



CEU

*Instituto Universitario
de Estudios Europeos*

Universidad San Pablo

Documento de Trabajo

Serie Política de la Competencia

Número 19 / 2006

La reforma del sistema español de defensa
de la competencia

**Un nuevo marco institucional
de la defensa de la competencia
en España**

Carlos Padrós Reig

CEU Ediciones

Documento de Trabajo
Serie Política de la Competencia
Número 19 / 2006

La reforma del sistema español de defensa
de la competencia

**Un nuevo marco institucional de la
defensa de la competencia en España**

Carlos Padrós Reig

Profesor titular de Derecho administrativo y Derecho económico.
Miembro del grupo de investigación REDERCO (Regulación,
Derecho y Competencia). Universitat Autònoma de Barcelona
Junio 2006

El Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, Centro Europeo de Excelencia Jean Monnet, es un Centro de investigación especializado en temas europeos cuyo objetivo es contribuir a un mayor conocimiento y divulgación de los temas relacionados con la Unión Europea.

Los Documentos de Trabajo dan a conocer los proyectos de investigación originales realizados por los investigadores asociados del Instituto Universitario en los ámbitos histórico-cultural, jurídico-político y socio-económico de la Unión Europea.

El Centro de Política de la Competencia del Instituto Universitario de Estudios Europeos publica en su colección de Documentos de Trabajo estudios y análisis sobre competencia y regulación de los mercados con el fin de impulsar el debate público. Las opiniones y juicios de los autores no son necesariamente compartidos por el Centro.

Serie de Documentos de Trabajo de Política de la Competencia del Instituto Universitario de Estudios Europeos

**La reforma del sistema español de defensa de la competencia.
Un nuevo marco institucional de la defensa de la competencia en España**

No está permitida la reproducción total o parcial de este trabajo, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del copyright.

Derechos reservados © 2006, por Carlos Padrós Reig
Derechos reservados © 2006, por Fundación Universitaria San Pablo-CEU

CEU Ediciones
Julián Romea, 18 - 28003 Madrid
<http://www.ceu.es>

Instituto Universitario de Estudios Europeos
Avda. del Valle, 21 - 28003 Madrid
<http://www.ideo.ceu.es>

ISBN: 84-86117-38-0
Depósito legal: M-25945-2006

Compuesto e impreso en el Servicio de Publicaciones de la Fundación Universitaria San Pablo-CEU

Sumario

1. Planteamiento	7
2. Elementos estáticos. Diseño institucional	7
2.1. Autoridad única (CNC)	7
2.2. Naturaleza jurídica	10
2.3. Independencia	11
2.4. Miembros y mandato	15
2.5. Autonomía económica	16
2.6. Medios Humanos	17
3. Elementos dinámicos. Funciones y poderes	20
3.1. Presidente	20
3.2. Consejo	23
3.3. Dirección de Investigación	26
3.4. Régimen jurídico. Procedimiento y recursos	28
4. Coordinación vertical y horizontal	30
4.1. Coordinación de la CNC con los órganos competentes de las CCCAA	30
4.2. Coordinación con los reguladores sectoriales	33
5. Recapitulación	34
6. Referencias	36

1. Planteamiento¹

El diseño institucional de los órganos encargados de la defensa de la competencia supone un elemento relevante en los resultados del tipo de política pública que se desarrolla. Así, el mandato del Libro Blanco para la reforma de sistema español de defensa de la competencia hace incapié en los principios de eficacia, coherencia e independencia que habrán de conectarse con en el texto del nuevo anteproyecto de Ley de defensa de la competencia.

A pesar de ello, como indica el Global Competition Forum de la OCDE, *“dado que existen diferentes modelos potencialmente eficientes para implementar la política de defensa de la competencia, cada uno de ellos encajando mejor en una jurisdicción o economía, la aplicación práctica del modelo elegido, determina o contribuye a determinar en gran medida los parámetros de eficiencia, transparencia y seguridad jurídica. Muchos de estos aspectos no tienen una conexión directa con el diseño institucional sino con el estilo administrativo (enforcement style) de las instituciones de defensa de la competencia”*²

Estas páginas intentan presentar los elementos determinantes para reflexionar acerca de las opciones disponibles para el legislador en ese proceso de reforma así como acerca de las consecuencias de su adopción. Por tanto, nuestro objetivo no consiste en cerrar el debate sobre la cuestión sino trazar los puntos clave para el análisis y la discusión.

Se utiliza como base de trabajo el texto disponible del anteproyecto, con especial atención a los títulos II (esquema institucional) y III(Comisión Nacional de Competencia).

2. Elementos estáticos. Diseño institucional

2.1. Autoridad única (CNC)

Artículo 22. Composición de la Comisión Nacional de Competencia.

Los órganos de dirección de la Comisión Nacional de Competencia son:

*a) El **Presidente de la Comisión Nacional de Competencia**, que ostenta las funciones de dirección y representación de la Comisión y preside el Consejo.*

*b) El **Consejo de la Comisión Nacional de Competencia**, órgano colegiado de resolución formado por el Presidente de la Comisión Nacional de Competencia y cuatro Consejeros, uno de los cuales ostentara la vicepresidencia.*

*c) La **Dirección de Investigación**, que realiza las funciones de instrucción de expedientes, investigación, estudio y preparación de informes de la Comisión Nacional de Competencia.*

¹Documento de trabajo. Versión draft para discusión. carlos.padros@uab.es

² OCDE Global Forum on Competition. “The objectives of competition law and policy and the optimal design of a competition agency. Spain” Documento CCNM/GF/COMP/WD(2003)28.

Uno de los aspectos más visibles del proyecto es la sustitución de la estructura dual existente hasta la actualidad entre SDC y TDC por un único órgano: la **Comisión Nacional de Competencia**. Sin embargo, la necesidad de garantizar la separación entre la función instructora y la enjuiciadora de los expedientes se mantiene inalterada en el seno de la propia CNC. Así, la estructura interna de la CNC divide entre Consejo (antiguo TDC) y Dirección de Investigación (antiguo SDC).

Mientras que el Consejo es el órgano colegiado de resolución, la Dirección de investigación realiza las funciones de instrucción de expedientes, investigación, estudio y preparación. La diferencia fundamental puede residir no tanto en la desaparición de la dualidad orgánica sino en el carácter más presidencialista del nuevo diseño institucional. En la actualidad, la separación entre SDC y TDC es casi-absoluta mientras que en el nuevo modelo, el nombramiento del Director de investigación debe contar con la opinión del Presidente CNC.

Para el nombramiento del Consejo debe oírse en la Comisión de economía del Congreso de los Diputados. Para el nombramiento del Director, no se exige ni requisito de profesionalidad ni reconocido prestigio ni se apoya en la cámara baja. Igualmente, las condiciones de cese del presidente y de los consejeros CNC difieren de las previstas para el Director.

La previsión, pues, es cierto mantenimiento de la dinámica actual puesto que la disociación entre función instructora y función enjuiciadora se arrastra al propio diseño institucional a través del mantenimiento de legitimidades diversas.

Esta unidad orgánica puede dotar de mayor coherencia al sistema de defensa de la competencia (principio de eficacia), pero no necesariamente supone un refuerzo de la independencia del conjunto.³

En otro orden de cosas, es cierto que la adopción del modelo presidencialista permite tener más influencia sobre la instrucción de los expedientes. Así una de las críticas comunes al sistema institucional vigente era el hecho de que la dependencia del SDC del Ministerio de Economía permitía regular el flujo de casos que examinaba el TDC. Si bien existe independencia en la resolución, existe menos independencia en la selección de casos. Ahora, el proyecto contempla entre las funciones del Presidente CNC el impulsar la actuación inspectora (art. 34.d); elaborar planes de actuación (art. 34.d); coordinar el Consejo con la Dirección (art. 34.e). También entre las funciones del Consejo destaca la posibilidad de éste de “interesar la instrucción de expedientes por la Dirección de Investigación” (art. 36.3), aspecto que existía ya en la Ley 16/1989 (art. 25.f)

De hecho, la exposición de motivos del proyecto detalla que el nuevo sistema *“consagra la unidad de actuación y coordinación de todos los servicios y órganos bajo la dirección del Presidente y, al mismo tiempo, la independencia en el ejercicio de las funciones de instrucción o propuesta y resolución por parte de la Dirección de Investigación y del Consejo de la Comisión”*.

Existe un notable grado de indefinición en las condiciones de funcionamiento entre Presidente y Director, así como del mandato de este último (unidad de actuación versus separación funcional).

En Derecho comparado parece prevalecer el modelo administrativo de institución única. Así, la misma UE constituye junto con Alemania, Italia o Portugal, ejemplos de ello. La adopción de un modelo de institución única parece reforzar la necesidad de su independencia puesto que desaparece el equilibrio de legitimidades que representa la dualidad orgánica entre SDC y TDC. Como indica el ex presidente TDC Solana, “a nivel internacional se observa recientemente una convergencia de la mayoría de sistemas de los Estados Miembros de la Unión Europea hacia un modelo de una sola institución administrativa encargada tanto de la

³ en palabras de mismo Libro Blanco, “no hay una relación directa entre el número de órganos y la independencia de sus decisiones” (§ 44)

instrucción como de la resolución de los expedientes sancionadores. Actualmente, Alemania, Dinamarca, Holanda, Irlanda, Italia, Portugal, Reino Unido y Suecia cuentan con un modelo institucional de defensa de la competencia de estas características. Dentro de los quince antiguos Estados Miembros sólo Bélgica, Francia y España permanecen con un modelo basado en dos instituciones”.⁴

Si se examina la cuestión de los proyectos de concentración, en la actualidad, resultará que de hecho puede hablarse ya de una cierta integración entre SDC y TDC. La inmensa mayoría de los proyectos de fusiones no accede al Tribunal, de manera que el Servicio funciona en realidad como instancia final. O bien se dilucidan las condiciones de competencia directamente en sede SDC o bien se abandona el proyecto. De esta manera, el rol del TDC en materia de fusiones es muy reducido y, estadísticamente, en la práctica funciona ya una especie de integración.⁵

Con la reforma, parece que la facultad resolutoria recae siempre en manos del Consejo por lo que el centro de la decisión se desplazará del SDC (director de investigación) al TDC (Consejo) (art. 59 y ss). Ello supondrá una mayor independencia en las decisiones que viene a sumarse a la reducción del papel del Consejo de Ministros en su capacidad de veto.

La doctrina ha destacado entre las virtudes del modelo dual su capacidad para brindar una mayor protección de los derechos de defensa de las partes en un procedimiento.⁶ Existe siempre la posibilidad de revisión en vía administrativa de los acuerdos adoptados a través del actual recurso contra los actos del SDC. Este derecho de defensa es especialmente importante cuando existe un alto grado de discrecionalidad técnica en el asunto y los operadores no conocen de antemano los criterios normativos. Dicho en otras palabras, la inexistencia de reglas claramente codificadas y la decisión casuista son elementos para considerar a favor del mantenimiento de una dualidad de instituciones. Según la OCDE, algunos de los derechos de defensa que no deben perjudicarse con la unificación orgánica son:

- el derecho de acceso a la agencia durante el procedimiento para poder conocer la calificación administrativa de los actos
- el derecho de audiencia en un procedimiento justo y previo a la decisión
- el derecho a recibir una notificación de la resolución debidamente motivada
- el derecho de recurso ante la jurisdicción ordinaria

Con ello se demostraría la conexión entre diseño institucional y entorno normativo. Así, la unificación orgánica que supone la CNC debería acompañarse de una mayor transparencia en los procedimientos y una mayor codificación de las *enforcement guidelines*. A título de ejemplo, el SDC publica las directrices para el cálculo de la cuota de mercado en los procedimientos de concentración, directrices que lamentablemente no siempre se respetan por parte del propio instructor.

⁴ SOLANA GONZÁLEZ, G. “Pasado, presente y futuro del modelo español de defensa de la competencia” Anuario de la Competencia 2003. ICO-Marcial Pons, Madrid, 2004 p. 50

⁵ SOLANA GONZÁLEZ, G. “Unas bases sólidas para acometer la reforma” Anuario de la Competencia 2004. ICO-Marcial Pons, Madrid, 2005, “las críticas a la falta de independencia del sistema se centran en dos cuestiones. La primera se deriva del art. 15 bis LDC que prevé que el Ministerio de Economía pueda aprobar una operación de concentración en un plazo de un mes sin solicitar el informe consultivo del Tribunal de Defensa de la Competencia. En estos supuestos, que son más del 90% de los casos, no existe intervención del órgano independiente del sistema. La segunda cuestión se refiere a que, de acuerdo con el art. 17 LDC, el Consejo de Ministros es el órgano competente para declarar la procedencia o improcedencia de las operaciones de concentración en aquellos casos en los que se haya solicitado informe consultivo al Tribunal. En estos casos sí existe intervención preceptiva del Tribunal pero sin efectos vinculantes”.

⁶ WILS, W.P. Principles of European Antitrust Enforcement. Hart Publishing, Londres, 2005. También SOLANA GONZÁLEZ, G. para quien “la Ley, al separar las fases de instrucción y resolución de los expedients en organismos distintos y ubicar al Tribunal en una posición de órgano de revisión de las actuaciones del Servicio, ha sabido crear un balance institucional adecuado”. SOLANA GONZÁLEZ, G. “Unas bases sólidas para acometer la reforma” Anuario de la Competencia 2004. ICO-Marcial Pons, Madrid, 2005

2.2. Naturaleza jurídica

Como indicación preliminar es conveniente reconocer que la reforma no varía el sistema administrativo de defensa de la competencia. Las modificaciones no abandonan el entramado institucional-administrativo ni suponen una mayor aproximación a un modelo jurisdiccional (del tipo anglosajón).

Mientras que en la actualidad conviven dos órganos administrativos (TDC como organismo autónomo y SDC como Dirección General dentro del Ministerio de Economía), el anteproyecto prevé su integración en la CNC. Para el TDC supone transformar un organismo autónomo en una Administración independiente. Para el SDC el cambio resulta más importante puesto que se transforma un órgano administrativo *stricto sensu*, y por tanto sometido a los principios de jerarquía y sometimiento, en un órgano de dirección de una Administración independiente. Veamos los dos aspectos separadamente.

Artículo 21. Naturaleza y régimen jurídico.

1. La Comisión Nacional de Competencia es una entidad de Derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda, que ejercerá el control de eficacia sobre su actividad. La Comisión Nacional de Competencia actuará en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines con autonomía orgánica y funcional, plena independencia de las Administraciones Públicas y sometimiento a esta Ley y al resto del ordenamiento jurídico.

2. En defecto de lo dispuesto en esta Ley y en las normas que la desarrollen, la Comisión Nacional de Competencia actuará en el ejercicio de sus funciones públicas con arreglo a lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, de acuerdo con lo previsto en su disposición adicional décima, y por su propio Estatuto.

El TDC pierde su carácter de organismo autónomo (art. 43.1. a) de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, (LOFAGE) y la CNC se configura como un organismo público (Disposición Adicional 10ª Ley 6/1997). Los organismos autónomos dependen de un Ministerio al que corresponde la dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados. En cambio, los organismos públicos especiales ex Disposición Adicional 10ª gozan de una mayor autonomía puesto que:

- su ley de creación les puede reconocer expresamente independencia funcional o especial autonomía
- se rigen por su legislación específica
- el gobierno no ostenta una competencia general de dirección ni evaluación
- el gobierno debe ejercer sus facultades con respeto al ámbito de autonomía otorgado por la normativa específica

En los demás aspectos (personal, bienes, contratación y presupuesto) su funcionamiento es esencialmente idéntico a los organismos autónomos, con lo que la reforma no tendría especial trascendencia.

El cambio de naturaleza supone, pues, un refuerzo de la independencia de la CNC que viene a unirse a la caracterización administrativa de las llamadas Administraciones independientes, como la Comisión

Nacional del Mercado de Valores, la Agencia de Protección de Datos, la Comisión Nacional de la Energía o la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, por nombrar algunas de las que expresamente se recogen en la citada DA 10ª de la Ley 6/1997 LOFAGE.

Si acaso, destaca una cierta incoherencia entre la redacción sistemática del proyecto puesto que en el art. 12 se prevé la CNC como Administración independiente y en cambio, el art. 21 mantiene el control de eficacia sobre la actividad, potestad típica de los organismos autónomos pero no de las Administraciones independientes.

La CNC actuará con autonomía orgánica y funcional y plena independencia de las Administraciones públicas.

No cabe duda de que la transformación más importante la experimenta el extinto SDC. La nueva Dirección de Investigación pasará a ser un órgano especializado de una Administración independiente, abandonando su carácter de órgano administrativo jerarquizado en el seno del Ministerio de Economía. A pesar de ello, las condiciones de nombramiento del Director de Investigación pueden presentar algunos interrogantes.

2.3. Independencia

La independencia del sistema administrativo de defensa de la competencia se erige como uno de los elementos determinantes de la credibilidad de esta política de regulación de los mercados. Dicho esto, resulta también indiscutible que la defensa de la competencia presenta numerosas facetas y su grado de complejidad depende del tipo de intervención. Así para la persecución de prácticas restrictivas de la competencia el carácter independiente se predica de la función cuasi-jurisdiccional.

En cambio, cuando la función de los órganos de defensa de la competencia es la regulación de los mercados mismos (o su recreación en situaciones post-monopolistas), el margen de independencia puede reducirse puesto que la función se asemeja más a la clásica política económica. Cuando la CNC determina el grado de concentración o la existencia de una posición de dominio que ponga en peligro la competencia efectiva en el mercado, o la exención a ciertas categorías de restricciones, existen razones para considerar que la función es cuasi-política.

Así, las múltiples facetas de la defensa de la competencia exigen combinar tanto independencia como responsabilidad por las actuaciones.

En este sentido, destaca la exigencia de la publicación de una memoria anual de actuación, así como una cierta rendición de cuentas ante la asamblea legislativa.

Recientemente han aparecido varios estudios que analizan cuantitativamente los niveles de independencia de las agencias reguladoras.⁷ Para el caso español, Gilardi (2003) establece cinco elementos de medición:

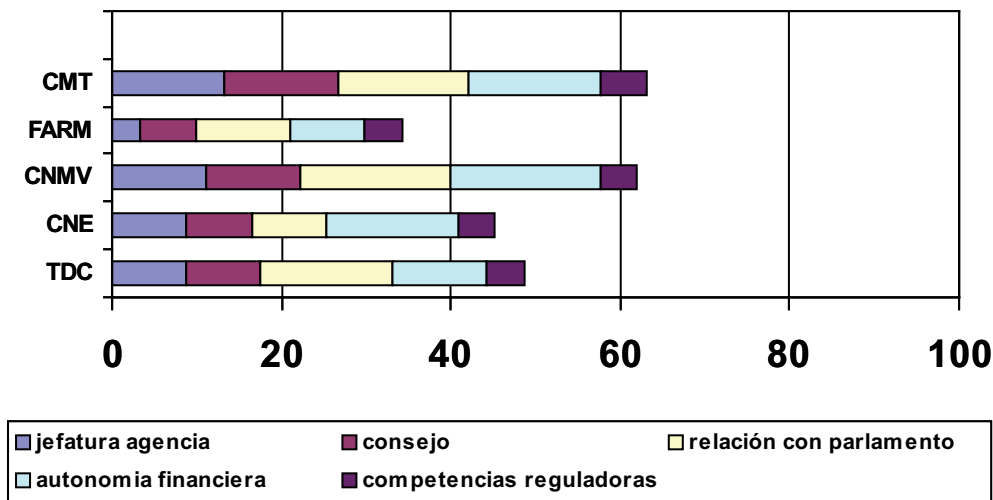
- el estatus del director de la agencia
- el estatus de los miembros del consejo
- la relación con los políticos electos

⁷ GILARDI, F. "Delegation to independent regulatory agencies in western Europe: a cross sectional comparison" paper prepared for the ECPR workshop on Delegation in contemporary democracies. Edinburgh, 2003; NICHOLSON, M.W. "Quantifying antitrust regimes" 2004; OLIVEIRA et al. "Aspects of the independence of regulatory agencies and competition advocacy" Competition Policy Implementation working group. 2005

- la autonomía financiera y organizativa
- las competencias reguladoras

Entre los varios sectores analizados, resulta que el regulador más independiente es el del sector de las telecomunicaciones, seguido del sector financiero y la defensa de la competencia. Detrás de ellos aparecen, el sector eléctrico y el farmacéutico. *“En España existen agencias reguladoras independientes en todos los sectores a excepción de medioambiente y seguridad alimentaria. Las agencias comparten, sin excepción, poderes reguladores débiles. Un alto grado de autonomía organizativa es también común, así como la independencia para la toma de decisiones. El regulador farmacéutico puede señalarse por su baja independencia en todas las dimensiones. También es interesante destacar que el regulador eléctrico y el regulador de telecomunicaciones son, respectivamente, los reguladores económicos menos y más independientes”*

Gráfico 1. Análisis por país de la independencia formal de las agencias reguladoras. Caso español. (Gilardi 2003)

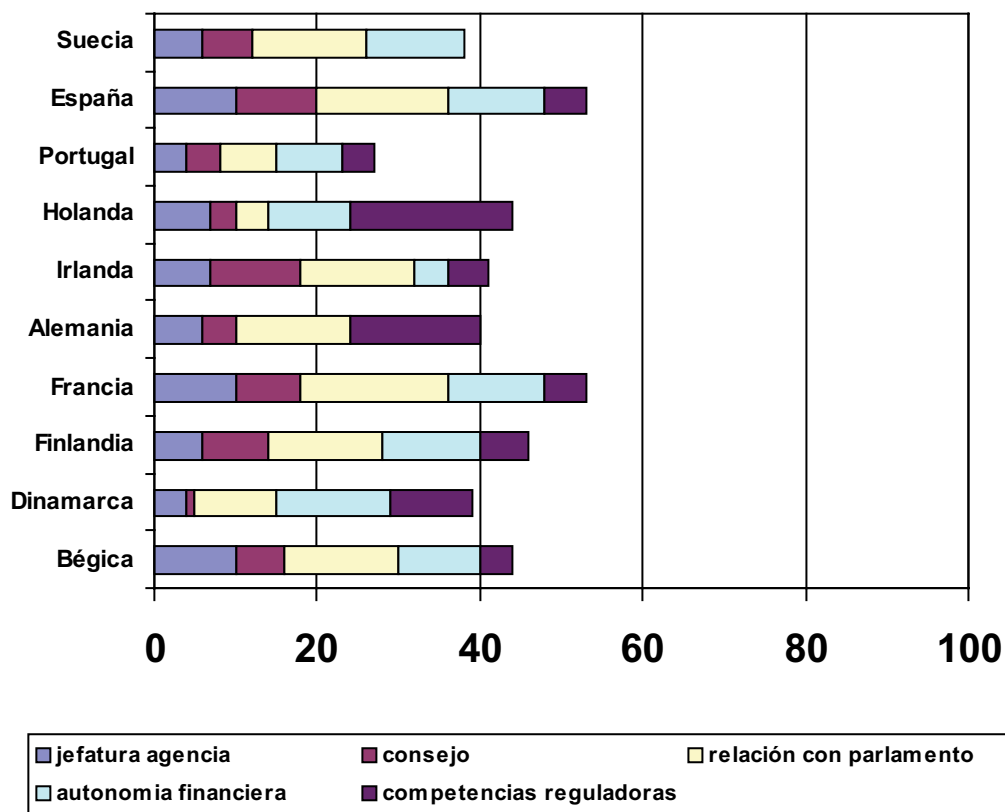


En general, en el ámbito agregado, España exhibe un nivel medio de delegación a reguladores independientes sectoriales (por delante de Francia, Alemania o Suiza) y un nivel también medio de independencia. Si comparamos ambos parámetros, resultan bastante mal clasificados países como Italia, Grecia, Finlandia o Suiza donde el alto índice de delegación contrasta con un bajo grado de independencia. De estos datos puede deducirse que España no es un país especialmente mal clasificado en la relación de delegación/independencia del regulador.

Concretamente, el estudio presenta también un análisis particular para las autoridades de defensa de la competencia. España aparece en la cabeza del ranking de la independencia formal aunque cuenta con pocos poderes reguladores si la comparamos con Alemania o Países Bajos. *“Competencia. La mayor parte de los países han establecido agencias reguladoras independientes también para la ejecución de la política de competencia. Las autoridades de competencia más independientes se encuentran en Francia y Alemania, y la mayor parte de los reguladores tiene un índice de independencia de aproximadamente 0.4. Sólo un par de los reguladores, en Alemania y Holanda, son autónomos con respecto a sus poderes, y en la mayor parte*

de los casos, agencias de competencia comparten sus competencias con gobiernos. De nuevo, se observa una considerable variación nacional en el componente de independencia.”⁸

Gráfico 2. Análisis cross-country de la independencia formal de las agencias de defensa de la competencia (Gilardi 2003)



Dicho lo anterior, la independencia puede perseguirse ex ante (mediante los procedimientos de nombramiento) y/o ex post (mediante la rendición de cuentas).

Artículo 30. Control parlamentario de la Comisión Nacional de Competencia.

1. La Comisión Nacional de Competencia hará pública su memoria anual de actuaciones, que enviará al Ministro de Economía y Hacienda y a la Comisión de Economía del Congreso de los Diputados.

2. El Presidente de la Comisión Nacional de Competencia deberá comparecer con periodicidad al menos anual ante la Comisión de Economía del Congreso de los Diputados para exponer las líneas básicas de su actuación y sus planes y prioridades para el futuro. Igualmente, el Presidente de la Comisión Nacional de Competencia enviará al Ministro de Economía y Hacienda con carácter anual una programación de sus actividades.

⁸ GILARDI, F. “Delegation to independent regulatory agencies in western Europe: a cross sectional comparison” paper prepared for the ECPR workshop on Delegation in contemporary democracies. Edinburgh, 2003.

3. La Comisión Nacional de Competencia enviará al Ministro de Economía y Hacienda y a la Comisión de Economía del Congreso de los Diputados sus informes anuales sobre la situación competitiva de los mercados y sobre la actuación del sector público así como los informes sectoriales que apruebe en aplicación de lo previsto en el artículo 28 de la presente Ley.

4. El Presidente de la Comisión nacional de Competencia y, en su caso, los miembros de ésta, comparecerán ante las Cámaras y sus Comisiones a petición de las mismas en los términos establecidos en sus respectivos reglamentos.

La previsión del proyecto por tanto combina la independencia orgánica y funcional con la responsabilidad ante el Parlamento, tanto en la presentación de la memoria anual (control ex-post) como en la programación de las actividades (control ex-ante). Debería considerarse en el mismo sentido la nueva relevancia que adquieren las enforcement guidelines en el nuevo marco institucional.

La defensa de la competencia no es una opción fácilmente objetivable por lo que debe contemplarse como un proceso más que como un acto. Un proceso debe adaptarse constantemente a las cambiantes condiciones de incertidumbre donde se aplica la política pública. Por ello, la independencia debe acompañarse de mecanismos de responsabilidad ante la sociedad: una evaluación ex post de las medidas; una publicación estadística de los casos; una motivación suficiente de las decisiones; una revisión constante del conocimiento disponible y de la calidad de los medios humanos encargados de la institución, etc. Todos estos elementos, calificados como fundamentales por la US Trade Comisión podrían contemplarse en la redacción del art. 29 que decididamente aumenta la publicidad de las actuaciones de la CNC.

Si se opta por un modelo de total independencia de las instituciones de defensa de la competencia, se pierde la posibilidad de utilizar la libre competencia como instrumento de liberalización de mercados. No olvidemos, en definitiva, que la defensa de la competencia responde a criterios públicos de interés general.

En derecho comparado, los modelos de institución única garantizan su independencia mediante el nombramiento por parte de las asambleas legislativas (Italia) o mediante la rendición de cuentas al Parlamento y un mandato superior al de una legislatura (Alemania)

No hay que desdeñar tampoco la potencialidad del principio de transparencia como garantía de independencia. Así, el informe OCDE sobre el diseño de instituciones independientes establece que la independencia puede basarse en un doble diálogo: de una parte entre la institución y el Parlamento (informes anuales), y de otra entre la institución y la ciudadanía (mecanismos de publicidad de los expedientes e informes)⁹.

En el informe World Development Report 2002 del World Bank se menciona que el 63% de los países examinados cuentan con autoridades de competencia que son independientes de un Ministerio. Según el Global Competition Forum de la OCDE, *“la observación más interesante del material de cuestionario es la gran variedad de modelos diferentes y soluciones para los diseños institucionales. El estatus de la autoridad de competencia en la administración pública puede variar desde la independencia estructural del gobierno hasta la integración en la estructura ministerial, sin predominio evidente de ninguno de los enfoques. La implicación en las funciones del gobierno también varía ampliamente, desde el Presidente de autoridad de competencia teniendo un asiento en el gabinete de gobierno a las autoridades teniendo nula representación en cualquier nivel político. Lo que es particularmente chocante, y algo inconsistente con las respuestas al cuestionario sobre los objetivos de la política de competencia, es el grado en que virtualmente todos los destinatarios del cuestionario,*

⁹ OECD Working Party on regulatory management and reform. Designing independent and accountable regulatory authorities for high quality regulation. 2005.

independientemente del diseño institucional de la agencia de competencia en su jurisdicción, se consideran total o altamente independientes de influencia política en la aplicación del derecho de la competencia”¹⁰

Una medida relevante de refuerzo de la independencia de la defensa de la competencia es la nueva formulación de las potestades del Consejo de Ministros con relación al control de concentraciones. Con la reforma, la intervención del Consejo se limitará a poder aprobar una concentración denegada por la CNC pero no a la inversa. Se trata por tanto de una potestad de revisión en sentido positivo (veto positivo)

2.4. Miembros y mandato

Artículo 31. Nombramiento y mandato de los órganos directivos de la Comisión Nacional de Competencia.

1. El Presidente de la Comisión Nacional de Competencia, que lo será también del Consejo, será nombrado por el Gobierno mediante Real Decreto a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, previa audiencia de la Comisión de economía del Congreso, entre juristas, economistas y otros profesionales de reconocido prestigio.

2. Los Consejeros serán nombrados mediante Real Decreto a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda y previa audiencia de la Comisión de economía del Congreso, entre juristas, economistas y otros profesionales de reconocido prestigio. El Consejo elegirá, entre los consejeros, un vicepresidente.

3. El mandato del Presidente y los Consejeros será de seis años sin posibilidad de renovación.

4. El Director de Investigación es nombrado por el Gobierno mediante Real Decreto, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda y oído el Presidente de la Comisión Nacional de Competencia.

Se reforma la duración antigua del mandato (5+5 años) a un único mandato de 6 años. Se separa el ciclo electoral y político de la política de defensa de la competencia. La renovación se realizará igualmente por mitades. El mandato no es renovable. Se produce pues una significativa reducción del mandato total de los consejeros. Hasta ahora podían permanecer en su cargo 10 años y con la reforma sólo 6. Ello aumentará la rotación de miembros en el seno de la CNC.

La duración de los mandatos oscila entre dos opciones: un mandato corto con posibilidad de renovación (por una o más veces) o un mandato largo sin posibilidad de renovación. A mayor duración del mandato, mayor refuerzo a la independencia de los consejeros. Así, el paradigma podría ser el Bundeskartellamt con mandatos indefinidos para ciertos cargos. Cuando el mandato es excesivamente corto y no existe posibilidad de renovación puede producirse la patología conocida como *revolving door*. Si el consejero termina su mandato con una edad relativamente joven, puede verse obligado a pensar más en su futuro profesional que en las funciones inherentes a la defensa de la competencia. Así, el caso español opta por un mandato relativamente breve y la no renovación. Si bien ello aleja al consejero de la influencia política, puede favorecer cierta captura por los intereses de la industria. No se justifica tampoco porqué no se adopta una duración de mandato algo más extensa.

No existe ninguna previsión de período obligatorio de cool-off o cuarentena al abandonar el cargo en la CNC.

¹⁰ OEDC Global Forum on Competition. Optimal design of a competition authority” 3 feb. 2003. CCNM/GF/COMP(2003)2, p. 6

Además, algunos autores coinciden también en que un mayor nivel de rotación en los puestos puede considerarse como un indicador negativo de independencia. (a greater turnover indicates a lower level of independence).¹¹

A los tres meses de la entrada en vigor de la Ley (1 enero 2007) se procederá al nombramiento de los nuevos miembros (presidente, vocales y director) así como a la extinción del Organismo Autónomo TDC y al traspaso de medios humanos y materiales. De los cuatro nuevos consejeros, dos ostentarán un mandato de 3 años para garantizar la renovación por mitades.

Se reduce el número de consejeros a la mitad (4). La reducción de miembros no tiene una justificación lógica muy clara. Por una parte, puede reforzarse la homogeneidad en la resolución de los expedientes puesto que habrá menos ponentes pero se arriesga la sobrecarga de trabajo y el nacimiento de perfiles personales muy definidos. La reducción del número de consejeros CNC debe acompañarse de un correspondiente aumento de la dotación en técnicos cualificados.

Desaparece la exigencia mínima de experiencia profesional cuantificada en años.

Comparativamente con otros organismos independientes (CNE o CMT), la CNC es de dimensiones muy reducidas.

Artículo 32. Causas de cese en el ejercicio del cargo.

El Presidente y los Consejeros de la Comisión Nacional de Competencia cesarán en su cargo:

a) Por renuncia.

b) Por expiración del término de su mandato.

c) Por incompatibilidad sobrevenida.

d) Por haber sido condenado por delito doloso.

e) Por incapacidad permanente.

f) Mediante separación acordada por el Gobierno por incumplimiento grave de los deberes de su cargo, por propia iniciativa o a propuesta de tres quintas partes del Consejo de la Comisión Nacional de Competencia.

No existen las mismas condiciones de cese del Consejo y del Director. Se aprecia también una notable identidad con el vigente art. 23 Ley 16/1989 y la reforma propuesta.

2.5. Autonomía económica

Artículo 24. Recursos económicos de la Comisión Nacional de Competencia

1. La Comisión Nacional de Competencia contará, para el cumplimiento de sus fines, con los siguientes bienes y medios económicos:

a) Las asignaciones que se establezcan anualmente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

b) Los bienes y derechos que constituyan su patrimonio, así como los productos y rentas del mismo.

¹¹ Cukierman, A. et al “Measuring the independence of central banks and its effects on policy outcomes. World Bank Economic Review, vol. 6 n.3 1992.

c) Los ingresos obtenidos por la liquidación de tasas devengadas por la realización de actividades de prestación de servicios derivados del ejercicio de las competencias y funciones atribuidas por esta Ley. En particular, constituirán ingresos de la Comisión Nacional de Competencia las tasas que se regulan en el artículo 25 de esta Ley.

d) Cualesquiera otros que legalmente puedan serle atribuidos.

2. La Comisión Nacional de Competencia elaborará y aprobará con carácter anual un anteproyecto de presupuesto con la estructura que señale el Ministerio de Economía y Hacienda y lo remitirá a éste para su elevación al acuerdo del Gobierno y posterior remisión a las Cortes Generales, integrado en los Presupuestos Generales del Estado.

3. El control económico y financiero de la Comisión Nacional de Competencia se efectuará con arreglo a lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

Como indica el informe OCDE “*Optimal Design of a Competition Agency*”, “pocas o ninguna autoridad pública queda completamente libre de limitaciones presupuestarias. Permitir que la autoridad de competencia retenga parte de las multas u honorarios relacionados con los casos de competencia se ve a veces como una vía para encontrar nuevas fuentes de financiación en una situación donde el presupuesto general es insuficiente. Las multas y honorarios también tienen la ventaja de asociarse a la carga de trabajo global de la autoridad. Sin embargo, tales fuentes de financiación pueden crear al mismo tiempo riesgos de establecimiento de prioridades sub-óptimas en el trabajo de la autoridad de competencia, por ejemplo focalizándose en el número de casos antes que en sus efectos anti-competitivos. En cuanto a los honorarios o tasas, puede ponerse un nivel máximo en relación a los costos medios de la autoridad responsable de una categoría particular de la materia. En tal caso, los riesgos de efectos distorsionantes en las prioridades de la autoridad pueden limitarse..”¹²

2.6. Medios humanos

Artículo 23. Personal de la Comisión Nacional de Competencia.

1 El personal al servicio de la Comisión Nacional de Competencia será funcionario o laboral en los términos establecidos para la Administración General de Estado, de acuerdo con su Estatuto.

2 En los términos en que se establezca en su Estatuto, la Comisión Nacional de Competencia podrá igualmente contratar personal laboral temporal para la realización de trabajos de especial contenido técnico, de acuerdo con la normativa aplicable en materia de contratación laboral de las Administraciones Públicas.

3 La tramitación de las correspondientes convocatorias de selección y provisión de puestos de trabajo se realizará por la Comisión Nacional de Competencia en los mismos términos establecidos para la Administración General del Estado.

Según reconoce el Libro Blanco “las autoridades españolas de competencia disponen de unos medios humanos y materiales claramente menores a los de los países de nuestro entorno” (§ 70)

¹² OEDC Global Forum on Competition. “Optimal design of a competition authority” 3 feb. 2003. CCNM/GF/COMP(2003)2, p. 10 De hecho, puede destacarse cómo el art.21.2. del Real Decreto 864/2003 que aprueba el estatuto del TDC prevé una fuente de ingresos a través del 50% de la recaudación obtenida por la tasa de análisis y estudio de las operaciones de concentración”.

La escasez de medios humanos no sólo puede resultar un condicionante en la calidad e independencia de la institución sino que en cierta manera configura el tipo de política de competencia que resulta. Así, cuando falta el *expertise* necesario para abordar los asuntos, lo más fácil es que se recurra a un procedimiento contradictorio entre las partes para hacer aflorar los intereses en juego y el núcleo del asunto sujeto a discusión. Esta preferencia hacia un enfoque contradictorio puede esconder la incapacidad técnica de la institución y provoca que los procedimientos se alarguen más de lo necesario. En tema de fusiones, por ejemplo, la resolución lenta de un expediente puede comprometer la propia transacción. En definitiva, la dotación de medios humanos altamente especializados constituye un elemento crucial tanto en la garantía de independencia como en los procedimientos mismos.

Tabla 1. Efectividad de la política de defensa de la competencia (World Economic Forum Survey 2002).

Finlandia	6,6	Suecia	5,5	Estonia	4,2
Alemania	6,2	Italia	5,2	Eslovenia	4,2
Holanda	6,2	España	5,2	Grecia	4,1
UK	5,8	Irlanda	5,0	Eslovaquia	3,8
Bélgica	5,8	Portugal	4,5	Letonia	3,8
Francia	5,8	Hungría	4,8	Chequia	3,7
Dinamarca	5,7	Polonia	4,6	Lituania	3,4

El *Global Competition Review* (2003), establece una clasificación que relaciona varios países con las magnitudes de dotación presupuestaria y medios humanos dedicados a la política de defensa de la competencia. Los resultados sitúan a España a la cola del ranking:

Tabla 2. Inputs dedicados a la política de defensa de la competencia (Global Competition Review 2003)

país	Presupuesto competencia (x 1.000\$)	funcionarios	Relación funcionario/ presupuesto	Presupuesto/ renta nacional
Alemania	13.325	150	88.835	6,4
Argentina	200	23	8.696	0,5
Armenia	126	22	5.761	12,7
Australia	38.000	391	97.187	79,5
Bélgica	180	20	9.000	0,7
Brasil	5.615	167	33.623	4,6
Canadá	21.300	325	65.538	25,8
Chile	1.950	38	51.316	14,3
Chequia	2.059	120	17.164	14,1
Dinamarca	8.300	65	127.692	54,2
España	2.700	95	28.421	3,3
Eslovaquia	1.115	59	18.904	17,4
Eslovenia	428	11	38.962	12,6
Estonia	711	39	18.236	54,7
Finlandia	807	42	19.224	6,5
Francia	79.501	287	277.008	55,8
Indonesia	2.800	90	31.111	4,7
Irlanda	4.260	37	115.135	41,0
Israel	4.459	82	54.381	35,7
Italia	32.000	121	264.463	22,5
Jamaica	596	6	99.333	66,2
Japón	51.900	607	85.202	16,0
Kenia	320	21	15.238	10,7
Corea	22.500	416	54.087	31,6
Letonia	3.480	25	139.200	193,3
Lituania	796	55	14.484	27,5
México	14.000	144	97.222	17,1
NuevaZelanda	10.000	79	126.582	142,9
Noruega	9.000	80	112.500	68,2
Países Bajos	34.000	158	215.190	77,4
Panamá	900	17	52.941	56,3
Polonia	5.303	237	22.377	14,7
Reino Unido	101.682	708	143.620	71,1
Rumania	1.652	346	4.777	12,7
Sudáfrica	9.131	111	82.269	19,3
Suecia	9.000	94	95.745	42,5
USA	307.000	1.378	222.787	31,4
Uzbekistán	500	343	1.458	8,3

(*) Alemania presenta unas cifras anormalmente bajas que suponemos pueden deberse a la estructura federal descentralizada de la defensa de la competencia. En general, a pesar de ciertas dudas sobre la metodología, los datos pueden servir para ilustrar el *policy commitment* de determinados países con la política de defensa de la competencia.

(**) Desconociendo la metodología y la procedencia de los datos utilizados, las cifras oficiales de funcionarios en España en 2002 son de 95 adscritos al SDC y 45 adscritos al TDC. Si tenemos en cuenta sólo los funcionarios del grupo A y B, la cifra se reduce a 76.

Según el informe OECD “*Regulatory reform in Spain: the role of competition policy in regulatory reform*” del año 2000, “el Tribunal no tiene prácticamente ningún personal profesional de apoyo a los miembros. Es improbable que el Tribunal pueda conducir efectivamente cualquier investigación independiente o suplementarias, sin la asistencia del Servicio o de las partes de un expediente. Una propuesta para aumentar los recursos supone añadir miembros al Tribunal. Pero con nueve miembros, el Tribunal es ya un órgano de toma de decisiones bastante grande. Sin duda, el Tribunal tiene una práctica de hacer rotar las responsabilidades, para usar el tiempo de sus miembros más eficientemente. A pesar de ello, más cuerpo administrativo, antes que más miembros, probablemente tenga un mayor impacto en los resultados y eficiencia. El Servicio se ha reducido en realidad en los últimos años, a pesar de que está manejando el doble de denuncias y pueda revisar ahora un número mayor de las fusiones propuestas, bajo limitaciones de plazo más estrictas. También es probable que el Servicio se vea más forzado, especialmente como consecuencias de las reformas sectoriales que exponen empresas previamente protegidas a las fuerzas competitivas.”¹³

Esta apreciación coincide plenamente con la valoración que efectúa la publicación especializada más autorizada en materia de competencia en España. Efectivamente, el Anuario de la competencia 2003 describe que “el descenso progresivo de las denuncias en los últimos años no se ha visto acompañado de un impulso de la actividad de persecución de oficio de las autoridades. Si lo observamos respecto a los últimos cuatro años (2000 a 2003) puede verse cómo los expedientes de prácticas restrictivas derivados de denuncia que valora el Servicio se han reducido (99, 95, 70 y 53) y los expedientes de oficio también se han reducido (3,1,2 y 0). Seguramente el volumen de las denuncias sufre un proceso lógico de adaptación. Buena parte de las denuncias que se presentaban eran objeto de archivo inmediato, de forma que es posible pensar que progresivamente el volumen se ajusta a una aplicación real de las normas de competencia. No obstante, resulta cuestionable la inexistencia de una aplicación de oficio de las normas de competencia. Únicamente se actúa entonces en función de las existencia de denuncias, lo que no parece de recibo”.¹⁴

3. Elementos dinámicos. Funciones y poderes

La nueva CNC plantea una estructura orgánica dividida en tres elementos (Presidente, Consejo y Director de Investigación) cuya ordenación confluye en la figura del Presidente-Director de la Comisión. No se recurre pues a la técnica jerárquica o de ordenación vertical. Existe entidad propia para la figura del secretario que asistirá al Consejo, como secretario de órgano administrativo colegiado previsto en la Ley 30/1992.

3.1. Presidente

La figura del Presidente ejerce un doble encargo: de una parte dirige la Comisión en su conjunto (art. 34) ; de otra parte, preside el Consejo de la Comisión (art. 35):

Artículo 34. Funciones del Presidente de la Comisión Nacional de Competencia.

Corresponde al Presidente de la Comisión Nacional de Competencia:

a) Ostentar la representación legal del organismo.

¹³ OECD Regulatory reform in Spain. The role of Competition Policy in Regulatory Reform. Paris 2000. Policy conclusions, p. 33

¹⁴ CASES, LI. “La competencia en España 2003” Anuario de la competencia 2003. ICO-Marcial Pons, Madrid, 2004, p. 15

- b) Vigilar el desarrollo de las actividades del organismo, velando por el cumplimiento de esta Ley y sus normas de desarrollo.*
- c) Mantener el buen orden y gobierno de los órganos de la Comisión Nacional de Competencia*
- d) Impulsar la actuación inspectora de la Comisión Nacional de Competencia y la elaboración de planes anuales o plurianuales de actuación en los que se definan objetivos y prioridades*
- e) La dirección, coordinación, evaluación y supervisión de los órganos de la Comisión Nacional de Competencia, en particular, la coordinación del Consejo con la Dirección de Investigación y la dirección de los servicios comunes, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Director de Investigación en el artículo 37.*
- f) Dar cuenta al Ministro de Economía y Hacienda de las vacantes que se produzcan en el Consejo de la Comisión Nacional de Competencia.*
- g) Ejercer funciones de jefatura en relación con el personal de la Comisión Nacional de Competencia, de acuerdo con las competencias atribuidas por la legislación específica y sin perjuicio de las competencias atribuidas al Director de Investigación en el artículo 37.*
- h) Aprobar los gastos y ordenar los pagos de la Comisión Nacional de Competencia, salvo los casos reservados a la competencia del Gobierno, y efectuar la rendición de cuentas del organismo de conformidad con lo previsto en la Ley General Presupuestaria.*
- i) Ser órgano de contratación de la Comisión Nacional de Competencia.*
- j) Presidir el Consejo de Defensa de la Competencia.*
- k) Emitir informe sobre el candidato propuesto por el Ministro de Economía y Hacienda para el puesto de Director de Investigación.*
- l) Resolver las reclamaciones previas a la vía judicial civil o laboral.*
- m) Resolver las cuestiones no asignadas al Consejo o a la Dirección de Investigación.*

La mayoría de las competencias del Presidente CNC corresponden a cuestiones de dirección y representación o cuestiones administrativas (personal, contratación, gastos). Destacan, sin embargo dos tipos de funciones que resultan una novedad: de una parte el Presidente será el responsable de elaborar el plan anual o plurianual de actuación donde se definan los objetivos y prioridades. De este modo, el Presidente CNC gozará de un verdadero poder de planificación de las actuaciones inspectoras y podrá incidir en determinadas conductas o sectores económicos donde se aprecie la necesidad de refuerzo de los principios de la libre competencia. El Presidente, en ejercicio de esta función podrá utilizar pues la defensa de la competencia como instrumento de palanca para la liberalización de sectores o como instrumento de política económica en general.

En segundo lugar, destaca entre las funciones nuevas del Presidente las relativas a las relaciones con el Director de Investigación. Del régimen de nombramiento sabemos ya que el Presidente emite su opinión acerca del nombramiento de la persona que ejercerá de Director a propuesta del Ministro de Economía. Este informe es preceptivo pero no es vinculante. Puesto que la CNC no recurre a la técnica de la ordenación jerárquica o vertical, cabe pensar en la conveniencia de atender la opinión del Presidente respecto al nombramiento de este eslabón tan singular dentro de la CNC.

Además de ello, el Presidente goza de cierto poder de dirección sobre el Director de Investigación por cuanto el primero puede impulsar la actuación inspectora (que deberá plasmarse en un plan anual) y de un poder

de coordinación, evaluación y supervisión. La redacción del precepto se plantea como calculadamente ambigua para no incurrir en problemas de separación de función instructora-función de enjuiciamiento que más adelante veremos.

Sea como fuere, estas dos nuevas funciones se apartan del tradicional modelo de separación orgánica entre el SDC y TDC que funcionaba hasta la actualidad.

El presidente ejerce, también, competencias en tanto que miembro del órgano colegiado de resolución. Las competencias en este campo son esencialmente idénticas a las contempladas en el art. 28 de la ley 16/1989. Además, se regula la cuestión del quórum para la válida constitución del Consejo así como se atribuye voto de calidad al Presidente en caso de que la formación del Consejo fuera par. Hasta ahora, estos aspectos se regulaban en el art. 11 del Real Decreto 864/2003 de 4 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Tribunal de Defensa de la Competencia. De este modo, se eleva el rango del régimen de funcionamiento del pleno y se limita, pues, la posibilidad de reforma futura.

Se efectúa finalmente una remisión al futuro Estatuto de la CNC para la regulación de la convocatoria de las sesiones de acuerdo con las normas generales que regulan los órganos administrativos.

Artículo 35. Composición y funcionamiento del Consejo de la Comisión Nacional de Competencia.

1. Son miembros del Consejo de la Comisión Nacional de Competencia el Presidente de la Comisión Nacional de Competencia, que preside el Consejo, y cuatro Consejeros.

2. Corresponde al Presidente del Consejo el ejercicio de las siguientes funciones:

a) Ejercer, en general, las competencias que a los presidentes de los órganos colegiados administrativos atribuye la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

b) Convocar al Consejo por propia iniciativa o a petición de, al menos, la mitad de los Consejeros, y presidirlo.

c) Establecer el criterio de distribución de asuntos entre los Consejeros.

3. El Consejo de la Comisión Nacional de Competencia se entiende válidamente constituido con la asistencia del Presidente y dos Consejeros.

4. Los acuerdos se adoptarán por mayoría absoluta de votos de los asistentes. En caso de empate decidirá el voto de calidad del Presidente.

5. El Consejo nombrará un Secretario, que realizará las funciones previstas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y llevará el Registro de Defensa de la Competencia.

6. El Estatuto de la Comisión Nacional de Competencia regulará el funcionamiento del Consejo y, en particular, el régimen de convocatoria y sesiones, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo II del Título II de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el Capítulo IV del Título II de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

El Pleno podrá convocarse por el Presidente a iniciativa propia o por la mitad de los Consejeros. En la regulación anterior, podían instar la convocatoria 3 de los 8 vocales del Tribunal (menos de la mitad). Con la disposición actual, se necesitaran 2 de los 4 consejeros con lo que se disminuye la posibilidad de los miembros de convocar un Consejo a iniciativa propia.

También desaparece la previsión de la posibilidad de delegación de ciertas competencias del Presidente al Vicepresidente, sin perjuicio de la posible aplicación del art. 14 in fine del Real Decreto 864/2003 de 4 de julio.

3.2. Consejo

Mientras el Presidente ejerce funciones de dirección, representación y administrativas de la CNC en su conjunto, el Consejo se configura como el órgano encargado de emitir las resoluciones de los asuntos (órgano de decisión).

Artículo 36. Funciones del Consejo de la Comisión Nacional de Competencia.

El Consejo de la Comisión Nacional de Competencia es el órgano de decisión en relación con las funciones resolutorias, consultivas y de promoción de la competencia previstas en la presente Ley. En particular, es el órgano competente para:

1. A propuesta de la Dirección de Investigación:

a) Resolver y dictaminar en los asuntos que la Comisión Nacional de Competencia tiene atribuidos por esta Ley y, en particular, en los previstos en los artículos 26 a 28 de esta Ley.

b) Resolver los procedimientos sancionadores previstos en esta Ley y sus normas de desarrollo.

c) Solicitar o acordar el envío de expedientes de control de concentraciones que entren en el ámbito de aplicación de la presente Ley a la Comisión Europea según lo previsto en los artículos 9 y 22 del Reglamento (CE) nº 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas.

d) Acordar el levantamiento de la obligación de suspensión de la ejecución de una concentración económica de conformidad con el artículo 9.6 de la presente Ley.

2. Adoptar las circulares interpretativas previstas en el artículo 1.4.c) y las declaraciones de inaplicabilidad previstas en el artículo 6.

3. Interesar la instrucción de expedientes por la Dirección de Investigación.

4. Elaborar, en su caso, su reglamento de régimen interior, en el cual se establecerá su funcionamiento administrativo y la organización de sus servicios.

5. Elegir de entre sus miembros al Vicepresidente.

6. Resolver sobre las recusaciones, incompatibilidades y correcciones disciplinarias y apreciar la incapacidad y el incumplimiento grave de sus funciones por el Presidente, Vicepresidente y consejeros.

7. Nombrar y acordar el cese del Secretario.

8. Aprobar el anteproyecto de presupuestos del organismo.

9. Decidir la impugnación de los actos y disposiciones a los que se refiere el artículo 4.3 de esta Ley.

10. Elaborar la memoria anual del organismo así como los planes anuales o plurianuales de actuación en los que se definan objetivos y prioridades.

Las funciones del Consejo refunden en un solo artículo los antiguos arts. 25, 26 y 27 de la Ley 16/1989. A efectos expositivos, podemos clasificar las funciones en:

a) internas (autoorganización)

Los apartados 4 a 8 y 10 del art. 36 atribuyen al Consejo CNC funciones básicamente administrativas como son elaborar el reglamento de régimen interior; elegir de entre sus miembros al Vicepresidente; resolver sobre las recusaciones, incompatibilidades y correcciones disciplinarias; apreciar la incapacidad y el incumplimiento grave de sus funciones por el Presidente, Vicepresidente y consejeros; nombrar y acordar el cese del Secretario, así como aprobar el anteproyecto de presupuestos del organismo y elaborar la memoria anual. Estas funciones son básicamente las atribuidas por el art. 27 de la Ley 16/1989 al Pleno del TDC. En primer lugar puede destacarse que con la reforma, funciones tan importantes como la elección de vicepresidente, o el nombramiento de secretario se sujetarán a las reglas normales de quórum. Así, el Pleno se constituye válidamente en la actualidad con 5 vocales más el Presidente (6/9), y pasará a constituirse en la reforma con dos Consejeros más el Presidente (3/5).

En segundo lugar, el proyecto adolece de cierta incoherencia sistemática al atribuir dos veces a dos órganos distintos la función de elaboración de los planes anuales de actuación (que no la memoria anual del organismo) El art. 34.d) y el art. 36.10 atribuyen respectivamente al Presidente y al Consejo la elaboración de los planes anuales de actuación que fijan los objetivos y prioridades de la Comisión. No parece lógico que dicho plan deba ser preparado por el Presidente y aprobado por el Consejo puesto que se trata de la dirección estratégica de la CNC en su conjunto. Otra cosa distinta es que sea el Presidente quien elabore el plan de actuación (ex-ante) y sea el Consejo quien redacte la memoria de actuaciones (ex-post), pero en ningún caso se entiende la atribución por duplicado.

b) resolutorias

El borrador del proyecto que examinamos no distingue entre función resolutoria y función consultiva. Se limita a especificar que el Consejo será competente, a propuesta de la Dirección de Investigación para resolver sobre:

- conductas restrictivas de la competencia (remisión art. 26);
- control de concentraciones (remisión art. 26);
- aplicación en España de los arts. 81 y 82 TCE y su derecho derivado (remisión art. 26);
- aplicar mecanismos de cooperación y asignación de expedientes previstos en los reglamentos comunitarios 1/2003 y 139/2004. (remisión art. 26);
- resolver los procedimientos sancionadores;
- solicitar o acordar el envío de expedientes de control de concentraciones a la Comisión Europea;
- acordar el levantamiento de la obligación de suspensión de la ejecución de una concentración.

En general puede observarse una cierta correlación entre el actual art. 25 (funciones del TDC) y el nuevo art. 36 (funciones del Consejo CNC). Es cierto que desaparece la posibilidad de autorizar acuerdos, decisiones, recomendaciones y prácticas restrictivas, pero ello no es consecuencia del nuevo marco institucional sino de la modificación sustantiva que se produce en este aspecto, abandonando la tradicional autorización singular.

c) consultivas

De nuevo, el anteproyecto no distingue entre función resolutoria y función consultiva. Se limita a especificar que el Consejo será competente, a propuesta de la Dirección de Investigación para emitir dictamen sobre:

- criterios de concesión de ayudas públicas (antiguo art. 25.i.);
- proyectos de apertura de grandes establecimientos comerciales (antiguo art. 25. e.);
- informe sobre proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia (antiguo art. 26.1. y 26.3.);
- procedencia y cuantía de las indemnizaciones cuando así sea requerido por el órgano judicial competente (antiguo art. 25.h.).

d) advocacy

La regulación actual contempla en un parco art. 26.2. las funciones de estudio e informe del TDC. La reforma supone una ampliación y consolidación de esta importante función de las instituciones en la política de defensa de la competencia. Ahora, el art. 28 bajo la rúbrica de otras funciones de la CNC detalla:

1. La Comisión Nacional de Competencia promoverá la existencia de una competencia efectiva en los mercados, en particular, mediante las siguientes actuaciones:

- a) promover y realizar estudios y trabajos de investigación en materia de competencia*
- b) realizar informes generales sobre sectores, en su caso, con propuestas de liberalización, desregulación o modificación normativa*
- c) realizar informes, en su caso con carácter periódico, sobre la actuación del sector público y, en concreto, sobre las situaciones de obstaculización del mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados que resulten de la aplicación de normas legales*
- d) realizar informes generales o puntuales sobre el impacto de las ayudas públicas sobre la competencia efectiva en los mercados*
- e) dirigir a las Administraciones Públicas propuestas para la modificación o supresión de las restricciones a la competencia efectiva derivadas de su actuación, así como, en su caso, las demás medidas conducentes al mantenimiento o al restablecimiento de la competencia en los mercados*
- f) proponer al Ministro de Economía y Hacienda, para su elevación, en su caso, al Consejo de Ministros, las directrices de política de defensa de la competencia en el marco de la política económica de aquél y, en particular, las propuestas de elaboración y reforma normativa correspondientes.*

Todos los informes serán públicos. La Ley 16/1989 atribuía al SDC la función de estudio e investigación de sectores económicos, y al TDC la realización de estudios y trabajos en materia de competencia. (distinción entre informes generales y específicos que no se recoge en cambio en el Real Decreto 864/2003 de 4 de julio por el que se aprueba el Estatuto del TDC). El actual proyecto establece que la CNC hará tanto estudios

generales como sectoriales. Ello sin embargo no supone que la función de advocacy se desplazará de la Dirección de Investigación al Consejo puesto que, en primer lugar esta función no la tiene específicamente asignada el Consejo, y en segundo lugar, se prevé entre las competencias de la Dirección de Investigación las de estudio, investigación y propuesta al Consejo de informes relativos a la estructura competitiva de sectores económicos concretos. En advocacy, pues, puede reproducirse la dicotomía instrucción/resolución que ya existe para los expedientes.

Como se ha indicado, la estructura orgánica prevista en el Real Decreto 864/2003 prevé la existencia de dos subdirecciones generales: la de informes (competencia en general) y la de estudios (sectores económicos y mercados)

Según el informe OECD *“Regulatory reform in Spain: the role of competition policy in regulatory reform”* del año 2000, “A lo largo de los años, los estudios e informes públicos de Tribunal han jugado un papel central en el proceso de reforma. Ese proceso no ha terminado. Sin duda, se han identificado los temas principales y muchas de las recomendaciones de reforma se han puesto en práctica. Para otros, las tareas son ahora desarrollar los detalles y controlar la reiteración de las vulneraciones detectadas. Pero incluso si el nivel de la reforma son los detalles, el estudio continuo, el análisis y debate público serán importantes. El Tribunal, de su posición de independencia del gobierno, pueda ser una voz particularmente poderosa y creíble en ese debate. Las últimas revisiones de la ley de competencia dan al tribunal un nuevo papel de promoción de la competencia al hacer que los impactos anti-competitivos de las ayudas de Estado resulten transparentes. Además, las responsabilidades de análisis de política de competencia del Servicio se han expandido. La dotación adicional de recursos para esta función puede ser valiosa, pero más importante es que la voz independiente del Tribunal, continúe oyéndose.”¹⁵

e) **otras**

- realizar funciones de arbitraje en aplicación de la Ley 60/2003;
- interesar la instrucción de expedientes a la Dirección de Investigación. Reproduce el art. 25.f de la Ley 16/1989 y por tanto no supone una novedad a pesar de que su aplicación efectiva en una estructura orgánica sensiblemente modificada podría variar su alcance efectivo;
- circulares interpretativas: respecto a las circulares interpretativas, puede apuntarse que la existencia de las mismas constituye una medida fundamental de transparencia y predictabilidad de la institución. A más independencia del órgano, debe existir una mayor seguridad jurídica en las decisiones de manera que la flexibilidad de los procedimientos no pueda convertirse en discrecionalidad;
- Impugnación de actos administrativos y disposiciones de carácter general de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de la competencia. En ejercicio de esta función, el Consejo puede actuar sin tener que contar con la propuesta de la Dirección de Investigación.

3.3. Dirección de Investigación

Finalmente, la división funcional contempla la Dirección de Investigación como órgano de la Comisión Nacional de Competencia encargado de la instrucción de los expedientes y de la elaboración de los informes previstos en la presente Ley.

¹⁵ OECD Regulatory reform in Spain. The role of Competition Policy in Regulatory Reform. Paris 2000. Policy conclusions, p. 34.

Según el art. 37.2 del anteproyecto son funciones de la Dirección de Investigación:

- a) Instruir y elevar la correspondiente propuesta de resolución en los expedientes sobre los que deba resolver el Consejo en aplicación de la presente Ley.
- b) Resolver sobre las cuestiones incidentales que puedan suscitarse en el marco de la instrucción de expedientes y, en particular, sobre la declaración de parte interesada, la confidencialidad de determinados documentos o datos, y la imposición de multas coercitivas según lo previsto en el artículo 69.f). (incumplimiento del deber de colaboración).
- c) Vigilar la ejecución y cumplimiento de las obligaciones dispuestas en la presente Ley y sus normas de desarrollo así como de las resoluciones y acuerdos realizados en aplicación de la misma, tanto en materia de conductas restrictivas como de medidas cautelares o de control de concentraciones.
- d) Las de estudio, investigación y propuesta al Consejo en relación con la estructura competitiva de sectores económicos concretos y con los efectos sobre la competencia efectiva de prácticas empresariales o normas y actos del sector público.
- e) Aplicar los mecanismos de designación de órgano competente, de acuerdo con lo establecido en 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.
- f) Aplicar los mecanismos de reenvío de expedientes entre la Comisión Nacional de Competencia y la Comisión Europea según lo previsto en el artículo 4 del Reglamento (CE) nº 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas.
- g) Requerir de oficio la notificación de una concentración de acuerdo con lo previsto en el artículo 9.5.
- h) Requerir el formulario ordinario de notificación de conformidad con el artículo 58.2.

Dentro de la Dirección de Investigación la figura más relevante es la del Director. Corresponde a éste, ostentar la jefatura y representación de la Dirección, pudiendo ejercer todas las competencias que la presente Ley y sus normas de desarrollo atribuyen a la misma, así como acordar el nombramiento y cese del personal de la dirección, previa información al Presidente de la Comisión Nacional de Competencia.

Merece la pena destacar como la reforma desaprovecha la oportunidad de crear una Dirección específica de estudios e informes. La Dirección de investigación agrupa tanto las funciones instructoras de los procedimientos como la función de *competition advocacy* que requiere especial independencia para garantizar su credibilidad. Por ejemplo, la Dirección de investigación, nombrada directamente por el Gobierno sin participación parlamentaria será la encargada, según el apartado d) del art. 37.2. de estudiar los efectos sobre la competencia efectiva de normas y actos del sector público, al que la misma debe su nombramiento. Si bien resulta encomiable recuperar la función de *advocacy* que había prácticamente desaparecido, desde el punto de vista organizativo, no se crea un órgano específico para la función.¹⁶

En otro orden de cosas, con respecto a las funciones actuales del SDC merece destacar como desaparece de entre las competencias de la futura Dirección de Investigación:

- la llevanza del Registro de Defensa de la competencia;

¹⁶ Según CUKIERMAN, “proficiency of the research department of the institution, measured by the quality of its annual reports is another factor that influences the independence” CUKIERMAN, A. et al “Measuring the independence of central banks and its effects on policy outcomes. World Bank Economic Review, vol. 6 n.3 1992.

- la función de información y asesoramiento en materia de competencia;
- la capacidad para acordar la terminación convencional de los procedimientos tramitados (se sitúa ahora en el Consejo en virtud del art. 54 del anteproyecto)
- la función de informar sobre anteproyectos de normas que afecten a la competencia

En general, el órgano se configura de manera mucho más técnica y limitada, en el sentido, por ejemplo de que se eliminan las funciones relativas a la propuesta de directrices de política de defensa de la competencia (que asume el Presidente CNC) o la propuesta para la adopción de reglamentos de exención. Esta redefinición competencial junto con el hecho de la integración de la Dirección de Investigación en la CNC hacen pensar en una mayor despolitización y consiguiente independencia del órgano.

3.4. Régimen jurídico. Procedimiento y recursos

La estructura tripartita en el seno de la CNC presenta todavía otro aspecto dinámico sobre el que vale la pena detenerse: los recursos ante las actuaciones de cada uno de los órganos.

Artículo 49. Recurso administrativo contra las resoluciones y actos dictados por la Dirección de Investigación.

1. Las resoluciones que dicte la Dirección de Investigación relativas a solicitudes de declaración de parte interesada y de tratamiento confidencial de datos y documentos, así como las demás que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos, serán recurribles ante el Consejo de la Comisión en el plazo de diez días.

2. El Consejo rechazará sin más trámite los recursos interpuestos fuera de plazo.

3. Recibido el recurso, el Consejo pondrá de manifiesto el expediente para que las partes formulen alegaciones en el plazo de quince días.

En el sistema vigente en la Ley 16/1989, el órgano instructor tiene también potestades resolutorias (actos de archivo de actuaciones (art. 37.4) o resolución de propuestas de concentración (art. 15)) con lo cual, al no permitirse el acceso directo a la jurisdicción contencioso-administrativa por actos del SDC, se produce un recurso de alzada impropio que obliga a la TDC a revisar las decisiones (recursos contra actos del servicio ex. art. 47 ley 16/1989). De este modo se han generado principalmente las duplicidades y se mantiene la sobrecarga de trabajo para el TDC. En la actualidad, buena parte de la actividad del TDC se concentra en la revisión de actos del SDC.¹⁷

Este aspecto desaparece con la reforma, puesto que sólo serán recurribles actos de trámite como la declaración de parte interesada o la confidencialidad, o actos de trámite cualificados (ex. art. 107 Ley 30/1992). Aunque la redacción es esencialmente igual en el modelo antiguo, el diseño orgánico-administrativo eliminará la gran mayoría de estos recursos. Como contrapartida, al no permitirse el sobreseimiento por la Dirección

¹⁷ Según los datos estadísticos que proporciona el Anuario de la Competencia 2003, en la serie que comprende los años 1996-2003, alrededor de un 40% de las resoluciones TDC se concentran en recursos contra el archivo de actuaciones y recursos contra el sobreseimiento del expediente. Anuario de la Competencia 2003. ICO-Marcial Pons, Madrid, 2004, p. 382. Vide igualmente SOLANA GONZÁLEZ, G. "Unas bases sólidas para acometer la reforma" Anuario de la Competencia 2004. ICO-Marcial Pons, Madrid, 2005, para quien "la realidad de estos últimos años muestra que el Tribunal actúa efectivamente como controlador de la legalidad de este tipo de actos de Servicio (archivo o sobreseimiento de denuncia) y que, en numerosas ocasiones, decide estimar los recursos planteados y devolver el expediente al Servicio para que continúe la tramitación".

de Investigación, todos los casos deberán agotar todo el trámite administrativo hasta su resolución por el Consejo, lo que aumentará la duración y ocupará unos medios escasos.

Esta unidad orgánica de actuación, sin embargo se quiebra si consideramos que el Consejo de la CNC tendrá potestad para acordar medidas de instrucción ex novo una vez la Dirección de Investigación haya remitido el expediente. Este aspecto es especialmente visible si se examina la redacción del art. 53 del anteproyecto con respecto a la resolución del procedimiento sancionador.

Artículo 50. Recursos contra las resoluciones y actos dictados por el Consejo de la Comisión Nacional de Competencia.

1. Contra las resoluciones del Consejo de la Comisión Nacional de Competencia no cabe ningún recurso en vía administrativa y sólo podrá interponerse directamente recurso contencioso-administrativo en única instancia ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional.

Finalmente, podemos preguntarnos si este sistema de unidad orgánica respeta suficientemente la exigencia de separación entre instructor y juzgador que impone la Convención Europea de los Derechos del Hombre. Siguiendo el estudio de Wils, se puede apuntar que “en realidad, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido que, por razones de eficiencia, la determinación de derechos civiles y obligaciones o el enjuiciamiento y castigo de ofensas que son criminales dentro del significado más amplio del artículo 6 CEDH pueden ser confiadas a las autoridades administrativas, a condición de que las personas implicadas puedan recurrir cualquier decisión ante un órgano judicial que goce de jurisdicción completa y que proporcione las garantías completas del artículo 6(1). Esta última condición se satisface en la actualidad porque los destinatarios de decisiones de la Comisión que imponga multas pueden ejercer acción de anulación ante el Tribunal de Primera Instancia, que proporciona plenamente las garantías completas del artículo 6 (1) ECHR y que lleva a cabo una revisión íntegra de la decisión de la Comisión. Sentencias del Tribunal de Primera Instancia en casos tales como *Airtours*, muestran claramente que, no solo en casos relativos a los artículos 81 o 82 sino también en expedientes de concentración, el Tribunal emprende una revisión exhaustiva tanto de los fundamentos de Derecho utilizados por la Comisión como de la calificación legal de esos hechos”¹⁸

A pesar de esta meridiana claridad, resulta evidente que al unir las funciones de investigación y enjuiciamiento, puede existir una cierta influencia entre una fase y otra (*prosecutorial bias*). Ello puede dañar la calidad y la consistencia de las decisiones con lo cual un sistema de unidad orgánica debe reforzar, todavía más, la existencia de un alto grado de calificación y expertise en los medios humanos empleados.

Las recientes reformas del procedimiento comunitario han añadido el sistema de *peer review*, creando una especie de segunda lectura por parte de un grupo de funcionarios no directamente involucrados en la investigación.

¹⁸ WILS, W.P.J. “The combination of the investigative and prosecutorial function and the adjudicative function in EC antitrust enforcement: a legal and economic analysis” *World Competition* 27(2), 2004, p. 209

4. Coordinación vertical y horizontal

4.1. Coordinación de la CNC con los órganos competentes de las CCAA

La descentralización de la defensa de la competencia en España fue en cierta medida impuesta por la STC 208/1999. Este nacimiento por resolución constitucional ha condicionado, en cierta medida, el modelo administrativo descentralizado actual.

No existe duda de que lograr el compromiso efectivo de las autoridades autonómicas de defensa de la competencia puede redundar en una mayor efectividad del cumplimiento de las normas de defensa de la competencia. La Ley 1/2002 estableció los puntos de conexión que deben permitir conectar la descentralización con la coherencia.¹⁹

Aunque no corresponde a estas páginas efectuar un análisis de la Ley 1/2002 sí podemos decir que se utiliza un enfoque que valora la teoría de los efectos económicos de las conductas. Cuando los efectos se limiten al ámbito territorial autonómico será competente el organismo *ad hoc* creado. Por el contrario, cuando la alteración de la competencia alcance el ámbito supra autonómico, tendrá competencia el Estado. Esa afectación puede producirse por afectar a la unidad de mercado o por producirse una ruptura del equilibrio económico adecuado y justo entre las distintas partes del territorio español o por obstaculizar la libre circulación en todo el territorio nacional. Como indican Nadal y Roca, “la competencia objetiva que cabe atribuir a las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia se halla limitada a aquellas actuaciones ejecutivas que hayan de realizarse en el territorio de cada Comunidad Autónoma y que no afecten al mercado supra autonómico. Y, así, la competencia estatal se extiende no sólo a la normación sino también a todas las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en el ámbito supra autonómico o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actuaciones se realicen en el territorio de una única Comunidad Autónoma”.²⁰

Como sea que la teoría del efecto resulta muy conflictiva en su aplicación práctica y deja muchas zonas grises, la Ley prevé también el recíproco intercambio de información entre órganos administrativos así como la creación de una Junta Consultiva paritaria de naturaleza arbitral y un Consejo de Defensa de la Competencia (al que incidentalmente apuntamos convendría cambiar la denominación para no confundirlo con el Consejo CNC) para promover la aplicación uniforme de la normativa de defensa de la competencia.

La redacción del anteproyecto no ofrece demasiadas novedades:

Artículo 16

1. La coordinación de la Comisión Nacional de Competencia con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas se llevará a cabo según lo dispuesto en la Ley 1/2002, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia.

¹⁹ En palabras del profesor CASES, “En España está en curso un proceso de implantación de autoridades autonómicas de protección de la competencia cuyo origen es la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de noviembre de 1999 y se articula en base a la Ley 1/2002. (...) Este nuevo sistema institucional, que requiere, por tanto, un compromiso cierto de las autoridades autonómicas en la protección de la competencia, puede constituir un impulso decisivo para la aplicación más efectiva de las normas de competencia. Es evidente que ello requiere especialmente mecanismos de coordinación y cooperación entre autoridades, que se están articulando en términos positivos” Anuario de la competencia 2003. ICO-Marcial Pons. Madrid 2004 p. 14.

²⁰ NADAL, M. y ROCA, J. La descentralización de la política de defensa de la competencia en España: situación y perspectivas. Instituto de la Empresa Familiar. Barcelona, 2003, p. 48.

2. A efectos de la cooperación con los órganos jurisdiccionales y de la coordinación de las actuaciones respectivas, la Comisión Nacional de Competencia dará traslado al órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente de las actuaciones relativas a conductas cuyos efectos no excedan de su territorio recibidas de los reguladores sectoriales y de los órganos judiciales competentes para la aplicación de esta Ley.

3. En el caso de que el correspondiente procedimiento de aplicación de la presente Ley haya sido iniciado formalmente según lo previsto en la Ley 1/2002 por un órgano autonómico, éste remitirá a la Comisión Nacional de Competencia copia de las solicitudes y de los informes que se remitan a aplicación de lo previsto en los artículos 17 y 19.2.d) de la presente Ley.

Además, de estas previsiones merece la pena destacar como el art. 11.5. del anteproyecto prevé la participación de los órganos autonómicos de defensa de la competencia que emitirán informe sobre las ayudas públicas concedidas por las Administraciones autonómicas o locales en su respectivo ámbito territorial. Este informe se remitirá a la CNC. De este modo, pues, se amplía el ámbito de actuación de los órganos autonómicos más allá de las conductas prohibidas.

También resulta interesante reflexionar sobre los efectos de la descentralización sobre la propia carga de trabajo de la CNC. Así, en el futuro se puede pensar en un reparto de casos entre autoridades centrales y autonómicas de manera que se liberen recursos humanos para la CNC. Por el momento, “no es posible acreditar en 2003 un predominio de expedientes de ámbito autonómico. En consecuencia, atendiendo además al lento despliegue de los órganos autonómicos, los órganos estatales de defensa de la competencia no pueden confiar a corto plazo en una descarga apreciable de expedientes, que les permita acortar el tiempo de resolución e incrementar las labores de investigación de oficio”.²¹

Finalmente, podemos reflexionar sobre el alcance de la creación de un único órgano para la organización administrativa de las Comunidades. En principio, debe regir la potestad de autoorganización administrativa de las Comunidades en ejercicio de las competencias ejecutivas que les reconoce la Ley 1/2002. Sin embargo, la Disposición Final primera establece que la Ley se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado ex. Art. 149.1.13. Además, la Disposición Adicional sexta prevé que las referencias a la CNC hechas en el anteproyecto se entenderán realizadas a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. A nuestro modo de ver, ni una ni otra disposición permiten entender la extensión obligatoria del modelo organizativo estatal a las Comunidades.

La propuesta de nuevo Estatuto de autonomía para Cataluña que redactó el Parlamento catalán imponía una solución que podemos llamar de integración participativa de los distintos niveles de defensa de la competencia en el plano interno. Así, el art. 154.3. preveía que la Generalitat participase en los órganos estatales de defensa de la competencia (o sea CNC) Esta previsión ha desaparecido después del trámite parlamentario ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados.

La solución de la Ley 1/2002 podría tener cierto grado de inspiración en el modelo de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT). Con el nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas aprobado en el paquete legislativo de diciembre del 2001, se termina con la paradoja de que en un Estado fuertemente descentralizado en el gasto (una parte considerable de los servicios son asumidos por las Comunidades), se presentaba centralizado en el ingreso. Hasta ahora, las Comunidades no participaban excesivamente en la determinación, gestión y recaudación de los tributos estatales y lo recaudado

²¹ ARZOZ SANTISTEBAN, X. “El impacto de los puntos de conexión de la Ley 1/2002 en la aplicación descentralizada del derecho de la competencia: análisis de las resoluciones adoptadas en 2003 por el TDC” Anuario de la Competencia 2003. ICO-Marcial Pons, Madrid, 2004, p. 340.

centralizadamente se redistribuía vía transferencias presupuestarias y acuerdos de financiación de los varios servicios.

En 2001, el nuevo modelo potencia decididamente la opción en favor de los tributos cedidos, a la vez que amplía la capacidad normativa de las Comunidades sobre los mismos. Todo ello supone una mayor corresponsabilidad fiscal y una mayor implicación de las Comunidades en la gestión del sistema fiscal. De acuerdo con este nuevo diseño, se produce también una importante reforma organizativa que abre las puertas de la participación de las Comunidades en la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

La novedad fundamental de la reforma del 2001 constituye la creación de una serie de órganos de participación autonómica en el seno de la Agencia. Por tanto, no se trata sólo de dejar que las Comunidades decidan sobre un porcentaje de los tributos sino de hacerlas partícipes de la coordinación global de un sistema descentralizado a través de su integración en los órganos de dirección de la Agencia nacional.

El preámbulo de la Ley 21/2001 de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía, no es demasiado explícito con las razones de la reforma y se limita a describir qué cambios se producen en la estructura orgánica de la Agencia. Así, mientras que “hasta ahora esta participación (de las Comunidades), se ceñía exclusivamente a las actuaciones llevadas a cabo en el seno de la Comisión mixta de Coordinación de la Gestión Tributaria y de los Consejos Territoriales de Dirección para la Gestión Tributaria. De ahora en adelante, además de potenciarse las actuaciones de la Comisión Mixta de Coordinación y de los Consejos Territoriales antes citados, existirá un Consejo Superior de Dirección de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, con importantes funciones de informe, propuesta y asesoramiento, del que formaran parte seis representantes de las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía que, a tal efecto, serán designados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera”.

Se puede detectar pues cierto gradualismo en el tema de la diversidad de sistemas normativos en lo que al sistema tributario refiere. Así, en un primer momento, cuando los porcentajes de cesión y la capacidad normativa eran inferiores a los actuales, se recurría a la coordinación entre órgano estatal y órganos autonómicos. Con el progresivo avance de la corresponsabilidad, debe aumentar el grado de participación, pasándose de una coordinación externa a una verdadera participación o composición.

El ejemplo de las reformas introducidas en la AEAT nos puede servir para nuestra reflexión general y más amplia acerca del potencial intergubernamental de los modelos de composición. La Agencia Tributaria demuestra como un mayor grado de autonomía de las Comunidades debe compensarse con una mayor integración de éstas para lograr que descentralización y pluralidad no desvirtúen el carácter nacional y único del sistema. En definitiva, se puede apreciar pues que la participación en instituciones nacionales es un requisito integrador indispensable para conservar la coherencia del sistema, cumpliéndose la regla de ‘a más descentralización, mayor participación’.

A pesar de que la participación a través de órganos de composición representa un estadio superior en el diseño de estos órganos administrativos, ello no excluye el mantenimiento de instancias tradicionales de coordinación administrativa como también refleja el organigrama final de la Agencia, donde conviven estructuras compuestas con estructuras de coordinación.

De este modo las Comunidades participan en el Consejo Superior de la AEAT que desarrolla funciones tan trascendentales como las de informar sobre el Plan anual de objetivos o el Plan de control tributario o en la Comisión Mixta de Coordinación o en los Consejos Territoriales de Dirección para la gestión tributaria. La peculiaridad de éstos últimos reside en la necesidad de acuerdo conjunto de ambos niveles administrativos (Estado-CCAA) para algunas actuaciones. No se trata ya de un simple ámbito de coordinación o de negociación sin vinculación sino de una verdadera aprobación conjunta de las decisiones.

En definitiva, el ejemplo de la AEAT y la creación de órganos nacionales de composición es aplicable, *mutatis mutandis* a la Junta Consultiva en materia de competencia y al Consejo de Defensa de la Competencia, con las adaptaciones pertinentes en la reforma (Disposición Adicional Tercera, apartado 3 del anteproyecto).

4.2. Coordinación con los reguladores sectoriales

Las autoridades de defensa de la competencia no solo tienen un ámbito de coordinación vertical con sus homólogas regionales sino que existe también un ámbito de coordinación en la relación entre aplicación general de la defensa de la competencia y los reguladores sectoriales. Este es verdaderamente uno de los aspectos más oscuros del sistema español de defensa de la competencia y, objetivamente, requeriría en mayor medida una clarificación normativa.

A estos efectos, prevé el proyecto que:

Artículo 19.

1. La Comisión Nacional de Competencia y los reguladores sectoriales cooperarán en el ejercicio de sus funciones en los asuntos de interés común.

2. A los efectos de lo previsto en el apartado anterior, se transmitirán mutuamente de oficio o a instancia del órgano respectivo información sobre sus respectivas actuaciones así como dictámenes no vinculantes en el marco de los procedimientos de aplicación de la regulación sectorial y de la presente Ley. En todo caso,

a) Los reguladores sectoriales pondrán en conocimiento de la Comisión Nacional de Competencia los actos, acuerdos, prácticas o conductas de los que pudiera tener conocimiento en el ejercicio de sus atribuciones que presenten indicios de ser contrarios a esta Ley, aportando todos los elementos de hecho a su alcance y uniendo, en su caso, el dictamen correspondiente.

b) Asimismo, los reguladores sectoriales solicitarán informe a la Comisión Nacional de Competencia, antes de su adopción, sobre las circulares, instrucciones o decisiones de carácter general en aplicación de la normativa sectorial correspondiente que puedan incidir en las condiciones de competencia en los mercados.

c) La Comisión Nacional de Competencia solicitará a los reguladores sectoriales la emisión del correspondiente informe no vinculante en el marco de los expedientes de control de concentraciones de empresas que realicen actividades en el sector de su competencia.

d) La Comisión Nacional de Competencia o los órganos competentes de las Comunidades Autónomas solicitarán a los reguladores sectoriales la emisión del correspondiente informe no vinculante en el marco de los expedientes incoados por conductas restrictivas de la competencia en aplicación de los artículos 1 a 3 de la presente Ley.

3. Los presidentes de la Comisión Nacional de Competencia y de los respectivos órganos reguladores sectoriales se reunirán al menos con periodicidad anual para analizar las orientaciones generales que guiarán la actuación de los organismos que presiden y, en su caso, establecer mecanismos formales e informales para la coordinación de sus actuaciones.

5. Recapitulación

A lo largo de estas páginas se han intentado presentar los elementos más novedosos que introduce el proyecto así como las distintas opciones institucionales elegidas por el legislador español. En general, destaca la sustitución de la estructura dual existente hasta la actualidad (Servicio de Defensa de la Competencia (SDC) y Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) por un único órgano: la Comisión Nacional de Competencia (CNC). Esta unidad orgánica, sin embargo, no elimina la necesidad de garantizar la separación entre la función instructora y la enjuiciadora de los expedientes, que se mantiene inalterada en el seno de la propia CNC. Así, la estructura interna de la futura CNC divide entre Consejo (antiguo TDC) y Dirección de Investigación (antiguo SDC)

La unidad orgánica de la futura CNC supone dotar de mayor coherencia al sistema de defensa de la competencia de acuerdo con el principio de eficacia ya enunciado en el Libro Blanco, pero no necesariamente supone un refuerzo de la independencia del conjunto.

Esta opción institucional, perfectamente válida y con sólidos referentes comparados, presenta algunas incoherencias internas en el texto del anteproyecto.

Así, una de las justificaciones de la reforma del sistema dual actual era la eliminación de redundancias entre SDC y TDC que obligaba muchas veces a tramitar una especie de doble instancia para un mismo expediente. Ahora, será una única institución (CNC) quien velará por el cumplimiento de las normas de competencia. Sin embargo, la unidad orgánica de actuación se quiebra si consideramos que el Consejo de la CNC tendrá potestad para acordar medidas de instrucción *ex novo* una vez la Dirección de Investigación haya instruido y remitido el expediente.

Además, en este mismo sentido, es importante destacar igualmente cómo existen condiciones diversas de nombramiento del Presidente y Consejeros CNC y del Director de Investigación, pues este último no se sujeta al *hearing* parlamentario. Para el nombramiento del Consejo debe oírse la Comisión de economía del Congreso de los Diputados. Para el nombramiento del Director, no se exige ni requisito de profesionalidad ni reconocido prestigio ni se apoya en trámite alguno ante la Cámara baja.

La previsión, pues, es cierto mantenimiento de la dinámica dual puesto que la disociación entre función instructora y función enjuiciadora se arrastra al propio diseño institucional a través del mantenimiento de legitimidades diversas entre Consejo y Dirección de Investigación en el seno de la CNC.

La adopción de un modelo de institución única parece reforzar la necesidad de su independencia puesto que desaparece el equilibrio de legitimidades que representa la dualidad entre SDC y TDC.

Los estudios analizados no sitúan ni a España ni al TDC en una posición especialmente crítica en cuanto a la independencia del sistema administrativo español de defensa de la competencia. En otras palabras, la necesidad de la reforma no parece que se funde en una deficiente garantía de la independencia en la aplicación de la normativa de defensa de la competencia. En cambio, más allá de lo estrictamente normativo, la debilidad del sistema español de defensa de la competencia puede encontrarse en la escasa dotación de medios humanos y materiales dedicados a una función tan trascendente como la defensa de la competencia. De 38 países analizados por el Global Competition Review 2003, sólo Argentina y Bélgica se sitúan por debajo de la situación española. La clave pues del refuerzo de la efectividad de la defensa de la competencia parece ser, en nuestro caso, la puesta disposición de más personal técnico cualificado y de más medios económicos para la nueva CNC.

A pesar de ello, es cierto que la unificación orgánica que supone la futura CNC debería acompañarse de una mayor transparencia en los procedimientos y una mayor codificación de las *enforcement guidelines*. La

codificación y la publicidad de los criterios supone en cualquier caso una mayor seguridad jurídica y una clarificación que evita la litigiosidad.

En línea con las exigencias de independencia, cabe decir que el legislador opta por un mandato de los miembros del Consejo CNC no renovable cuya duración (6 años) no coincide con el ciclo político. Ambos elementos refuerzan la independencia de la institución. Sin embargo, el mandato excesivamente breve, unido a la reducida dimensión de la CNC puede crear un cierto riesgo de rotación y desembocar en la patología administrativa conocida como *revolving door*.

El cambio de **naturaleza administrativa** de la CNC supone también un refuerzo de la independencia de la CNC que viene a unirse a la caracterización administrativa de las llamadas Administraciones independientes, como la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Agencia de Protección de Datos, la Comisión Nacional de la Energía o la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, por nombrar algunas de las que expresamente se recogen en la citada DA 10ª de la Ley 6/1997 LOFAGE.

La transformación más importante la experimenta el SDC, puesto que la nueva Dirección de Investigación pasará a ser un órgano especializado de una administración independiente, abandonando su carácter de órgano administrativo jerarquizado en el seno del Ministerio de Economía.

La previsión del proyecto combina la independencia orgánica y funcional con la **responsabilidad ante el Parlamento**, tanto en la presentación de la memoria anual (control ex-post) como en la programación de las actividades (control ex-ante). En este sentido es destacable como el anteproyecto asigna la competencia para la elaboración de los planes de actuación por duplicado tanto al Presidente CNC como al Consejo, adoleciendo por ello de una notable incoherencia sistemática.

En general la reforma supone una ampliación y consolidación de la importante función de promoción de la competencia (*competition advocacy*) de las instituciones en la política de defensa de la competencia, volviendo al carácter público de los informes generales y sectoriales. Las funciones de *competition advocacy* se atribuyen a la Dirección de Investigación y no se crea un órgano específico dentro de la CNC para esa función.

De manera muy significativa se prevé que la CNC pueda realizar la impugnación de actos administrativos y disposiciones de carácter general de los que se deriven obstáculos al mantenimiento de la competencia.

En cuanto al **régimen de funcionamiento** de la CNC, cabe apuntar cómo el Presidente goza de cierto poder de dirección sobre el Director de Investigación por cuanto el primero puede impulsar la actuación inspectora (que deberá plasmarse en un plan anual) y de un poder de coordinación, evaluación y supervisión. La redacción del anteproyecto se plantea como calculadamente ambigua para no incurrir en problemas de separación de la función instructora-función de enjuiciamiento.

Al concentrar la función resolutoria en el Consejo, se despoja a la Dirección de Investigación de la posibilidad de acordar la terminación convencional de los procedimientos tramitados. Esa posibilidad se sitúa ahora en el Consejo en virtud del art. 54 del anteproyecto, lo que obligará a recorrer todo el procedimiento en todos los casos.

Finalmente, en cuanto a la **coordinación** vertical consideramos que la reforma de las instituciones administrativas nacionales de defensa de la competencia no supone necesariamente la generalización del modelo para los organismos autonómicos de defensa de la competencia. En lo referente a la coordinación horizontal (sectorial) destaca el hecho que se institucionaliza (débilmente) un órgano de cooperación horizontal que reúne la CNC y los presidentes de los reguladores sectoriales.

6. Referencias

ARZOZ SANTISTEBAN, X. “El impacto de los puntos de conexión de la Ley 1/2002 en la aplicación descentralizada del derecho de la competencia: análisis de las resoluciones adoptadas en 2003 por el TDC” Anuario de la Competencia 2003. ICO-Marcial Pons, Madrid, 2004

BALLBE MALLOL, M. and PADROS REIG, C. “Spanish independent authority and its role in a new competitive environment” en AMATO, G. and LAUDATI, L.L. (eds.) The anticompetitive impact of regulation. London, 2001

BENEYTO PÉREZ, J.M. y MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J. El nuevo derecho comunitario y español de la competencia: descentralización, análisis económico y cooperación internacional. Ed. Bosch, Barcelona 2002

BENEYTO PÉREZ, J.M. y MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J. Tratado de derecho de la competencia: Unión Europea y España Ed. Bosch, Barcelona 2005

BORRELL, J.R. “Spanish Competition Policy: a case of government’s response to domestically perceived problems” Antitrust Bulletin 43, 1998.

CASES PALLARES, Ll. Derecho administrativo de la defensa de la competencia. Marcial Pons. Madrid, 1995

CASES PALLARES, Ll. “Competition Law and Policy in Spain: Implementation in an Interventionist Tradition” en MAJONE, G. Regulating Europe. London, 1998

CASES PALLARÉS, Ll. “La competencia en España” Anuario de la competencia. ICO-Marcial Pons, Madrid, varios años.

CUKIERMAN, A. et al “Measuring the independence of central banks and its effects on policy outcomes”. World Bank Economic Review, vol. 6 n.3 1992.

DOERN, B. Comparative Competition Policy: National Institutions in a Global Market. 2001

GERBER, D.J. Law and Competition in twentieth century Europe: protecting Prometheus. Oxford, 1998

GILARDI, F. "Delegation to Independent regulatory agencies in Western Europe: a cross-sectional comparison. ECPR Workshop on Delegation in Contemporary Democracies. Edinburgh, 2003

KOVACIC, W.E. "Achieving Better Practices in the Design of Competition Policy Institutions" Remarks before the Seoul Competition Forum. mimeo 2004.

NADAL, M. y ROCA, J. La descentralización de la política de defensa de la competencia en España: situación y perspectivas. Instituto de la Empresa Familiar. Barcelona, 2003

NICHOLSON, M.W. "Quantifying Antitrust Regimes" US Federal Trade Commission. Mimeo, 2004

OECD Regulatory Reform in Spain. The Role of Competition Policy in Regulatory Reform. Paris 2000

OECD Global Forum on Competition. Optimal Design of a Competition Agency, 2003

OLIVEIRA et al. "Aspects of the Independence of Regulatory Agencies and Competition Advocacy" Competition Policy Implementation Working Group. Mimeo May 2005

PEDRAZ CALVO, M. y RUBI NAVARRETE, J. "Delimitación de competencias entre los órganos horizontales de defensa de la competencia y los órganos reguladores sectoriales" Anuario de la Competencia 2001. ICO-Marcial Pons, Madrid, 2002

PEÑAFIEL GARCÍA, G. "La aplicación práctica de la Ley 1/2002" Anuario de la Competencia 2004. ICO-Marcial Pons, Madrid, 2005

SOLANA GONZÁLEZ, G. "Pasado, presente y futuro del modelo español de defensa de la competencia" Anuario de la Competencia 2003. ICO-Marcial Pons, Madrid, 2004

SOLANA GONZÁLEZ, G. "Unas bases sólidas para acometer la reforma" Anuario de la Competencia 2004. ICO-Marcial Pons, Madrid, 2005

STERN, J. "What makes an Independent Regulator Independent?" *Business Strategy Review*, vol 8 n. 2, 1997

TREBILCOCK, M.J. and IACOBUCCI, E.M. "Designing Competition Law Institutions" *World Competition* 25(3), 2002

VAN DER BERGH, R.J. and CAMESASCA, P.D. *European Competition Law and Economics. A Comparative Perspective*. Intersentia. Antwerpen, 2001

VISCUSI, W.K. et al *Economics of Regulation and Antitrust*. Cambridge, MIT, 1997

WILKS, S. and BARTLE, I. "The Unanticipated Consequences of Creating Independent Competition Agencies" *West European Politics*, vol 25, n.1, 2002

WILS, W.P.J. "The Combination of the Investigative and Prosecutorial Function and the Adjudicative Function in EC Antitrust enforcement: a Legal and Economic Analysis" *World Competition* 27(2), 2004

WILS, W.P.J. *Principles of European Antitrust Enforcement*. Hart, London, 2005

WORLD BANK. *World Development Report 2002. Building Institutions for Markets*. Washington 2001



CEU

*Instituto Universitario
de Estudios Europeos*

Universidad San Pablo

Boletín de Suscripción

Deseo recibir gratuitamente los próximos números de los Documentos de Trabajo de la Serie “Política de la Competencia” del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo

Nombre y Apellidos

.....

Dirección.....

Población.....C.P.....País.....

Teléfono.....Correo electrónico.....

Instituto Universitario de Estudios Europeos

Universidad CEU San Pablo

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

E-mail: idee@ceu.es

Tfno: 91 514 04 22 | Fax: 91 514 04 28

www.idee.ceu.es



CEU

*Instituto Universitario
de Estudios Europeos*

Universidad San Pablo

Boletín de Solicitud de números atrasados

Deseo recibir gratuitamente los números siguientes de los Documentos de Trabajo de la Serie “Política de la Competencia” del Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo

Nombre y Apellidos

.....

Dirección.....

Población.....C.P.....País.....

Teléfono.....Correo electrónico.....

Nº Título

.....

.....

.....

.....

Instituto Universitario de Estudios Europeos

Universidad CEU San Pablo

Avda. del Valle 21, 28003 Madrid

E-mail: idee@ceu.es

Tfno: 91 514 04 22 | Fax: 91 514 04 28

www.idee.ceu.es

Números Publicados

Serie Política de la Competencia

- Nº 1 2001** “El control de concentraciones en España: un nuevo marco legislativo para las empresas”
José María Beneyto
- Nº 2 2001** “Análisis de los efectos económicos y sobre la competencia de la concentración Endesa - Iberdrola”
Luis Atienza, Javier de Quinto y Richard Watt
- Nº 3 2001** “Empresas en Participación concentrativas y artículo 81 del Tratado CE: Dos años de aplicación del artículo 2(4) del Reglamento CE de control de las operaciones de concentración”
Jerónimo Maíllo González-Orús
- Nº 1 2002** “Cinco años de aplicación de la Comunicación de 1996 relativa a la no imposición de multas o a la reducción de su importe en los asuntos relacionados con los acuerdos entre empresas”
Miguel Ángel Peña Castellot
- Nº 2 2002** “Leniency: la política de exoneración del pago de multas en derecho de la competencia”
Santiago Illundáin Fontoya
- Nº 3 2002** “Dominancia vs. disminución sustancial de la competencia ¿cuál es el criterio más apropiado?: aspectos jurídicos”
Mercedes García Pérez
- Nº 4 2002** “Test de dominancia vs. test de reducción de la competencia: aspectos económicos”
Juan Briones Alonso
- Nº 5 2002** “Telecomunicaciones en España: situación actual y perspectivas”
Bernardo Pérez de León Ponce
- Nº 6 2002** “El nuevo marco regulatorio europeo de las telecomunicaciones”
Jerónimo González González y Beatriz Sanz Fernández-Vega
- Nº 1 2003** “Some Simple Graphical Interpretations of the Herfindahl-Hirshman Index and their Implications”
Richard Watt y Javier De Quinto
- Nº 2 2003** “La Acción de Oro o las privatizaciones en un Mercado Único”
Pablo Siegrist Ridruejo, Jesús Lavalle Merchán, Emilia Gargallo González
- Nº 3 2003** “El control comunitario de concentraciones de empresas y la invocación de intereses nacionales. Crítica del artículo 21.3 del Reglamento 4064/89”
Pablo Berenguer O’Shea y Vanessa Pérez Lamas
- Nº 1 2004** “Los puntos de conexión en 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”
Lucana Estévez Mendoza

- Nº 2 2004** “Los impuestos autonómicos sobre los grandes establecimientos comerciales como ayuda de Estado ilícita ex art. 87 TCE”
Francisco Marcos
- Nº 1 2005** “Servicios de Interés General y Artículo 86 del Tratado CE: Una Visión Evolutiva”
Jerónimo Maillo González-Orús
- Nº 2 2005** “La evaluación de los registros de morosos por el Tribunal de Defensa de la Competencia”
Alfonso Rincón García Loygorri
- Nº 3 2005** “El código de conducta en materia de fiscalidad de las empresas y su relación con el régimen comunitario de ayudas de Estado”
Alfonso Lamadrid de Pablo
- Nº18 2006** “Régimen sancionador y clemencia: comentarios al título quinto del anteproyecto de la ley de defensa de la competencia”
Miguel Ángel Peña Castellot

Serie Unión Europea

- Nº 1 2000 “La política monetaria única de la Unión Europea”
Rafael Pampillón Olmedo
- Nº 2 2000 “Nacionalismo e integración”
Leonardo Caruana de las Cagigas y Eduardo González Calleja
- Nº 1 2001 “Standard and Harmonize: Tax Arbitrage”
Nohemi Boal Velasco y Mariano González Sánchez
- Nº 2 2001 “Alemania y la ampliación al este: convergencias y divergencias”
José María Beneyto Pérez
- Nº 3 2001 “Towards a common European diplomacy? Analysis of the European Parliament resolution on establishing a common diplomacy (A5-0210/2000)”
Belén Becerril Atienza y Gerardo Galeote Quecedo
- Nº 4 2001 “La Política de Inmigración en la Unión Europea”
Patricia Argerey Vilar
- Nº 1 2002 “ALCA: Adiós al modelo de integración europea?”
Mario Jaramillo Contreras
- Nº 2 2002 “La crisis de Oriente Medio: Palestina”
Leonardo Caruana de las Cagigas
- Nº 3 2002 “El establecimiento de una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros”
José María Beneyto y Claus Giering
- Nº 4 2002 “La sociedad anónima europea”
Manuel García Riestra
- Nº 5 2002 “Jerarquía y tipología normativa, procesos legislativos y separación de poderes en la Unión Europea: hacia un modelo más claro y transparente”
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 6 2002 “Análisis de situación y opciones respecto a la posición de las Regiones en el ámbito de la UE. Especial atención al Comité de las Regiones”
Alberto Gil Ibáñez
- Nº 7 2002 “Die Festlegung einer genaueren Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten”
José María Beneyto y Claus Giering

Serie Economía Europea

- Nº 1 2001** “Impacto económico de la inmigración de los Países de Europa Central y Oriental a la Unión Europea”
M^a del Mar Herrador Morales
- Nº 1 2002** “Análisis de la financiación de los Fondos Estructurales en el ámbito de la política regional de la Unión Europea durante el período 1994-1999”
Cristina Isabel Dopacio
- Nº 2 2002** “On capital structure in the small and medium enterprises: the spanish case”
Francisco Sogorb Mira
- Nº 3 2002** “European Union foreign direct investment flows to Mercosur economies: an analysis of the country-of-origin determinants”
Martha Carro Fernández
- Nº 1 2004** “¿Es necesario reformar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento?”
Ana Cristina Mingorance
- Nº 2 2004** “Perspectivas financieras 2007-2013: las nuevas prioridades de la Unión Europea y sus implicaciones en la política regional”
Cristina Serrano Leal, Begoña Montoro de Zulueta y Enrique Viguera Rubio
- Nº 3 2004** “Stabilisation Policy in EMU: The Case for More Active Fiscal Policy”
María Jesús Arroyo Fernández y Jorge Uxó González
- Nº1 2005** “La negociación de las perspectivas financieras 2007-2013: Una historia de encuentros y desencuentros”
Cristina Serrano Leal

Serie del Centro de Estudios de Cooperación al Desarrollo

- Nº 1 2003** “Papel de la UE en las recientes cumbres internacionales”
Mónica Goded Salto
- Nº 1 2004** “La asociación Euro-Mediterránea: Un instrumento al servicio de la paz y la prosperidad”
Jesús Antonio Núñez Villaverde
- Nº 2 2004** “La retroalimentación en los sistemas de evaluación. Experiencias en la cooperación al desarrollo”
José María Larrú Ramos
- Nº 3 2004** “Migraciones y desarrollo: propuestas institucionales y experiencias prácticas”
Carlos Giménez, Alberto Acosta, Jaime Atienza, Gemma Aubarell, Xabier Aragall
- Nº 4 2004** “Responsabilidad social corporativa y PYMES”
Amparo Merino de Diego
- Nº 1 2005** “La relación ONG-Empresa en el marco de la responsabilidad social de la empresa”
Carmen Valor y Amparo Merino

Instituto Universitario de Estudios Europeos

Centro de Política de la Competencia

Presidente

Marcelino Oreja Aguirre

Director

José María Beneyto Pérez

Coordinador

Jerónimo Maíllo González-Orús

Comité Consultivo

Centro de Política de la Competencia

Ricardo Alonso Soto
Manuel Azpilicueta Ferrer
Luis Berenguer Fuster
Miguel Ángel Cortés Martín
Emilio Cuatrecasas
José María Cuevas
Miles Curley
Claus-Dieter Ehlermann
Antonio Garrigues Walker
Enrique González-Díaz
Luis de Guindos
Inmaculada Gutiérrez Carrizo
Rafael Illescas
Juan Iranzo
Vicente López –Ibor Mayor
Cecilio Madero Villarejo
Santiago Martínez-Lage
Luis Ortiz Blanco
Enrique Moya Francés
Julio Pascual y Vicente
Mercedes Pedraz
Amadeo Petitbó Juan
Fernando Pombo
Javier de Quinto Romero
Rafael Ripoll Navarro
Juan Antonio Rivière Martín
Alexander Schaub
Gonzalo Solana
Rodrigo Uría Meruéndano

Resumen: El Libro Blanco para la reforma del sistema español de defensa de la competencia planteó la necesidad de efectuar cambios en la Ley española 16/1989. El artículo examina el alcance de las reformas propuestas por el anteproyecto de ley en sus aspectos institucionales. Se tratan básicamente la unidad orgánica de la nueva Comisión Nacional de Competencia, el nombramiento y mandato de sus miembros, la separación entre función instructora y resolución de expedientes así como varios aspectos relativos a la coordinación horizontal y vertical entre autoridades.

Palabras clave: Defensa de la competencia, política de competencia, aplicación administrativa, autoridades de competencia, diseño institucional, organización administrativa, Comisión nacional de competencia.

Abstract: The White Paper on the reform of Spanish Competition law and enforcement introduced the need of amending Spanish Act 16/1989. The paper analyses the institutional implications of the proposed reforms as appear in the Congress bill. The paper examines the new single authority (National Competition Commission); the appointment and mandate of its members, the separation between investigative and adjudicative function as well as several aspects related to horizontal and vertical coordination among authorities.

Keywords: Competition Law, competition policy, administrative enforcement, antitrust authorities, institutional design, administrative organisation, National Competition Commission.