es, para una elasticidad de demanda dada, directamente proporcional a la concentración, medida ésta según el índice  $H$ . Por ejemplo, si las  $n$  empresas son igualmente eficientes entonces  $H = 1/n$  y el margen relativo sobre el coste marginal (el índice de Lerner) iguala  $1/n\eta$ . Además se comprueba fácilmente que, si las empresas tienen costes marginales constantes, el bienestar, medido por el excedente total de la industria, es creciente con el número de empresas  $n$  (y decreciente con  $H$ ).

¿Quiere esto decir que existe siempre una relación monótona entre el bienestar y la concentración del mercado?

La respuesta es negativa. Si las empresas mantienen diferencias de eficiencia productiva o existen economías de escala, un incremento de la concentración puede aumentar el bienestar. El caso de las economías de escala es sencillo: una fusión de dos empresas que incremente la concentración pero consiga rebajar costes —por ejemplo, evitando duplicaciones de costes fijos— puede hacer disminuir los precios e incrementar el bienestar tal como ha puesto de manifiesto Williamson (1968). Con empresas de distintas eficiencias es incluso posible que una elevación del precio acompañado por un incremento de  $H$  aumente el bienestar. Por ejemplo, en un duopolio con una empresa eficiente y una bastante ineficiente —con coste marginal cerca del precio de mercado— cerrar esta última puede incrementar el bienestar, puesto que transfiere producción de la empresa menos eficiente a la más eficiente. Para explicar la asociación positiva entre concentración y bienestar, obsérvese que éste se incrementa si una producción total pasa por ser realizada por empresas pequeñas e ineficientes a ser realizada por empresas más grandes y eficientes. El resultado es que el precio no varía y la producción se realiza a menor coste.

De hecho en la literatura de la economía industrial se han debatido extensamente las relaciones entre concentración, poder de mercado y bienestar desde los estudios pioneros de Bain. La evidencia empírica tiende a corroborar una asociación positiva, aunque débil, entre el grado de concentración y los márgenes de rentabilidad de las empresas<sup>1</sup>. Sin

<sup>1</sup> Al menos en los numerosos estudios realizados con datos de la industria de los EE UU, véase Schmalensee (1987). Una posible explicación de la falta de evidencia concluyente sobre la

embargo, de acuerdo con nuestra discusión anterior, esta correlación es compatible con dos visiones contrapuestas de los efectos de la concentración en el mercado sobre el bienestar. La primera visión, en la tradición de Bain y predominante en la regulación *antitrust* en los EE UU y Europa, mantiene que mercados concentrados y con barreras a la entrada, en donde unas pocas empresas se reparten las ventas, dan pie a comportamientos no competitivos que resultan en niveles elevados de precios y pérdidas de bienestar. Esta visión, que podemos denominar de «poder de mercado», ha sido contrapuesta —principalmente por la escuela de Chicago— con la idea de «eficiencia diferencial en costes», según la cual las empresas más eficientes tendrán una cuota de mercado y beneficios más elevados y, en consecuencia, mercados con diferencias de productividad importantes entre empresas tenderán a estar concentrados y a tener beneficios medios altos, sin que ello comporte necesariamente niveles de bienestar reducidos<sup>2</sup>.

### III. LAS FUSIONES EN EL MODELO DE COURNOT

Veamos, en el contexto del modelo de Cournot, los efectos de las *fusiones* o *combinaciones* entre empresas. Las fusiones pueden tener un efecto anticompetitivo puro —por ejemplo, en el caso de empresas idénticas con costes marginales constantes—; pero pueden contribuir también a racionalizar la producción —es decir, manteniendo la misma producción total transferir output de las empresas menos eficientes a las más eficientes— e incluso favorecer sinergias entre las unidades productivas, realizando economías de escala.

El análisis del efecto de una fusión se debe realizar comparando la situación de equilibrio inicial, con las empresas independientes, con el nuevo equilibrio en el mercado resultado de la combinación de las empresas fusionadas. De esta manera se tienen en cuenta todas las interacciones estratégicas relevantes.

Farrell y Shapiro en un trabajo reciente (1990) obtienen los siguientes resultados: (1) Si una fusión no genera sinergias es decir, si la entidad fusionada no mejora la capacidad de producción conjunta de las empresas individuales entonces eleva el precio de mercado. Nótese que este caso es compatible con la racionalización de la producción. (2) Son necesarias economías de escala o de aprendizaje importantes para que una fusión reduzca los precios. Además estas economías deben ser mayores cuanto más grandes sean las cuotas de mercado de las empresas fusiona-

---

existencia de beneficios de monopolio es la posibilidad de que estas rentas hayan sido capturadas, al menos en parte, por los oferentes de insumos.

<sup>2</sup> Véase Scherer y Ross (1990) y Vives (1986) para una discusión más detallada.

das y cuanto mayor sea la elasticidad de demanda de la industria. (3) Con rendimientos decrecientes a escala —y algunos supuestos técnicos en la demanda— una fusión, que sea beneficiosa para las partes involucradas y que incremente el precio de mercado, incrementará el bienestar si la cuota de mercado combinada de las empresas fusionadas antes de la concentración es suficientemente pequeña —en relación a las cuotas de mercado de las otras empresas ponderadas por su respuesta en términos de producción. Este resultado se debe a que, bajo las condiciones expuestas, una reducción de la producción conjunta de las empresas combinadas, típica de una fusión en el contexto del modelo de Cournot, aumenta los beneficios de las empresas rivales en mayor medida que perjudica a los consumidores. La idea fundamental es que la transferencia de producción de empresas pequeñas e ineficientes a empresas más grandes y eficientes mejora el excedente global de las empresas.

Ahora bien, la valoración de las fusiones dependerá del criterio de bienestar que se considere más adecuado. Si solamente se tiene en cuenta el bienestar de los consumidores entonces precios bajos es lo que importa y todo incremento de concentración es sospechoso. Este criterio estaría basado en la idea de que la propiedad de las empresas, y por tanto la percepción de beneficios, está concentrada en un segmento muy pequeño de la sociedad. Sin embargo, la participación en fondos de inversión por parte de capas amplias de la población, como mínimo, parece indicar que los beneficios empresariales deberían tener algún peso en el criterio de bienestar global. En caso extremo, dando el mismo peso al excedente del consumidor que a los beneficios empresariales, el criterio adecuado es el tradicional excedente total de la industria. En este caso, como hemos argumentado, puede existir una asociación positiva entre concentración y bienestar.

El enfoque anterior pone énfasis en el análisis de los efectos externos de las fusiones, es decir, efectos sobre empresas rivales y consumidores. Si el efecto externo es positivo, entonces la fusión debería ser aprobada puesto que, en principio, solamente serán propuestas fusiones rentables para las empresas fusionadas. Si es negativo, entonces las empresas que quieren fusionarse deberían argumentar ahorros de costes al menos tan grandes como el perjuicio externo causado. Nótese que estos ahorros de costes son muy difíciles de medir antes de que la fusión tenga lugar —de hecho, hasta que no haya transcurrido un período de tiempo que puede ser largo— y, dado que las empresas que se fusionan, tienen incentivos a exagerar los efectos beneficiosos de la fusión. Por lo tanto, la prueba de la existencia de estas economías debe recaer en las entidades que promueven la fusión. Sin embargo, nótese que las empresas pueden demostrar sinergias y esconder costes potenciales de la fusión; de hecho muchas fusiones incurren en costes de reorganización muy importantes<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Diversos estudios empíricos también han cuestionado la rentabilidad privada de muchas fusiones. Este fenómeno se puede explicar por la divergencia de intereses entre los propietarios y los gestores de las empresas.

El procedimiento propuesto tiene la ventaja de que no se necesita información sobre los costes de las empresas que proponen la concentración, sino solamente sobre las cuotas de mercado y la respuesta de la producción de las empresas que no participan.

El análisis de los efectos de la concentración en el contexto del modelo de competencia en cantidades (Cournot) y producto homogéneo es rico y proporciona pautas a utilizar para la política de defensa de la competencia. Sin embargo este análisis es limitado por una serie de razones.

#### IV. LIMITACIONES DEL ANÁLISIS Y FACTORES ADICIONALES

##### 1. EL TIPO DE COMPETENCIA

La competencia en el mercado puede no ajustarse a la tipología de Cournot. En general el modelo de competencia en cantidades con producto homogéneo parece adecuado, o es una buena aproximación, cuando la variable estratégica fundamental es la capacidad o el nivel de producción. Sin embargo, existen muchos mercados en los que la variable estratégica fundamental es el precio en un contexto de producto diferenciado —por ejemplo, con producción por encargo— en los que las empresas pueden ajustar la producción a la demanda rápidamente. En régimen de competencia de precios con diferenciación del producto las fusiones entre empresas proporcionan incentivos tanto a los participantes como a los no participantes a elevar los precios en ausencia de sinergias. En este contexto el análisis de las cuotas de mercado puede tanto infravalorar como sobrevalorar los efectos de las fusiones en la competencia<sup>4</sup>.

##### 2. FUSIONES Y COLUSIÓN

Se ha supuesto implícitamente que la fusión de empresas no cambia el régimen de competencia, ya sea en un sentido competitivo o anti-competitivo. Sin embargo, la presunción es que los mercados más concentrados tenderán a favorecer la coordinación entre empresas y comportamientos colusivos. Esta es una idea clásica en economía industrial y que ha sido adoptada en general por la política de la defensa de la competencia. En efecto, ni la colusión tácita ni los acuerdos de cartel tienden a funcionar bien con muchos participantes, ni tampoco cuando

<sup>4</sup> Véase Davidson y Deneckere (1985), Willig (1991) y Neven, Nuttall y Seabright (1993).

éstos son dispares y tienen dificultades de comunicación<sup>5</sup>. Esta intuición es corroborada por la teoría de los juegos repetidos que explica la estabilidad de la colusión mediante la utilización de estrategias de castigo que penalizan a las empresas que se desvían del acuerdo. Cuando el número de empresas es menor la cuota por empresa del beneficio colusivo es mayor y por tanto el incentivo a desviarse menor. Además, es más fácil observar, y castigar en consecuencia, una desviación<sup>6</sup>. Asimismo, evidencias recientes indican que el poder de mercado es un problema solamente en industrias con cinco competidores o menos<sup>7</sup>. Si la concentración aumenta la probabilidad de colusión de las empresas, entonces tenemos una razón adicional para sospechar de los aumentos de la concentración.

### 3. PODER DE MERCADO Y DISTORSIÓN DE COSTES

Hemos argumentado que los efectos perjudiciales del poder de mercado se pueden ver compensados por una mayor eficiencia productiva —por ejemplo, con la realización de economías de escala en una fusión. Sin embargo, el poder de mercado puede ser un enemigo de la eficiencia. Existen argumentos y evidencias que indican que los costes del poder de mercado en términos de eficiencia productiva pueden ser tan importantes o más que los relacionados con la eficiencia en la asignación de recursos<sup>8</sup>. La distorsión del poder de monopolio en los costes es un tema clásico en la literatura económica. Así, por ejemplo, Adam Smith afirmó que «El monopolio ... es un gran enemigo de la buena gestión» (Smith, p. 147, 1937), y John Hicks que «El mejor beneficio del monopolio es la vida tranquila» (Hicks, 1935).

El esfuerzo inadecuado o insuficiente para reducir costes se ha denominado ineficiencia-X. Este tipo de ineficiencia se puede relacionar con el problema de la separación de propiedad y gestión de la empresa y con la racionalidad limitada de los agentes económicos, que pueden tener comportamientos no optimizadores al utilizar reglas de actuación que sólo cambian cuando se manifiestan patentemente inviables. La falta de competencia puede agravar la ineficiencia descrita.

Una razón añadida que explica incrementos de costes inducidos por el poder de mercado son los esfuerzos para capturar rentas por parte de

---

<sup>5</sup> Véase Kühn y Vives (1995) en donde se analizan los intercambios de información entre empresas como una práctica que facilita la colusión. Sin embargo, también existen carteles exitosos con muchos participantes (véase Kihlstrom y Vives (1992)). Además, una disminución de la concentración que comporte cuotas de mercado más iguales podría significar un incremento de la probabilidad de colusión al facilitar la coordinación entre las empresas.

<sup>6</sup> Véase Vives (1986).

<sup>7</sup> Aportada por Bresnahan y Reiss (1991).

<sup>8</sup> Véase Vives (1994) para un análisis más extenso.

distintos agentes sociales y conseguir posiciones de monopolio. Así las empresas con poder de mercado pueden realizar inversiones estratégicas en capacidad productiva, tecnología, desarrollo de productos o publicidad que no sean óptimas desde un punto de vista social. Al mismo tiempo las empresas pueden incurrir en gastos para presionar a autoridades o influir en la opinión pública a fin de conseguir ventajas de la administración.

#### 4. ENTRADA POTENCIAL

En el análisis realizado hasta ahora hemos supuesto la existencia de barreras a la entrada en el mercado. Sin embargo, en muchas situaciones estas barreras son lo suficientemente bajas como para que entrantes potenciales puedan tener un efecto importante. La *entrada potencial* en un mercado disciplina la conducta de las empresas establecidas de acuerdo con la teoría de los mercados impugnables<sup>9</sup>. Sin embargo, existen estrategias de prevención de entrada que pueden tener éxito aunque el coste de entrada en el mercado sea bajo y, por consiguiente, el poder disciplinador de la competencia potencial en relación a los beneficios empresariales se pone en discusión. El papel de la competencia potencial puede ser más efectivo en disciplinar los costes y reducir la ineficiencia-X de las empresas establecidas. En efecto, una empresa que haya disfrutado su poder de mercado en forma de costes elevados tendrá una desventaja competitiva cuando se enfrente a entrantes potenciales —éste ha sido el caso, por ejemplo, de algunas aerolíneas americanas durante el proceso de desregulación del sector. Una consecuencia de la amenaza de entrada en un mercado puede ser la reducción del incentivo de las empresas a fusionarse a menos que consigan sinergias importantes. En efecto, una fusión que incremente los beneficios pero no reduzca costes atraerá la entrada de otras empresas, lo que disipará los beneficios de la fusión.

#### 5. PODER DE MERCADO E INNOVACIÓN

Un último elemento que no ha sido considerado explícitamente es el efecto del poder de mercado y la concentración en la *innovación*. Este efecto es potencialmente muy importante puesto que innovaciones que reducen los costes de forma permanente generan beneficios a largo plazo.

La eficiencia dinámica de la competencia se ha debatido extensamente. Schumpeter (1943) propone que el poder de monopolio es necesario (o mejor dicho, es un mal necesario) para la innovación, y esta-

<sup>9</sup> Véase Vives (1986).

blece relaciones positivas entre el tamaño y el poder de mercado de la empresa y su capacidad innovadora pero también sugiere, en su famoso «proceso de creación destructiva», que la amenaza de entrada de rivales innovadores es el incentivo fundamental para que el monopolista establecido innove. El resumen de los argumentos teóricos y empíricos sobre competencia e innovación sugieren<sup>10</sup> que para fomentar la innovación y la reducción de costes no debe existir un grado demasiado elevado de poder de mercado —y, en particular, en sectores de oportunidad tecnológica.

## V. APLICACIÓN AL CONTROL DE CONCENTRACIONES

¿Qué nos aportan estas consideraciones teóricas a la práctica de la política de defensa de la competencia? En un mundo ideal la evaluación de una fusión entre empresas, implicando una elevación de la concentración en el mercado, debería ser examinada mediante la formulación y contrastación econométrica de un modelo de competencia adaptado al mercado en cuestión, y mediante un análisis exhaustivo coste/beneficio que determinase si la fusión propuesta incrementa o disminuye el excedente total de la industria. Es decir, la suma —quizás apropiadamente ponderada— del excedente del consumidor y los beneficios de las empresas, e incluso debería tener en cuenta posibles efectos en otros sectores de la economía. Este estudio debería comparar la situación inicial con el equilibrio resultante de la competencia en el mercado de la fusión propuesta. En la práctica este ideal no es realizable.

En primer lugar, debido al grado de desarrollo de los estudios de economía industrial. En particular, la falta de resultados suficientemente generales en la teoría del oligopolio que relacionen la estructura de la industria con la conducta de las empresas y el funcionamiento final del mercado. En segundo lugar, por problemas de información y de tiempo. En particular la escasa información que las agencias de defensa de la competencia poseen en el período inicial de examen de una propuesta de fusión y el necesariamente limitado período de tiempo del que disponen para realizar un estudio exhaustivo.

La pregunta debe ser pues: ¿cómo nos puede ayudar el análisis de economía industrial a diseñar un procedimiento realista, aunque necesariamente imperfecto, de evaluación de las fusiones?

Una primera conclusión general del análisis presentado es que la presión competitiva es la mejor guía disponible para mejorar la eficiencia en la economía y el bienestar social. Una conclusión más operativa es que niveles de concentración elevados y la existencia de barreras a la

---

<sup>10</sup> Véase Vives (1994).

entrada son una condición necesaria para el ejercicio del poder de monopolio pero ciertamente no constituyen una condición suficiente. Por consiguiente, niveles de concentración y cuotas de mercado bajos pueden ser tomados como ausencia de poder de mercado mientras que niveles elevados indican que una investigación más detallada es necesaria para averiguar la existencia y las consecuencias del poder de mercado de las empresas. El efecto de una concentración elevada debe ser estudiado teniendo en cuenta la competencia potencial. Asimismo, las posibles ganancias de eficiencia de una fusión deberían ser consideradas explícitamente teniendo en cuenta que la prueba de la existencia de estas economías debe recaer en las entidades que promueven la fusión.

Las implicaciones de este resultado para el procedimiento a seguir en relación a las concentraciones de empresas son las siguientes. Se trata de abordar el examen de una fusión en dos etapas, estableciendo un test sencillo en la primera —mediante un índice de concentración o de cuota de mercado— de manera que solamente aquellas fusiones que superen el test (es decir, que sobrepasen un umbral mínimo) sean investigadas a fondo. De esta manera el coste del proceso de defensa de la competencia se reduce junto con la incertidumbre inducida en el sector privado. Este procedimiento es, en esencia, el seguido tanto en los EEUU —de acuerdo con los *Merger Guidelines* del *Department of Justice*, revisados en 1992 y más recientemente en 1997— como en Europa con la regulación de la Unión Europea de 1989 sobre el control de concentraciones. En los EEUU se utiliza el índice de Herfindahl  $H$  para definir zonas de concentración baja, moderada y alta como filtros para orientar la actuación de la autoridad pública. En la Unión Europea, así como en la Ley de Defensa de la Competencia española promulgada en 1989, se utiliza la cuota de mercado de las empresas que participan en la fusión como criterio discriminador. En la práctica tanto en Europa como en los EEUU se tienen en cuenta factores adicionales tales como las condiciones de entrada, indicadores de la facilidad de colusión y las posibles economías realizadas en la fusión. Una diferencia importante sin embargo es que la Comisión Europea no ha confeccionado, ni el Gobierno español en su ámbito, una «Guía de Fusiones» que establezca el procedimiento de análisis de las fusiones propuestas y que incluya, como en el caso de los EEUU, el método por el cual se define el mercado relevante. Asimismo, el procedimiento europeo no considera de manera sistemática las condiciones de entrada y los argumentos de eficiencia en relación a las fusiones, y pone énfasis en el concepto de «dominancia» de una empresa individual —que perjudica la competencia efectiva en el mercado— más que en el de poder de mercado teniendo en cuenta la interrelación con otras empresas.

Un problema fundamental al que deben enfrentarse los garantes de la defensa de la competencia es la definición del mercado relevante. Obviamente la extensión del mercado puede prejuzgar de manera importante el grado de monopolio que se puede ejercer en el mismo.

Según el primer estudio de la práctica de la regulación de fusiones por la Comisión Europea, llevado a cabo por Neven, Nuttall y Seabright (1993), la definición de mercado relevante parece haber sido demasiado restrictiva, lo que ha llevado a la Comisión a tener en cuenta factores compensatorios del poder de mercado de forma un tanto arbitraria. Sin embargo, la Comisión Europea ha publicado recientemente un borrador de una guía sobre definición del mercado relevante que se asemeja al método usado en los EEUU.

El procedimiento de control de las concentraciones de empresas varía entre los EEUU y la UE así como dentro de sus países miembros. En la UE la Comisión Europea (CE) se encarga de recibir la notificación de la concentración, de su investigación, mediante la *Merger Task Force* (MTF) del Directorado de Defensa de la Competencia, y toma una decisión. La decisión puede ser apelada en los tribunales (Corte Europea de Justicia y Tribunal de Primera Instancia). En los EEUU las etapas de notificación e investigación corren a cargo del Departamento de Justicia y de la *Federal Trade Commission* y la decisión está en manos de los jueces (*Federal District Courts*). Se puede apelar a instancias superiores (*Appeals Court* y *Supreme Court*). En Alemania el *Bundeskartellamt* integra las fases de notificación, investigación y decisión. Esta última puede ser puesta en cuestión por el Ministerio de Economía. También existe la posibilidad de apelación a los tribunales de justicia. En el Reino Unido y Francia la notificación (voluntaria antes de la fusión) se hace a una instancia del gobierno, la investigación se realiza por la agencia de defensa de la competencia (*Monopoly and Mergers Commission* y *Conseil de la Concurrence*, respectivamente) mientras que la decisión está en manos políticas. La decisión en el Reino Unido no se puede recurrir mientras que en Francia se puede recurrir al Consejo de Estado. En todos los casos el criterio que guía la decisión es el poder de mercado (o dominancia en la UE) con la única salvedad del Reino Unido en donde es el interés público con énfasis en el poder de mercado.

En España el Servicio de Defensa de la Competencia (SDC), órgano integrado en la estructura jerárquica del Ministerio de Economía y Hacienda, instruye el expediente si la concentración supera unos ciertos umbrales o bien por notificación voluntaria de las partes implicadas. El expediente se remite al Ministro de Economía y Hacienda, el cual a su vez puede decidir remitirlo al Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) para que lo informe. En todo caso la decisión corresponde al Gobierno que utilizará criterios de defensa de la competencia y de interés público. Así en España el TDC es un órgano meramente consultivo en materia de concentraciones al que ni siquiera se le debe consultar necesariamente y que no puede intervenir por propia iniciativa. La notificación se realiza al SDC, la investigación también la realiza el SDC, el TDC aporta su dictamen técnico si es requerido para ello, y la decisión está en manos del Ministro de Economía y Hacienda. Dada esta estructura no es de extrañar la escasa entidad de la actividad del TDC en materia de

concentraciones. Sorprende, de hecho, que concentraciones importantes en el sector bancario y eléctrico, por poner ejemplos visibles, no hayan sido examinadas por las autoridades de defensa de la competencia. La razón seguramente estriba en la involucración del gobierno como parte interesada en la operación. El resultado sin embargo es una sustracción a la sociedad del debate necesario sobre las consecuencias para la competencia de las mencionadas operaciones.

El procedimiento comunitario no está exento de problemas. Un problema importante es la posibilidad de que presiones políticas o de *lobby* distorsionen las decisiones dada la falta de transparencia en el proceso de decisión. Estas situaciones se podrían minimizar si la MTF publicara su informe sobre el caso de manera pública antes de que la CE tome una decisión. Esta medida reforzaría la independencia de la MTF. Existen también propuestas más drásticas para aumentar la transparencia y la independencia del procedimiento. Así, por ejemplo, la UE podría adoptar un esquema parecido al alemán integrando en la MTF, como agencia independiente, las fases de notificación, investigación y decisión, con la posibilidad de que esta última sea cambiada por la CE <sup>11</sup>.

La falta de dinamismo, en general y en particular en relación a las concentraciones, de la política de defensa de la competencia en España sugiere la necesidad de un cambio en la estructura legal que dote de mayor independencia, formal y material, al TDC <sup>12</sup>. En efecto, no es suficiente que el TDC sea un órgano de estudio y reflexión y que tenga capacidad para realizar informes sobre la competencia a iniciativa propia y elevarlos al Gobierno. La separación de funciones entre el SDC y el TDC, con la responsabilidad de la fase instructora de expedientes en el primero, implica una dependencia material del órgano independiente, el TDC, en relación al órgano jerárquicamente dependiente del MEH, el SDC. Así el órgano independiente no puede tener la iniciativa de instruir expedientes <sup>13</sup>. Esta situación se agrava considerablemente en el caso del control de las concentraciones puesto que el TDC juega en este caso un papel totalmente secundario como hemos visto. Una integración en el TDC de las fases de notificación, pasando de voluntaria a obligatoria a partir de una cierta dimensión, investigación, y propuesta —pública— de resolución, con la decisión final o, al menos, la posibilidad de revisión de la decisión, en manos del Ministro de Economía y Hacienda o del Gobierno, supondría un reforzamiento del control de las concentraciones en España.

<sup>11</sup> Neven, Nuttall y Seabright (Cap. 8, 1992) examinan los pros y contras de esta y otras posibilidades.

<sup>12</sup> Sorprende, por ejemplo, el reducido número de expedientes sobre concentraciones que son remitidos al TDC (véanse los datos para el período 1990-1996 en el apartado III del Informe anual de Gestión del Servicio de defensa de la competencia, 1996).

<sup>13</sup> Véase Cases (Cap. 3, 1995) para un desarrollo del argumento.

En definitiva, la dificultad de la tarea de la investigación de los efectos de las concentraciones de empresas en la competencia y el bienestar, y la utilización de criterios simplificadores para facilitar el análisis, no deben hacernos olvidar que los avances recientes en los estudios de economía industrial, y en particular en su parte empírica, pueden dar nueva y más clara luz al problema. Por ejemplo, si se dispone de suficientes datos se puede estimar directamente el efecto de las fusiones en los precios. Esta estimación se puede llevar a cabo mediante la simulación de ecuaciones de precios relacionando los mismos con la estructura del mercado (concentración) o mediante simulaciones basadas en la estimación econométrica directa de la elasticidad de la demanda a la que se enfrenta una determinada empresa<sup>14</sup>. El coste para una agencia de defensa de la competencia de la realización de este tipo de estudios es ciertamente pequeño en comparación con los beneficios potenciales de una intervención pública más informada y, por consiguiente, más acertada.

## VI. CONCLUSIONES

En primer lugar, aunque las relaciones entre concentración del mercado y competencia son complejas, se puede afirmar que un nivel bajo de concentración reduce la posibilidad del ejercicio del poder de mercado y de los comportamientos colusivos. Así fusiones o combinaciones de empresas en mercados poco concentrados y que no eleven la concentración de manera sustancial no deben ser contemplados con sospecha por las autoridades de defensa de la competencia. Si, por el contrario, estas condiciones no se dan, las autoridades deben examinar las concentraciones propuestas y tener en cuenta factores tales como las condiciones de entrada y las posibles ganancias en eficiencia, recayendo la carga de la prueba de estas últimas en las empresas que proponen la combinación.

En segundo lugar, la importancia de mantener una actitud vigilante en materia de concentraciones no disminuye con la perspectiva, y la realidad, de la integración del mercado europeo. En efecto, la integración del mercado europeo no tiene por qué disminuir necesariamente los incentivos a conseguir un mayor poder de mercado a través de las combinaciones entre empresas, ni tiene por qué aumentar necesariamente las eficiencias potenciales de una combinación. La integración del mercado sí que implica una mayor atención a la definición del mercado relevante y a las cuestiones de entrada en el mercado<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Véase como ejemplos la discusión de Baker (1997) del caso *FTC vs. Staples* y el estudio de Hausman, Leonard y Zona (1992) del mercado de la cerveza con datos obtenidos aprovechando el proceso de informatización de las ventas al por menor en supermercados.

<sup>15</sup> Véase el Cap. 10 del estudio realizado por London Economics y el Instituto de Análisis Económico para la Comisión Europea (1997).

En tercer lugar, el análisis del proceso de control de las concentraciones, así como consideraciones de economía política, sugieren la necesidad de reforzar la independencia formal y material de las agencias encargadas de la implementación del control así como de garantizar la transparencia del proceso. La conclusión se aplica no solamente al control de concentraciones sino a todo el proceso de defensa de la competencia. Estas consideraciones son válidas en particular para el caso español en donde el papel del TDC en el proceso de control de concentraciones es marginal. En este sentido una propuesta a considerar sería integrar en el TDC las fases de notificación, investigación, y propuesta —pública— de resolución, manteniendo la decisión final —o la posibilidad de revisión de la decisión— en manos del Gobierno.

Finalmente, cabe destacar que los progresos recientes en el análisis de mercados en condiciones de competencia imperfecta y su contrastación mediante modelos econométricos hacen posible aportar evidencia directa de los efectos de las concentraciones en los precios y por tanto pueden contribuir a que las autoridades de defensa de la competencia y los tribunales tomen decisiones más informadas. Para que este análisis sea factible es necesario que los organismos de defensa de la competencia dispongan de los medios técnicos necesarios.

## REFERENCIAS

BAKER, J. (1997), «Econometric Analysis in *FTC v. Staples*», Mimeo, Federal Trade Commission.

BRESNAHAN, T. and REISS, P (1991), «Entry and Competition in Concentrated Markets», *Journal of Political Economy*, vol. 99, pp. 977-1009.

CASES, Ll. (1995), *Derecho Administrativo de la Defensa de la Competencia*, Escola d'Administració Pública de Catalunya, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S.A., Madrid.

COURNOT, A. (1838), *Recherches sur les Principes Mathématiques de la Théorie des Richesses*, Edición inglesa (ed. N. Bacon): *Researches into the Mathematical Principles of the Theory of Wealth* (Macmillan, 1987).

DAVIDSON, C. and DENECKERE, R. (1985), «Incentives to Form Coalitions with Bertrand Competition», *Rand Journal of Economics*, 16, pp. 473-86.

European Commission (1997), *Single Market Review*, vol. V (3): «Competition Issues» (London Economics, Instituto de Análisis Económico y Deutsches Institut für Wirtschaftsfortschritt).

FARRELL, J. and SHAPIRO, C. (1990), «Horizontal Mergers: An Equilibrium Analysis», *American Economic Review*, 80, pp. 107-26.

HAUSMAN, J., LEONARD, G. y DOUGLAS ZONA, J. (1992), «Competitive Analysis with Differentiated Products», Mimeo.

HICKS, J. (1935), «Annual Survey of Economic Theory: The Theory of Monopoly», *Econometrica*, vol. 3.

KIHLSTROM, R. y VIVES, X. (1992), «Collusion with Asymmetrically Informed Firms», *Journal of Economics and Management Strategy*, vol. 1, n.º. 2, pp. 371-396.

KÜHN, K-U. y VIVES, X. (1995), «Information Exchange Among Firms and their Impact on Competition», Documento de la Comisión Europea.

NEVEN, D., NUTTALL, R. y SEABRIGHT, P. (1993), «Merger in Daylight», *Centre for Economic Policy Research*.

SCHERER, F.M. y ROSS, D. (1990), *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Tercera Edición Boston: Houghton Mifflin.

SCHMALENSEE, R. (1987), «Inter-industry Studies of Structure and Performance», Schmalensee, R. and Willig, R.D. (eds.), *Handbook of Industrial Organisation*, Volume II, Elsevier Science Publishers, Amsterdam.

SCHUMPETER, J. (1943), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Unwin University Books, London.

SMITH, A. (1937), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, New York: Modern Library Edition.

VIVES, X. (1986), «Competencia estratégica en la teoría de la Organización Industrial», *Revista Española de Economía*, vol. 3, pp. 111-149.

VIVES, X. (1994), «La Competencia en la Perspectiva Europea», *Papeles de Economía Española*, 58, pp. 2-13.

WILLIAMSON, O.E. (1968), «Economies as an Antitrust Defense: The Welfare Tradeoffs», *American Economic Review*, vol. 58, 18-36, pp. 1372-6.

WILLIG, R. (1991), «Merger Analysis, Industrial Organization Theory and Merger Guidelines», *Brookings Papers*, pp. 281-332.

