

# APLICACIÓN DE 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, DURANTE EL PERIODO 2008 – 2010

CLARA GUZMÁN ZAPATER<sup>1</sup>

## I. Introducción

Han transcurrido ya 12 años desde que el Tribunal Constitucional dictó la sentencia 208/99, de 11 de noviembre, que inició el paso de un sistema centralizado en la defensa de la competencia aplicado exclusivamente por los órganos estatales, a otro descentralizado que culminó con la aprobación de 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.

Nos encontramos en un momento idóneo para hacer un balance de la situación en este ámbito, no solo teniendo en cuenta el camino recorrido desde la entrada en vigor de dicha ley, sino además los cerca ya de cuatro años de aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia, lo cual nos permite tener una cierta perspectiva sobre el encaje que se ha producido entre ambas.

La Ley de Defensa de la Competencia de 1989 se había concebido en un contexto en el que las comunidades autónomas no contaban con competencia alguna en este ámbito, por lo que en su redacción original no se previeron mecanismos de coordinación ni disposiciones orientadas a garantizar la aplicación uniforme de la ley en todo el territorio nacional.

Más de quince años después y tras la aprobación de 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, se llevó a cabo la reforma que llevaría a la nueva Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. En

1. Directora de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia.

este nuevo contexto el legislador mejoró y reforzó los mecanismos orientados a la consecución de una aplicación uniforme de la misma. En particular a través de las solicitudes de informes a las comunidades autónomas en aquellos expedientes que puedan tener un impacto significativo en el territorio de una comunidad autónoma concreta, así como por medio de la legitimación activa de las autoridades de competencia para impugnar actos administrativos y reglamentos que constituyan obstáculos para la competencia en el mercado.

Este año la CNC ha publicado un informe trianual sobre la aplicación de 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. Basándonos en la información contenida en el mismo, en el presente artículo, además de analizar el funcionamiento del sistema de coordinación entre la CNC y las autoridades de competencia autonómicas en la gestión diaria de expedientes, veremos cómo han funcionado en la práctica los dos mecanismos citados anteriormente orientados a la aplicación uniforme de la LDC con el fin último de preservar la unidad de mercado a nivel nacional.

## II. El sistema de coordinación entre la CNC y las comunidades autónomas. Experiencia práctica

Recordemos que la Ley 1/2002, tiene como objeto establecer el marco jurídico para el desarrollo de las competencias ejecutivas del Estado<sup>2</sup> y de las comunidades autónomas asociadas, exclusivamente, con las conductas prohibidas (acuerdos, abusos y competencia desleal), a la vez que establecer los mecanismos de coordinación y colaboración necesarios, entre las distintas administraciones, al objeto de concentrar las actividades desarrolladas por cada una, evitando la duplicación de esfuerzos y acciones divergentes en el objetivo único y común de la eficacia en la defensa de la libre competencia.

Así, la Ley 1/2002:

- delimita las competencias estatales y autonómicas a través de los denominados «**puntos de conexión**».
- diseña los procedimientos de **asignación de casos** entre el Estado y las comunidades autónomas así como el mecanismo de resolución de conflictos, en su caso.
- establece los **mecanismos de colaboración y coordinación** necesarios entre el Estado y las comunidades autónomas para evitar los riesgos de la descentralización.

2. Las competencias legislativas en materia de defensa de la competencia corresponden al Estado, de acuerdo con la sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de noviembre de 1999. Véase la Disposición Final primera de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia («Títulos competenciales»).

### *Puntos de conexión*

Los denominados puntos de conexión por la Ley 1/2002 se corresponden con los criterios para delimitar la competencia estatal o autonómica en cada caso, estableciendo como criterio fundamental para la determinación del órgano competente el efecto territorial de la conducta.

Así, la competencia objetiva atribuible a las comunidades autónomas se halla limitada a aquellas actuaciones ejecutivas que hayan de realizarse en el territorio de cada comunidad y que no afecten al mercado supraautonómico.

Lo anterior implica que corresponde al Estado la normación y todas las actuaciones ejecutivas en relación con las prácticas que alteren la competencia en un ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional aunque las actuaciones se realicen en el territorio de una comunidad.

Es competencia exclusiva del Estado el control de las concentraciones económicas, la representación en materia de defensa de la competencia ante organismos internacionales y la aplicación en España del artículo 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Con el fin de garantizar la seguridad jurídica de los operadores y la uniformidad en la aplicación de las normas y minimizar los posibles conflictos derivados de la interpretación del principio general de territorialidad, la Ley establece un conjunto de reglas adicionales tendentes a aclarar cuándo una conducta es competencia del Estado aun cuando esta se realice en el territorio de una comunidad autónoma,<sup>3</sup> reglas que, por el momento, no han sido objeto de aplicación en los 9 años de vigencia de la Ley 1/2002.

Las competencias son excluyentes, de manera que en cada caso, o es competente la comunidad autónoma correspondiente o lo es la Administración General del Estado a través de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC).

### *Asignación de casos*

Con carácter previo a la toma de cualquier decisión sobre el fondo del asunto es necesario determinar la autoridad competente para conocer y resolver el mismo, para lo cual la Ley 1/2002, en su artículo 2, establece un mecanismo basado en la reciprocidad de información, según el cual:

3. Son competencia del Estado aquellas conductas que puedan atentar contra la unidad de mercado nacional (por la dimensión del mercado afectado; la cuota de mercado de la empresa correspondiente; el tipo de restricción y alcance de los efectos de la misma) o puedan atentar contra el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las distintas partes del territorio nacional, a la libertad de circulación de personas y bienes o a la igualdad de todos los españoles.

- Las comunidades autónomas notifican a la Dirección de Investigación todas las denuncias recibidas, así como aquellas conductas detectadas de oficio respecto de las que existan indicios racionales de infracción.
- La Dirección de Investigación de la CNC notifica a los órganos autonómicos correspondientes copia de todas las denuncias recibidas y de las actuaciones practicadas de oficio respecto de las que existan indicios racionales de infracción que afecten al territorio de la comunidad autónoma en cuestión.

Este intercambio de información lleva a que, si ambas autoridades están de acuerdo, en un plazo máximo de quince días, la autoridad considerada competente pueda iniciar las correspondientes actuaciones.

Cuando exista discordancia entre autoridades sobre quién es la competente para conocer del caso, cualquiera de las autoridades en conflicto puede solicitar la convocatoria de la Junta Consultiva en materia de conflictos.

Esta Junta, creada en el artículo 3 de la Ley 1/2002, es el órgano especializado en el asesoramiento, mediante dictamen no vinculante, para la resolución de los conflictos de atribución de competencias que se susciten entre la Administración del Estado y de las comunidades autónomas, o entre estas entre sí, con ocasión de la aplicación de la legislación de Defensa de la Competencia.

La Junta está compuesta por miembros tanto de la Administración General del Estado como de la comunidad autónoma implicada.<sup>4</sup> En particular, por parte de la primera componen la Junta el presidente, nombrado por el ministro de Economía y Hacienda, oído el Consejo de Defensa de la Competencia y un representante designado por el ministro de Economía y Hacienda, quien actuará como secretario, mientras que por parte de la comunidad autónoma en conflicto participarán dos representantes designados por esta. Una vez reunida la Junta está obligada a emitir un informe en el plazo de quince días.

La aplicación del **criterio de territorialidad** (agotamiento de los efectos en el territorio de la respectiva comunidad autónoma) es la que ha provocado los escasos conflictos producidos hasta ahora. Así el Estado mantiene su aplicación rigurosa, sin tener en cuenta la intensidad o afectación significativa de dichos efectos o la relación de causalidad que se hubiera podido producir, y las comunidades autónomas en conflicto defienden una aplicación más flexible, alegando que en caso contrario se vería anulada su competencia ejecutiva.

4. La Ley 1/2002 garantiza que la composición de la Junta sea paritaria de tal forma que el número de representantes de la Administración General del Estado iguale el número de representantes de las comunidades autónomas tal y como se recoge en el apartado tercero del artículo del 3 de dicha Ley el cual establece que *«excepcionalmente, en el supuesto en que hubiese mas de una comunidad autónoma afectada por el conflicto de competencias, se designará un solo representante por cada una de ellas. Si las comunidades autónomas en conflicto fueren tres o más, se elevará el número de representantes de la Administración General del Estado para garantizar la composición paritaria de la Junta.»*

Hasta la fecha la Junta Consultiva se ha convocado en tres ocasiones y se ha pronunciado sobre tres casos.<sup>5</sup>

En los tres informes emitidos la Junta ha coincidido en la aplicación del ámbito geográfico del efecto de la conducta, de manera que si la conducta produce o puede producir efectos que van más allá del territorio de la comunidad autónoma correspondiente se considera perdida la competencia autonómica.

El informe de la Junta Consultiva no es vinculante, por lo que la autoridad no conforme puede plantear el correspondiente conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional.<sup>6</sup>

Por otro lado, incluso cuando se considera que la competencia es estatal, la Dirección de Investigación notifica a la respectiva comunidad autónoma todas aquellas denuncias y actuaciones de oficio sobre las que se plantea que alteran la libre competencia en un ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional, cuando considera que existe una especial incidencia en una comunidad autónoma.

### Mecanismos de colaboración

En tanto que las comunidades autónomas no disponen de una estructura administrativa adecuada para el ejercicio de las competencias que les corresponden, es decir, de una estructura que permita atribuir a órganos u organismos diferenciados la instrucción y la resolución de los procedimientos y que dote de especial autonomía o independencia al organismo que le corresponda dicha resolución, el Estado continúa habilitado para ejercer las competencias de resolución, como ha ocurrido con la Comunidad Valenciana, hasta julio de 2008<sup>7</sup> y actualmente con la Región de Murcia y comunidad autónoma de Canarias, cuyos expedientes, instruidos por los respectivos Servicios de Defensa de la Competencia, son resueltos por el Consejo de la CNC.<sup>8</sup>

Con el objetivo de dotar de un marco adecuado de colaboración con las comunidades autónomas que no tienen competencias en la materia o no tienen constituida y en funcionamiento la respectiva autoridad, se han suscrito sendos convenios de colaboración entre la CNC y la Administración del Principado de Asturias y con la comunidad autónoma de Illes Balears en 2009 y 2011, respectivamente, para la mejor aplicación de la normativa de defensa de la competencia

5. Caso Spanair-AENA, Caso Estación Sur de Autobuses Casos Euskaltel-Telefónica y Euskaltel-Telefónica Móviles.

6. Solo se ha planteado conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional en el caso de Estación Sur de Autobuses (Comunidad de Madrid).

7. El Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad Valenciana se constituye el 29 de julio de 2008.

8. Disposición Transitoria Única de la Ley 1/2002.

a través, entre otros medios, del intercambio recíproco de información y conocimientos en materia de defensa de la competencia. Está previsto suscribir este mismo tipo de convenio con el resto de comunidades autónomas que no tienen autoridad de competencia constituida ni en funcionamiento.<sup>9</sup> En particular se encuentra en avanzado estado de tramitación el convenio con la Comunidad de La Rioja.

### Mecanismos de coordinación

Con el fin de facilitar la aplicación uniforme de la legislación de competencia, la Ley 1/2002 establece distintos cauces para el intercambio de información con el fin de coordinar la actuación entre el órgano estatal y los distintos órganos autonómicos con competencias en materia de defensa de la competencia:

- El Consejo de Defensa de la Competencia<sup>10</sup> es el órgano de colaboración, coordinación e información recíproca entre el Estado y las comunidades autónomas para promover la aplicación uniforme de la legislación de competencia.

El pleno del Consejo, que se reúne al menos una vez al año, está constituido por un representante de cada una de las comunidades autónomas con competencias en materia de defensa de la competencia y un número igual de representantes de la Administración General del Estado, nombrados por el ministro de Economía y Hacienda, entre los cuales se encuentra el presidente de la CNC, que actúa como presidente del Consejo, el titular de la Dirección de Investigación de la CNC y todos los miembros del Consejo de la CNC,<sup>11</sup> actuando como secretario el secretario del Consejo de la CNC, con voz pero sin voto.

9. Este sería el caso de La Rioja, la Comunidad Foral de Navarra y Cantabria.

10. Funciones del Consejo de Defensa de la Competencia:

Ser el órgano de colaboración, coordinación e información recíproca.

- Promover la aplicación uniforme de la legislación de competencia.

- Realizar el seguimiento periódico de la política de defensa de la competencia por parte de las distintas administraciones.

- Promover el intercambio de información entre las distintas administraciones.

Realizar y publicar estudios donde se pongan de manifiesto los criterios seguidos por las distintas administraciones en aplicación de la normativa de competencia.

- Informar proyectos de disposiciones de carácter general que afecten a las competencias compartidas.

- Desarrollar directrices adicionales tendentes a aclarar cuándo una conducta es competencia del Estado aun cuando las conductas se realicen en el territorio de una comunidades autónomas.

11. Orden EHA/2600/2010, de 6 de octubre, por la que se nombran a los miembros del Pleno del Consejo de Defensa de la Competencia en representación de la Administración General del Estado y su secretario.

- Al objeto de procurar la aplicación uniforme de la Ley 15/07, de Defensa de la Competencia (LDC), la Dirección de Investigación de la CNC podrá comparecer, en calidad de interesado, en los procedimientos administrativos tramitados por los órganos de defensa de la competencia de las comunidades autónomas. Hasta enero de 2011 la CNC se había personado de forma puntual en algunos expedientes de comunidades autónomas. A partir de esa fecha, una vez consolidada la nueva estructura de la CNC y con el objetivo de profundizar en la necesaria coordinación entre autoridades, la CNC ha comenzado a personarse como interesado en todos los expedientes incoados por las autoridades de competencia de comunidades autónomas sin excepción.
- Los órganos autonómicos de defensa de la competencia tienen la obligación de comunicar a la Dirección de Investigación de la CNC todos los acuerdos y resoluciones adoptados, tanto en la fase de instrucción como de resolución, que pongan fin al procedimiento, con el fin de que esta pueda ejercer, en su caso, el recurso contra dichos acuerdos ante las instancias correspondientes.
- La Dirección de Investigación de la CNC, en aplicación del apartado 4 del artículo 5 de la Ley 1/2002, solicita informe preceptivo no vinculante del órgano autonómico correspondiente, en aquellos casos en que las conductas objeto de expediente, aun afectando a un ámbito supraautonómico o al conjunto del mercado nacional, y por tanto de competencia de la CNC, incidan de forma significativa en el territorio de dicha comunidad autónoma, así como en el supuesto de una concentración en segunda fase que incida de forma significativa en su territorio.

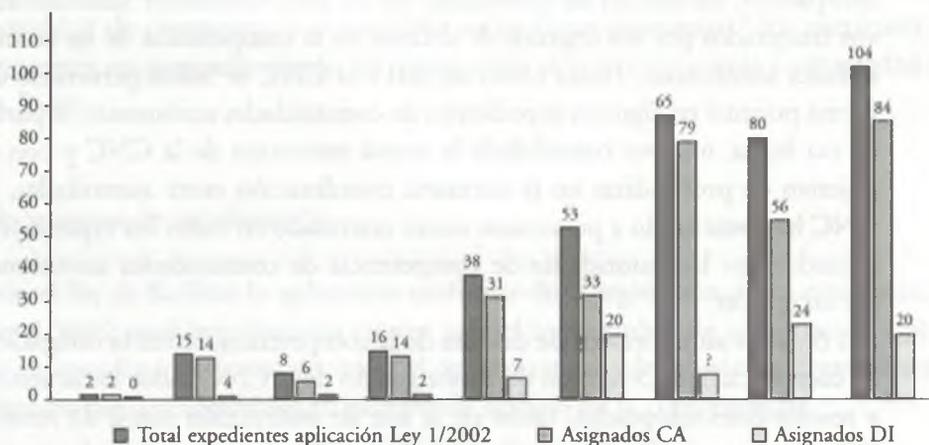
### Evolución en cifras de la asignación de expedientes

A lo largo de estos tres últimos años se ha venido consolidando el sistema de descentralización de la política de Defensa de la Competencia y ello debido en gran medida al gran esfuerzo desarrollado por todas las autoridades en los distintos frentes: en la asignación de casos, en la actividad de promoción de la competencia, en la puesta en común de documentación y en la formación conjunta, entre otros.

En materia sancionadora, el desarrollo, la consolidación y la mejor organización de todas las autoridades competentes ha traído como consecuencia el que un mayor número de expedientes sean asignados a las respectivas comunidades autónomas, en detrimento del menor número de expedientes asignados a la CNC, así como también un incremento de expedientes iniciados de oficio por parte de éstas.

Lo anterior hay que interpretarlo como uno de los beneficios de la descentralización de la política de defensa de la competencia.

**Gráfico 1. Aplicación de los mecanismos de asignación de expedientes (2002-2010)**



Fuente: CNC

El número de expedientes sometidos al mecanismo de asignación varía mucho de una autoridad autonómica de competencia a otra, con independencia de su mayor o menor antigüedad, tal y como puede verse en la siguiente tabla, la cual incluye todos los expedientes sometidos a mecanismo de asignación por comunidad autónoma desde la fecha de entrada en vigor de la Ley 1/2002 hasta diciembre de 2010.

**Tabla 1. Expedientes sometidos a los mecanismos de asignación por comunidad autónoma (años 2002-2010)**

	Cataluña	Galicia	Madrid	C. Valenciana	Aragón	Castilla y León	País Vasco	R. Murcia	Extremadura	Andalucía	Canarias	Castilla - La Mancha	TOTAL comunidades autónomas
2002	2												1
2003	15												1
2004	8												1
2005	10	1	3	2									4
2006	10	8	6	1	3	1	2	1					8
2007	8	11	5	3	7	8	10	0	1				9
2008	8	17	15	5	7	2	12	1	3	14	3		11
2009	11	7	9	9	2	7	7	1	4	14	2	7	12
2010	16	12	21	8	4	5	10	2	2	14	5	5	12
Total	88	56	59	28	23	23	41	5	10	42	10	12	-

Fuente: CNC

Se puede observar asimismo cómo los casos sometidos al mecanismo de asignación son generalmente presentados en mayor proporción en la correspondiente comunidad autónoma, lo que podría interpretarse como una consecuencia lógica de la mayor proximidad de la autoridad autonómica al mercado donde se producen las conductas, al tiempo que muestra un mayor conocimiento por parte de los usuarios y empresas de las autoridades autonómicas. La tabla que sigue, que incluye el número de casos asignados por comunidad autónoma durante los tres últimos años (2008-2010) según la autoridad ante la que han sido presentados, es muestra evidente de ello.

**Tabla 2. Asignación de casos por comunidad autónoma (años 2008-2010)**

Comunidades autónomas	Nº casos totales	Autoridad presentación		Autoridad asignada	
		Comunidades autónomas	CNC	Comunidades autónomas	CNC
ANDALUCÍA	42	31	11	31	11
ARAGÓN	13	9	4	11	2
CANARIAS	10	4	6	10	0
CASTILLA - LA MANCHA	12	7	5	8	4
CASTILLA Y LEÓN	14	9	5	10	4
CATALUÑA	35	27	8	29	6
EXTREMADURA	9	6	3	6	3
GALICIA	36	29	7	28	8
MADRID	45	29	16	38	7
R. MURCIA	4	3	1	3	1
PAÍS VASCO	29	28	1	26	3
C. VALENCIANA	22	8	14	17	5
TOTALES	271	190	81	217	54

Fuente: CNC

En cuanto a la diferenciación de los expedientes iniciados por las autoridades de competencia autonómicas de oficio o por denuncia, en este mismo período las comunidades autónomas han iniciado un elevado número de **expedientes de oficio**, habiendo comunidades que destacan sobre el resto sin que el número de expedientes de oficio guarde una relación directa con la antigüedad de la autoridad de competencia.

Tanto las autoridades de competencia autonómicas como la CNC han iniciado numerosas investigaciones de oficio a lo largo de los tres años analizados. En particular, de los 271 casos asignados a las comunidades autónomas, 67 se iniciaron de oficio lo que supone un 26 % del total. Esta cifra se eleva al 34 % en el caso de la CNC, donde además las incoaciones de oficio representaron el 46 % del total. Este hecho podría relacionarse, de nuevo, con la actuación más pro activa y próxima a las conductas de las comunidades autónomas, además de

verse favorecido por el mayor grado de intercambio de información entre autoridades.

Algunos de los expedientes de oficio son consecuencia del intercambio de información que se producen entre autoridades sobre supuestas conductas de las que han tenido conocimiento por cualquier medio de las que no se consideran competentes para conocer, al objeto de que la autoridad receptora haga las averiguaciones que considere necesarias para determinar la veracidad de los hechos y, en su caso, una vez sometidas al mecanismo de asignación, inicie el correspondiente expediente. Durante este trienio examinado (2008-2010) se ha intercambiado información de este tipo en 21 ocasiones, de las cuales 17 se corresponden con remisiones de la CNC a la autoridad autonómica correspondiente.

También se intercambia información entre autoridades cuando en el marco de una actuación se considera que dicha conducta puede repetirse en todo el territorio nacional. En estos casos además de poner en conocimiento de todas las autoridades las conductas, se crea un grupo de trabajo con el objeto de aunar esfuerzos y adoptar soluciones y procedimientos comunes. Así ha ocurrido en este período en distintos casos relativos a colegios profesionales, alquiler de grúas, tanatorios y convenios.

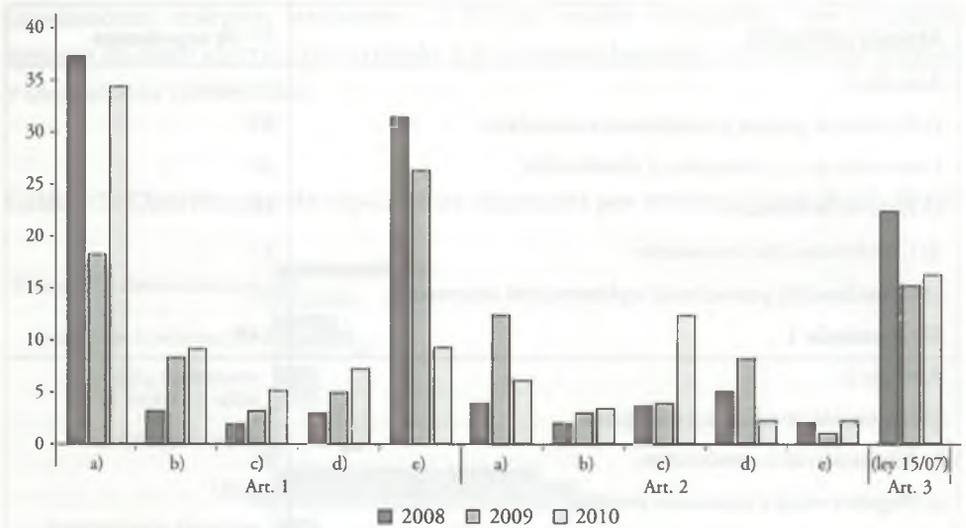
**Tabla 3. Número de casos y expedientes de oficio por comunidad autónoma (años 2008-2010)**

Comunidades autónomas	Nº casos totales	Expedientes de oficio
ANDALUCÍA	42	16
ARAGÓN	13	3
CANARIAS	10	1
CASTILLA - LA MANCHA	12	3
CASTILLA Y LEÓN	14	2
CATALUÑA	35	8
EXTREMADURA	9	1
GALICIA	36	3
MADRID	45	16
R. MURCIA	4	0
PAÍS VASCO	29	12
C. VALENCIANA	22	2

Fuente: CNC

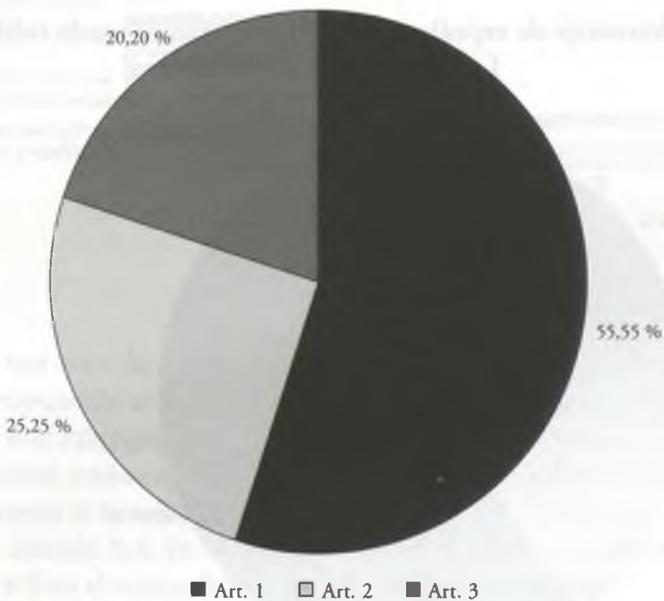
Si atendemos a la **calificación** dada inicialmente a los expedientes sometidos a asignación, hay que destacar aquellos que afectan a los distintos tipos de conductas incluidos en el artículo 1 de la Ley 15/2007, concretamente y, dentro de este, a la fijación de precios y condiciones comerciales.

**Gráfico 2. Expedientes asignados por artículo infringido Ley 15/07 (2008-2010)**



Fuente: CNC

**Gráfico 3. Porcentaje de expedientes asignados según artículo infringido Ley 15/07 (2008-2010)**



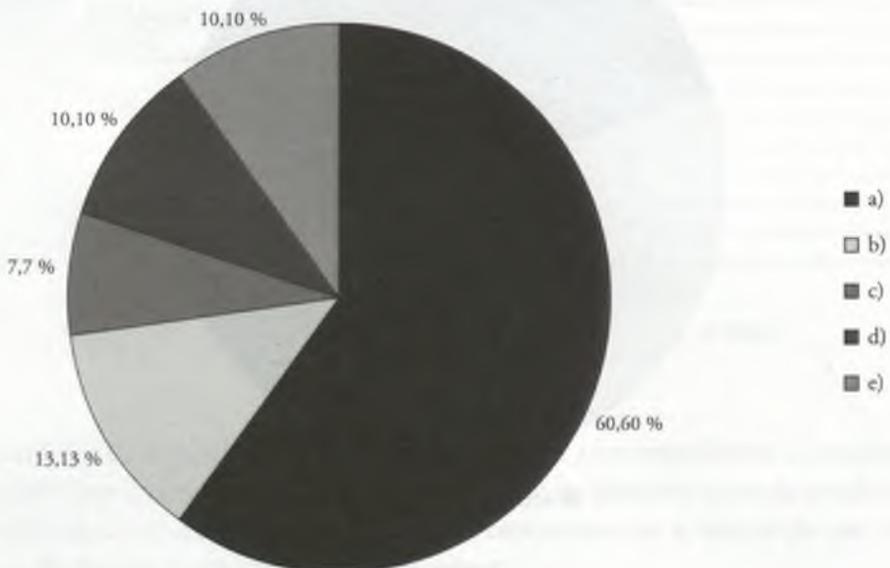
Fuente: CNC

**Tabla 4. Expedientes asignados por artículo/apartado infringido Ley 15/07 (años 2008-2010)**

Artículo infringido	Nº de expedientes
Artículo 1:	
a) Fijación de precios y condiciones comerciales	89
Limitación de la producción, y distribución	20
c) Reparto de mercado	10
d) Condiciones discriminatorias	15
e) Subordinación prestaciones suplementarias innecesarias	15
<b>Total artículo 1</b>	<b>149</b>
Artículo 2:	
a) Imposición condiciones comerciales	21
b) Limitación de la producción	8
c) Negativa venta y prestación servicios	20
d) Imposición condiciones discriminatorias	15
e) Subordinación prestaciones suplementarias innecesarias	5
<b>Total artículo 2</b>	<b>69</b>
<b>Artículo 3</b>	<b>53</b>

Fuente: CNC

**Gráfico 4. Porcentaje de expedientes asignados según apartado infringido art. 1 Ley 15/07 (años 2008-2010)**



Fuente: CNC

Por lo que respecta al **reparto por sectores económicos**, se observa que el mayor número de casos corresponde al sector de organizaciones profesionales (asociaciones, colegios, sindicatos...), lo que resulta congruente con el mayor número de casos abiertos por artículo 1.a (recomendaciones y acuerdos de precios y condiciones comerciales).

**Gráfico 5. Distribución de expedientes asignados por sectores (años 2008-2010)**



Fuente: CNC

En estos tres años la CNC ha tramitado 11 expedientes que, en principio, habrían correspondido a las autoridades de las comunidades autónomas aun no constituidas: 6 al Principado de Asturias, 3 a la comunidad autónoma de Baleares, 1 a la comunidad autónoma de Cantabria y 1 a la Comunidad Foral de Navarra.

En este trienio se ha solicitado el informe preceptivo no vinculante, a que hace referencia el artículo 5.4, en 13 ocasiones, 8 en el marco de un procedimiento sancionador y 5 en el marco de una operación de concentración.<sup>12</sup>

12. Andalucía: S/2779/07 CRDO Vinos Jerez — S/0091/08 Vinos Jerez-Fedejerez — S/0167/09 Uva y Mosto de Jerez — S/0231/10 Productos Hortofrutícolas — S/0251/10 Envases Hortofrutícolas.

Con estos informes, más allá de valoraciones desde el punto de vista del análisis de competencia realizado, se pretende disponer de una información valiosa en tanto en cuanto procede de la autoridad de competencia más próxima a la cuestión planteada y con un conocimiento detallado del sector en la comunidad autónoma, lo que sin duda permite aportar un valor añadido al análisis de competencia llevado a cabo por la CNC.

### Colaboración entre autoridades: grupos de trabajo, inspecciones y formación

La aprobación de la Ley 15/2007 y su Reglamento de desarrollo, la incorporación de nuevas autoridades<sup>13</sup> a la red de autoridades de competencia desde el año 2002 hasta las 11<sup>14</sup> constituidas a día de hoy, la aprobación del Reglamento de organización y funcionamiento de la Junta Consultiva en Materia de Conflictos, la aprobación de las normas de funcionamiento de las comisiones técnicas y grupos de trabajo en el marco del Consejo de Defensa de la Competencia, modificadas en la reunión del Consejo de Defensa de la Competencia celebrado el 19 de diciembre de 2008, han ido consolidando el sistema y aumentando la necesidad de una mayor colaboración y coordinación entre autoridades siempre con

Castilla y León: S/0192/09 Asfaltos.

Cataluña: S/2627/05 Ametraci — S/2735/06 Patines a vela — S/0012/07 Autoridad Portuaria Puerto de Barcelona — C/0312/10 Ser-Radio Lleida — S/0215/10 Transcalit.

Extremadura: S/0254/10 Hierros.

Galicia: S/0089/08 Unión Fenosa Instalación — S/0107/08 Plataforma Distribución Mejillón.

Madrid: S/2676/06 Estación Sur Autobuses Madrid.

Murcia: S/0210/09 Colegio Veterinarios.

País Vasco: 2628/05 Carburos — S/2462/03 Construcciones públicas COPRISA y otros — S/0617/06 Cajas Vascas y Navarras — S/0060/08 Sintrabi — S/0192/09 Asfaltos.

Valencia: S/0202/09 Industria arrocera.

13.

Comunidades autónomas	Fecha constitución	
	Servicio	Tribunal
Cataluña	Octubre 2002	Enero 2003
Galicia	Mayo 2005	Enero 2005
Madrid	Septiembre 2005	
Valencia	Octubre 2005	Febrero 2008
Murcia (sin tribunal)	Febrero 2006	-----
País Vasco	Marzo 2006	
Castilla y León	Julio 2006	
Aragón	Julio 2006	
Extremadura	Enero 2007	
Andalucía	Marzo 2008	
Canarias (sin tribunal)	Noviembre 2008	

14. El 15 de julio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de Castilla La Mancha el Decreto 177/2011, de 14/07/2011, de supresión de los órganos de defensa de la competencia de Castilla-La Mancha, con ello las autoridades autonómicas en funcionamiento pasan de 12 a 11.

el objeto de facilitar la aplicación uniforme del derecho de defensa de la competencia.

Por otra parte, la mayor actividad desarrollada por las distintas autoridades ha generado nuevas expectativas, concretamente en cuanto a la necesidad de una mayor coordinación entre autoridades para mejorar la eficacia y conseguir la uniformidad y coherencia de sus actuaciones, lo que ha llevado a constituir distintos grupos de trabajo *ad hoc*, en el marco del Consejo de Defensa de la Competencia, todo ello con el fin, por un lado, de facilitar la tarea de las autoridades implicadas y, por otro, de preservar y fortalecer la seguridad jurídica en la medida en que se apliquen pautas claras, transparentes y semejantes que en definitiva redundan en una mayor agilidad en los procedimientos y trámites

Con ese objetivo de máxima colaboración y coordinación se han constituido, después de acordarse en el marco del Consejo de Defensa de la Competencia del 19 de diciembre de 2008, cuatro grupos de trabajo, que aun funcionando de manera autónoma, han de dar cuenta de sus reuniones, así como someter las conclusiones, una vez consensuadas por todos sus miembros, al Pleno del Consejo para su aprobación, sin la cual carecerán de virtualidad. Estos grupos son los siguientes:

- **Grupo de Criterios de Asignación de casos en aplicación de la Ley 1/2002**, que se constituye con el doble objetivo de, por un lado, estudiar y analizar los casos ya asignados con el fin de ir fijando criterios comunes entre autoridades y facilitar la, en ocasiones complicada, tarea de establecer la competencia para conocer de los diferentes casos en posteriores asignaciones, todo ello en aras a una mayor eficacia y coordinación entre autoridades y, por otro, analizar e interpretar el procedimiento establecido en la Ley 1/2002, con el fin de consensuar aquellas cuestiones relativas al procedimiento dirigidas a agilizar el mismo y evitar que la asignación de casos se alargue innecesariamente e, incluso, que se generen conflictos, que más bien lleven a perjudicar la libre competencia del mercado más que a defenderla.

Un logro significativo de este grupo ha sido la reducción de los plazos de asignación como consecuencia de la puesta en práctica del acuerdo al que se llegó de no iniciar el proceso por la autoridad notificante hasta que esta contara con toda la información necesaria para poder determinar la autoridad competente, incluso mediante la práctica de la información reservada pertinente.

Por otro lado, en este grupo se han debatido otros temas destacados, como son el tratamiento y las consecuencias de las regulaciones autonómicas con efectos supraautonómicos y de las licitaciones públicas. Asimismo en el seno de este grupo se han alcanzado una serie de conclusiones que facilitan la coordinación diaria entre la CNC y las autoridades de

competencia autonómicas, siempre respetando el marco establecido por la Ley 2/2002 y la Ley 15/2007.

- **Grupo de trabajo de coordinación**, constituido con el objeto de alcanzar conclusiones coherentes en aquellos casos en los que una misma conducta, realizada por operadores diferentes, se repite en distintos puntos de la geografía nacional, así como sobre aquellos que suscitan dudas a alguna autoridad de competencia.

El objetivo concreto que se persigue con este grupo de trabajo es, por un lado, analizar conjuntamente los diferentes casos en instrucción y compartir la información de que se disponga y, por otro, proponer pautas y soluciones claras y comunes facilitando la actuación de las distintas autoridades lo que, en definitiva, lleva a una mayor agilidad de los procedimientos y trámites, estableciendo un sistema que dificulte la posibilidad de llevar a cabo prácticas de «forum shopping», a través del intercambio de información constante y fluido entre autoridades.

En el marco de este grupo de trabajo se han analizado, agrupados por temas, los expedientes en materia de colegios profesionales, alquiler de grúas de servicio público, Administración Pública y aplicación de la LDC, y todos aquellos expedientes en vía de procedimiento de terminación convencional.

Entre los temas que se están actualmente tratando en el seno de este grupo se encuentran algunos muy específicos, como son los convenios entre ayuntamientos y colegios de arquitectos e ingenieros, convenios colectivos, tanatorios y servicios funerarios, y otros de carácter marcadamente horizontal y más destinados a sentar los criterios homogéneos de aplicación del procedimiento común establecido por la Ley 15/2007 y el reglamento que la desarrolla. A este último grupo pertenecen materias como la vigilancia de las resoluciones y acuerdos de los órganos de competencia y la imposición de multas coercitivas por incumplimiento del deber de colaboración.

- **Grupo de actualización y mantenimiento de la Red de Cooperación de los Órganos Competentes en materia de defensa de la competencia (REC)**, constituido con el objeto de hacer de la REC la herramienta de comunicación y coordinación entre las autoridades de competencia, por lo que se configura como un espacio común en el que todas las autoridades puedan compartir toda la información que pueda considerarse relevante.

En estos tres últimos años se ha procedido a su revisión, actualización e implementación de los nuevos espacios que se han considerado necesarios por parte de las autoridades de competencia.

Se ha acordado la creación de un espacio de instrucción, teniendo en cuenta que los accesos quedarían limitados exclusivamente al personal instructor que cada autoridad designe, así como otras cuestiones con el

único objetivo de unificar criterios y facilitar la búsqueda a todos los usuarios. Se ha implementado asimismo un espacio específico para el intercambio de información en materia de promoción de la competencia.

- **Grupo de Trabajo de Promoción de la competencia**, creado con la intención de focalizar su atención en las tareas asociadas a las actuaciones de las Administraciones Públicas, muy especialmente las regulatorias, dados los importantes impactos que estas pueden tener en el ámbito de la competencia, así como para avanzar en el seguimiento de las ayudas públicas.

Entre los temas tratados destacan: las funciones de promoción atribuidas a cada autoridad autonómica, la aplicación de los principios de buena regulación en las propuestas normativas (buenas y malas prácticas en cada comunidad), el proceso de trasposición de la Directiva de Servicios en cuanto buena práctica para aplicar dichos principios, el seguimiento de las ayudas públicas (funciones en este campo, informe anual ayudas públicas, posibilidades de la REC), iniciativas llevadas a cabo en el ámbito de la contratación pública y la competencia (guías de contratación y competencia) y la comunicación de actuaciones relevantes realizadas (informes, impugnaciones...).

## Inspecciones

La inspección es una herramienta en algunos casos imprescindible para obtener las pruebas de infracciones que, por su naturaleza, complejidad o por la mayor especialidad de sus autores, de otra manera sería imposible determinar.

De acuerdo con lo anterior, las autoridades de competencia son conscientes de la importancia de la colaboración en esta materia, no solo en cuanto a formación teórica sino incluso en la práctica.

Se organizan regularmente cursos de preparación para inspecciones especialmente dirigidos a funcionarios de las distintas autoridades de competencia en la sede de la CNC, con un programa similar al de los cursos que tienen lugar periódicamente para el personal de la Dirección de Investigación que acude a las inspecciones.

En estos tres años se ha implementado la colaboración de asistencia mutua entre la CNC y los órganos de instrucción de las comunidades autónomas a solicitud de cualquiera de las autoridades, estatal o autonómica. Así la CNC ha solicitado en diversas ocasiones la colaboración de la autoridad autonómica correspondiente al lugar donde iba a ser realizada la inspección. De la misma manera, varias veces ha sido solicitada a la CNC su colaboración por parte de otras autoridades de competencia autonómicas para la realización de inspecciones en su ámbito geográfico, colaboración que en todos los casos ha de calificarse como muy satisfactoria.

En este período, como viene siendo habitual desde la entrada en vigor de la Ley 1/2002, la CNC, ha continuado ofreciendo actividades formativas a los funcionarios de las autoridades de competencia de comunidades autónomas que van a llevar a cabo la función instructora en los órganos autonómicos correspondientes.

### III. Legitimación activa de la CNC para impugnar actos administrativos. Aplicación práctica

La Sentencia de 15 de noviembre de 1999 del Tribunal Constitucional da a las comunidades autónomas que así lo han previsto en sus Estatutos competencias ejecutivas en relación con la defensa de la competencia.

No obstante, como establece el propio Tribunal Constitucional, el ejercicio de estas competencias debe armonizarse con la necesidad de proteger la unidad de la economía nacional y la exigencia de un mercado único que permita al Estado el desarrollo de su competencia constitucional de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica artículo 149.1.13ª de la Constitución, todo ello en aras a respetar la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica artículos 139.1 y 149.1.1ª de la Ley Fundamental.

Por otro lado, el Tribunal Constitucional ha venido a imponer al Estado el deber de articular los mecanismos de coordinación que garanticen la uniformidad de la disciplina de la competencia en todo el mercado nacional.

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, viene en aplicación de la anterior Sentencia del TC a atribuir de legitimación a la Comisión Nacional de la Competencia para intervenir en los procedimientos tramitados por los órganos autonómicos, entendiéndose esta legitimación como un instrumento de cierre para evitar diferencias en la doctrina que se siga a la hora de aplicar el ordenamiento de defensa de la competencia elemento la uniformidad en la aplicación de las normas de defensa de la competencia se erige en elemento indispensable para garantizar la unidad del mercado nacional y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica.

- (i) Desde la entrada en vigor de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, la CNC ha acordado la impugnación en vía contencioso-administrativa de dos resoluciones dictadas por autoridades de competencia autonómicas, en concreto la Resolución de 22 de diciembre de 2010 adoptada por el Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid en el expediente 02/2010 *Centros Sociosanitarios* y la Resolución de 10 de noviembre de 2010 adoptada por el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía en el expediente S/11/2010 *Compañías*

*Aseguradoras Córdoba.* En ambos casos, como se verá a continuación, la CNC ha considerado que las autoridades que dictaron dichas resoluciones habrían realizado una interpretación errónea del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia, con las perniciosas consecuencias que, para la unidad del mercado nacional y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica, pueden ocasionar decisiones contradictorias entre las distintas autoridades de competencia.

En concreto y por lo que respecta a los dos casos señalados:

- Resolución de 22 de diciembre de 2010 adoptada por el Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Madrid en el expediente 02/2010 *Centros Sociosanitarios*

En este expediente se investigaba el Convenio suscrito entre el Colegio Oficial de Farmacéuticos de Madrid (COF) y el Servicio Regional de Bienestar Social (SRBS) por el cual se establecía un sistema de turnos entre las oficinas de farmacia acogidas a dicho convenio estableciéndose así un reparto territorial del mercado dentro de cada zona básica de salud.

El Tribunal madrileño resolvió el sobreseimiento y archivo de las actuaciones y la denuncia al considerar que la conducta analizada no es constitutiva de una infracción del artículo 1 de la LDC sobre la base de que: el convenio habría sido resuelto el 30 de julio de 2010 con efectos del 31 de diciembre de 2010; se había solicitado al TDCM informe sobre las formas que permitan, de un lado, que los residentes en los centros puedan disponer de los medicamentos que deben adquirir en las correspondientes oficinas de farmacia a las cuales no pueden acudir por sí mismos ni tienen allegados que les realicen tales funciones y, de otro, el respeto a la legislación de defensa de la competencia y no se había tenido conocimiento de queja o reclamación alguna con el citado sistema de turnos.

Todos estos argumentos del TDCM, en opinión de la CNC, solo deberían haber sido aplicados, en su caso, como atenuantes de la sanción que en su caso pudiera haberse llegado a imponerse pero no para declarar la no infracción del artículo 1 de la LDC.

Lo anterior, junto con el hecho de que el convenio analizado fuera semejante al suscrito entre el servicio de Salud de Castilla la Mancha y el Consejo de Colegios de Farmacéuticos analizado y declarado prohibido en la Resolución del Consejo de la CNC de 14 de abril de 2009, llevan a la CNC a la interposición del recurso al entender que la Resolución del TDCM tiene una gran trascendencia en cuanto a mantener la unidad de mercado.

Para la CNC decisiones divergentes de las distintas autoridades de competencia en temas como este, que podrían fácilmente replicarse en distintos puntos del territorio nacional, podrían dar lugar a la correspondiente fragmentación del mercado nacional que no solo crearía inseguridad jurídica a las partes interesadas sino que atentan contra la unidad de mercado.

- Resolución de 10 de noviembre de 2010 adoptada por el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía en el expediente S/11/2010 *Compañías aseguradoras Córdoba*.

En este caso la conducta analizada consistía en la realización de un acuerdo de fijación del precio de contratación de los servicios profesionales privados de matronas en Córdoba por parte de determinadas compañías aseguradoras.

Consejo de Defensa de la Competencia andaluz consideró en su resolución que las prácticas denunciadas no constituían infracción del artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia, ni por objeto ni por efectos.

La CNC por el contrario considera que la valoración jurídica realizada por el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía en los fundamentos de derecho de la propia Resolución no es conforme a los criterios establecidos por la jurisprudencia nacional y comunitaria y que de seguir esta se habría llegado a la conclusión de que el acuerdo analizado es un acuerdo prohibido por el artículo 1 de la LDC.

Así la CNC ha considerado necesario iniciar los trámites para su impugnación al objeto de evitar posibles divergencias entre autoridades de competencia respecto de los expedientes que pudieran abrirse, más aun tratándose de empresas de ámbito nacional, con una cuota de mercado bastante elevada y con alto riesgo de coordinación en cualquiera de los ámbitos y servicios donde coincidirían.

## VI. Conclusión

La descentralización del sistema de defensa de la competencia en España es una realidad cuyo funcionamiento en la práctica ha planteado numerosos desafíos. No solamente la aplicación de la Ley 1/2002 de Coordinación de las competencias del Estado y las comunidades autónomas en materia de Defensa de la Competencia, sino además las novedades introducidas en la Ley 15/2007 de 3 de julio de Defensa de la Competencia, han llevado a la CNC y a los organismos autonómicos competentes en la materia a trabajar conjuntamente para el establecimiento de un sistema eficaz y coherente.

A lo largo de estos años y con un importante esfuerzo por parte de todos los agentes implicados, se puede concluir que el sistema está avanzando en la direc-



