

**PROCEDIMIENTO SEGUIDO POR
EL TGDC
EN LA SELECCIÓN DE LOS
ESTUDIOS A REALIZAR
SOBRE LA COMPETENCIA EN
GALICIA.**

Estudio 8/2007 EI

Elaborado por José A. Varela González

Aprobado por el Pleno del TGDC en su sesión de 12
de febrero de 2007

Índice

Introducción

- 1.- ¿Por qué el TGDC realiza estudios sobre la competencia en Galicia?
 - 2.- ¿Cómo selecciona el TGDC los mercados (sectores económicos) a estudiar?
 - 3.- Esquema tipo de los estudios sobre la competencia en los mercados (sectores económicos).
 - 4.- Resultados de los estudios sobre la competencia en los mercados.
- Anexo. Modos de sugerir mercados (sectores económicos) a estudiar por el TGDC.

Introducción

El Decreto 20/2005, de 3 de febrero, de desarrollo de la Ley 6/2004, de 12 de julio, reguladora de los órganos de defensa de la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia, recoge en su artículo 1 que el Tribunal Galego de Defensa da Competencia (TGDC) podrá “Promover la realización de estudios en materia de competencia”.

Con objeto de cumplir de un modo adecuado esta función y, por esta vía, comenzar a conocer la realidad de la situación competitiva en Galicia, el TGDC considera relevante establecer una guía que lo oriente en su selección de los mercados, o sectores económicos, gallegos que, por su importancia o por otros motivos vinculados con su contribución potencial al bienestar de los consumidores, convenga analizar desde la perspectiva de la defensa de la competencia.

Los estudios abordados por el TGDC, o encargados a especialistas externos, pueden ser de diversa naturaleza, si bien destacan dos tipos:

1. estudios que pretenden contribuir al mejor conocimiento de la normativa de defensa de la competencia. Estos estudios pretenden evitar decisiones de los operadores que, por un conocimiento insuficiente, puedan ser objeto de sanción,
2. estudios que pretenden contribuir a conocer las características estructurales de los sectores económicos, con objeto de identificar barreras a la competencia y otras restricciones injustificadas que limiten o dificulten la asignación eficiente de los recursos de nuestra Comunidad. Estos estudios tienen como objetivo recomendar medidas adecuadas para la eliminación, o disminución, de tales barreras o conductas.

Los estudios seleccionados por el TGDC podrán ser encargados a consultores externos, que serán seleccionados en un proceso competitivo. Al seleccionar a los colaboradores externos, el TGDC considerará los potenciales conflictos de intereses.

En el curso de un estudio, los autores del mismo deberían identificar los *stakeholders* vinculados con el mercado, con los que sería interesante contactar para conocer su visión y recoger información sobre cuestiones específicas.

Los autores podrán realizar reuniones, entrevistas estructuradas y encuestas para conocer la forma en la que el mercado analizado funciona en la práctica.

Es relevante no confundir los estudios de mercado realizados por el TGDC con las investigaciones que realiza el Servizo Galego de Defensa da Competencia (SGDC) ante la existencia de indicios, o por denuncia, de conductas restrictivas de la competencia en algún mercado.

Esta guía pretende establecer principios generales y enmarcar los estudios del TGDC, de modo que las autoridades, las empresas y otros interesados conozcan sus características básicas; es decir, los criterios y procedimientos que el TGDC sigue normalmente cuando selecciona sectores para estudiar y cuál es la estructura general de los estudios.

Esta guía, que se basa en los procedimientos establecidos por la *Office of Fair Trading*, no pretende abarcar todas las posibilidades de estudios a realizar sino sólo aquellas que se estiman más frecuentes. Tampoco se debe considerar como un esquema inflexible, ni como una imposición legal.

El TGDC se reserva la capacidad de revisar y evaluar esta guía a la luz de la experiencia y del desarrollo legal.

1.- ¿Por qué el TGDC realiza estudios sobre la competencia en Galicia?

- 1.1. EL TGDC pretende que los mercados gallegos funcionen de un modo adecuado, cara a lograr el máximo nivel de bienestar de los consumidores gallegos. Para alcanzar esta meta, el TGDC tiene como responsabilidad general la de “preservar el funcionamiento competitivo de los mercados en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia, garantizando la existencia en ellos de una competencia efectiva” (art. 2 de la Ley 6/2004, de 12 de julio, reguladora de los órganos de defensa de la competencia en la Comunidad Autónoma de Galicia).
- 1.2. Por otra parte, el Decreto 20/2005, de 3 de febrero, de desarrollo de la Ley 6/2004, de 12 de julio, reguladora de los órganos de defensa de la competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia, recoge en su artículo 1 que el Tribunal Galego de Defensa da Competencia (TGDC) podrá “Difundir en la sociedad los beneficios que comporta la libre competencia”. Esta tarea de difusión se entiende en la actualidad como el desarrollo de un esfuerzo de *advocacy* de perfil alto, tanto aconsejando a las autoridades sobre el impacto de las Leyes, regulaciones y actos de gobierno en la competencia, como promoviendo los cambios normativos adecuados para eliminar las restricciones a la competencia innecesarias o no justificadas.
- 1.3. Esta función de promoción, esencial para el TGDC, responde la creencia, tal como recoge el primer párrafo de la Exposición de Motivos de la Ley 16/1989, de 7 de julio, de Defensa de la Competencia, de que: “La competencia como principio rector de la economía de mercado, representa un elemento consubstancial al modelo de organización económica de nuestra Sociedad y constituye, en el plano de las libertades individuales, la primera y más importante forma en que se

manifiesta el ejercicio de la libertad de empresa” y, más concretamente, lo manifestado en el primer párrafo del proyecto de nueva Ley de defensa de la competencia, en el que se recoge que “existe un acuerdo generalizado con respecto a la creciente importancia de la defensa de la competencia, que se consolidó como uno de los elementos principales de la política económica en la actualidad. Por lo tanto, dentro de las políticas de oferta, la defensa de la competencia es un instrumento de primer orden para promover la productividad de los factores y la competitividad general de la economía”.

- 1.4. Así pues, la competencia aporta beneficios económicos a largo plazo, ya que contribuye a la productividad, al crecimiento económico y al bienestar de los consumidores. Por el contrario, cuando la competencia no funciona efectivamente la competitividad de las empresas y el bienestar de los consumidores podrán resentirse como resultado de conductas empresariales incorrectas.
- 1.5. La competencia también tiene beneficios más inmediatos y directos para el consumidor. Cuando funciona efectivamente, el proceso de rivalidad existente entre las empresas para ganar cuota de mercado e incrementar sus beneficios, llevará a satisfacer mejor las necesidades de los consumidores, ya que supone un fuerte incentivo para competir en precios y calidad de servicios al consumidor. Este proceso de rivalidad será, pues, bueno para los consumidores y para las empresas, ya que la competencia estimula la innovación y la diversidad de ofertas.
- 1.6. Necesidad de competencia no implica necesariamente un gran número de empresas rivales en el mercado, de un modo especial en mercados pequeños.
- 1.7. La literatura especializada en defensa de la competencia argumenta que cuando la escala de operaciones mínima

eficiente es elevada en relación a la demanda potencial del mercado, el número de empresas existentes será pequeño y la concentración del mercado será relativamente elevada. En otras palabras, en los mercados pequeños el número de empresas que pueden sobrevivir en un sector es limitado.

- 1.8. En Galicia, el nivel de demanda de muchos productos hace que los mercados correspondientes se puedan clasificar como pequeños. En estos casos, las Autoridades de defensa de la competencia deben ser conscientes de que encontrarán inevitablemente pocas empresas, o empresas con una cuota de mercado elevada. Por esto, tienen que estar especialmente atentas a las conductas unilaterales y a las prácticas concertadas restrictivas de la competencia, ya que cuando existe un número reducido de competidores, las empresas oligopolistas dispondrán de capacidad para llevar a cabo acciones coordinadas y controlar su cumplimiento, o de abusar conjunta o unilateralmente de su posición de dominio.

2. ¿Como selecciona el TGDC los mercados a estudiar?

- 2.1. EL TGDC puede realizar estudios de diversa naturaleza, si bien tienen particular interés los centrados en el análisis de la competencia existente en los mercados.
- 2.2. Los estudios sobre la competencia existente en los mercados (sectores económicos) constituyen un medio para identificar las barreras a la entrada existentes, los incentivos al desarrollo de acuerdos, decisiones y prácticas concertadas entre operadores, las situaciones potenciales de abuso de posición de dominio o de dependencia económica y las conductas desleales, los efectos de las regulaciones de gobierno y de los fallos del mercado. Los estudios se pueden realizar en una amplia gama de sectores de bienes o de servicios.
- 2.3. El TGDC hace uso de un abanico amplio de fuentes para identificar posibles mercados candidatos a un estudio. Estas pueden incluir las siguientes:
 - Evidencia derivada de preguntas y quejas al TGDC de consumidores o grupos de consumidores, empresas o grupos de empresas.
 - Sugerencias al TGDC de terceros interesados: empresas, asociaciones, grupos de consumidores.
 - Expedientes tramitados por otras autoridades de defensa de la competencia.
 - Análisis interno del TGDC.
 - Otras informaciones consideradas relevantes.
- 2.4. De la lista de mercados identificados a partir de estas fuentes, el TGDC seleccionará, mediante una evaluación preliminar, aquellos que sean los mejores candidatos para el estudio. La selección tendrá en cuenta básicamente la importancia del mercado en la economía gallega, las evidencias disponibles sobre posibles prácticas restrictivas de

la competencia y la importancia de los posibles problemas/perjuicios para los consumidores.

- 2.5. En la elección no se utilizará un criterio único y aislado, ya que todos los criterios mencionados anteriormente son tenidos en cuenta.
- 2.6. Dados los recursos disponibles para la realización de estudios por el TGDC, a pesar del interés de algunos mercados y de algunas prácticas identificadas, el TGDC puede no materializar tal interés en un estudio de mercado.
- 2.7. La evaluación preliminar de un posible estudio típicamente no debería llevar más de un mes desde la propuesta inicial, aunque el plazo dependerá de la complejidad del mercado implicado. Dado su carácter preliminar, tales evaluaciones no son de dominio público y el TGDC no contacta con terceros (empresas, suministradores o consumidores del mercado concernido); antes bien, se recurre a la información disponible (documentos, web de las empresas, informes, etc.).
- 2.8. El TGDC reconoce, no obstante, que la información disponible en esta fase puede ser limitada.
- 2.9. La decisión de iniciar un estudio de mercado tendrá que ser aprobada por el Pleno del TGDC.

3. Esquema tipo de los estudios de mercado

- 3.1. Según la experiencia de las autoridades de la competencia es muy útil disponer de un esquema que guíe los estudios sobre competencia en los mercados.
- 3.2. El esquema propuesto para estructurar los estudios de mercado realizados por el TGDC, o para el TGDC, pretende recoger los aspectos de fundamental interés que, por ello, deberían formar parte del estudio.
- 3.3. EL TGDC es consciente de que no existe un único modo de analizar los mercados, ya que éstos pueden tener características muy diferentes. A pesar de ello, los estudios de mercado se deberían estructurar, siempre que sea posible, de acuerdo con el esquema que se propone.
- 3.4. El esquema propuesto toma como referente el trabajo titulado “Una metodología para el análisis de la competencia en los mercados. Lecciones de la experiencia comparada” realizado por Joan-Ramon Borrell para el *Tribunal Català de Defensa de la Competència*.
- 3.5. El esquema que se propone es el siguiente:
 1. Objeto y metodología del informe.
 2. Resumen ejecutivo.
 3. Definición de los mercados relevantes
 - 3.1. Mercados de producto
 - 3.2. Mercados geográficos.
 4. Análisis del marco normativo.
 5. Análisis de las características económicas (evolución de los precios y márgenes; grado de concentración; asociaciones existentes en el sector, etc.).
 6. Conductas restrictivas de la competencia en los mercados
 - 6.1. Conductas colusorias
 - 6.2. Abuso de posición de dominio

6.3. Actos de competencia desleal con afectación al interés general.

7. Conductas que limitan la competencia dinámica

7.1. Barreras a la entrada derivadas del marco normativo

7.2. Barreras a la entrada derivadas de factores estructurales

7.3. Barreras a la entrada derivadas del comportamiento de los incumbentes.

8. Conclusiones.

9. Anexos.

10. Bibliografía

3.6. Así pues, los estudios deberán aportar información sobre los siguientes aspectos:

- Importancia y significación del mercado.
- Características de las empresas que operan en el mercado.
- Tipos de productos y servicios ofrecidos y sus precios.
- Tipo de consumidores servido.
- Grado de concentración del mercado: número de empresas y cuotas de mercado agregadas.
- Estabilidad de las cuotas de mercado (cambio en las cuotas de mercado a lo largo del tiempo).
- Existencia, o no, de barreras de entrada o salida del mercado.
- Tipos de barrera a la entrada en el mercado existentes.
- Inconvenientes que sufren los consumidores asociadas al cambio de proveedor de los bienes o servicios.
- Facilidad que tiene los consumidores para obtener la información que necesitan sobre las alternativas de los proveedores.
- Desventaja, o no, de los consumidores en relación a los fabricantes derivada del hecho de que en las transacciones se utilice información técnica o términos comerciales no transparentes.
- Cuantía de los márgenes brutos de las empresas.

- Estabilidad en el tiempo de los márgenes brutos de las empresas.
- Entrada y salida de empresas del mercado.
- Regulaciones que afectan al mercado.
- Otras implicaciones del sector público, particularmente cuando hay múltiples roles.
- Detalles de los *stakeholders*: departamentos del gobierno, órganos, asociaciones de consumidores con interés, etc.
- Quejas de malas prácticas comerciales o de conductas anticompetitivas.
- Información sobre los expedientes existentes en ese tipo de mercado por prácticas restrictivas de la competencia.

3.7. Cuando la información esté disponible, y sea adecuada, se deberán realizar comparaciones con mercados similares de otros países.

4. Resultados de los estudios de mercado

- 4.1. Entre los resultados posibles de un estudio de mercado se incluyen los siguientes:
- No existen problemas de competencia en ese mercado. Esto llevará a una declaración de prácticas ajustadas.
 - Existen problemas de competencia en el mercado que se pueden superar mediante acciones voluntarias de las empresas.
 - Existen problemas de competencia en el mercado que pueden requerir un cambio normativo. En este caso procede hacer recomendaciones a la Xunta de Galicia orientadas a remediar los problemas identificados mediante cambios normativos.
 - Existen problemas de competencia en el mercado que pueden llevar al inicio de un expediente por violación de las normas de la competencia. En este caso procede enviar la información al SGDC para que considere la apertura del expediente. Tal acción no se espera que ocurra habitualmente en los estudios desarrollados por propia iniciativa del TGDC.
- 4.2. Entonces, a partir de los resultados alcanzados, el TGDC deberá determinar el tipo de intervención requerida.

Anexo: Formulario para sugerir mercados a estudiar por el TGDC.

1. EL TGDC da la bienvenida a las sugerencias razonadas sobre mercados de Galicia en los que podría resultar idóneo realizar un estudio para conocer, y mejorar, la competencia efectiva en los mismos. Para facilitar el proceso, se muestra a continuación un formulario para hacer tales sugerencias.
2. Todas las sugerencias, sea cual sea la fuente, serán sometidas a un proceso de evaluación y de prioridad, de modo que no se puede garantizar que una sugerencia individual sea seleccionada.
3. El TGDC podrá contactar con la persona que realiza la sugerencia para concretar aspectos ambiguos y/o completar la información proporcionada.

Estudios de mercado: sugerencias para la consideración por el TGDC.

Por favor, enviar a info@tgdcompetencia.org.

1. Nombre, organización y detalles de contacto (Por favor, indique si desea que su identidad, o la de su organización, se mantenga confidencial):

2. Mercado a estudiar:

3. Naturaleza del problema que entorpece el funcionamiento competitivo del mercado:

5. Razones por las que sugiere este estudio de mercado:

5. Información de apoyo (Por favor, aporte cualquier evidencia disponible sobre el problema, o indique las fuentes de información si éstas fuesen accesibles):

Muchas gracias.