

**PROCEDEMENTO SEGUIDO
POLO TGDC
NA SELECCIÓN DOS ESTUDOS
A REALIZAR
SOBRE A COMPETENCIA EN
GALICIA.**

Estudo 8/2007 EI

Elaborado por José A. Varela González

Aprobado polo Pleno do TGDC na súa sesión do 12
de febreiro de 2007

Índice

Introdución

- 1.- ¿Por qué o TGDC realiza estudos sobre a competencia en Galicia?
- 2.- ¿Cómo selecciona o TGDC os mercados (sectores económicos) a estudar?
- 3.- Esquema tipo nos estudos de competencia nos mercados (sectores económicos).
- 4.- Resultados dos estudos sobre a competencia nos mercados.

Anexo. Xeitos de suxerir mercados (sectores económicos) a estudar polo TGDC.

Introdución

O Decreto 20/2005, do 3 de febreiro, de desenvolvemento da Lei 6/2004, do 12 de xullo, reguladora dos órganos de defensa da competencia da Comunidade Autónoma de Galicia, recolle no seu artigo 1 que o Tribunal Galego de Defensa da Competencia (TGDC) poderá “Promover a realización de estudos en materia de competencia”.

Co obxecto de cumpriren dun xeito adecuado esta función, e por esta vía comezar a coñecer a realidade da situación competitiva en Galicia, o TGDC considera relevante establecer unha guía que o oriente na súa selección dos mercados, ou sectores económicos, galegos que, pola súa importancia ou por outros motivos vinculados coa súa contribución potencial ó benestar dos consumidores, conveña analizar dende a perspectiva da defensa da competencia.

Os estudos abordados polo TGDC, ou encargados a especialistas externos, poden ser de diversa natureza, se ben destacan dous tipos:

1. estudos que pretenden contribuír ó mellor coñecemento da normativa de defensa da competencia. Estes estudos pretenden evitar decisións dos operadores que, por un coñecemento insuficiente, poidan ser obxecto de sanción,
2. estudos que pretenden contribuír a coñecer as características estruturais dos sectores económicos, co obxecto de identificar barreiras á competencia e outras restriccións inxustificadas que limiten ou dificulten a asignación eficiente dos recursos da nosa Comunidade. Estes estudos teñen como obxectivo recomendar medidas axeitadas para a eliminación, ou diminución, de tales barreiras ou condutas.

Os estudos seleccionados polo TGDC poderán ser encargados a consultores externos, que serán seleccionados nun proceso de oferta competitivo. Ó seleccionar aos colaboradores externos, o TGDC considerará os potenciais conflitos de interese.

No curso dun estudo, o autores do mesmo deberían identificar aos *stakeholders* vinculados co mercado, cos que sería interesante contactar para coñecer a súa visión e recoller información sobre cuestións específicas.

Os autores poderán realizar reunións, entrevistas estruturadas e enquisas para coñecer a forma na que o mercado traballa na práctica.

É relevante non confundir os estudos de mercado realizados polo TGDC coas investigacións que realiza o Servizo Galego de Defensa da Competencia (SGDC) ante a existencia de indicios, ou por denuncia, da existencia de condutas restritivas da competencia nalgún mercado.

Esta guía pretende establecer principios xerais e enmarcar os estudos do TGDC, de modo que as autoridades, as empresas e outros interesados coñezan os seus trazos básicos; é dicir, os criterios e procedementos que o TGDC segue normalmente cando selecciona sectores para estudar e cal é a estrutura xeral dos estudos.

Esta guía, que se basea nos procedementos establecidos pola *Office of Fair Trading*, non pretende abarcar todas as posibilidades de estudos a realizar senón soamente aqueles que se estiman máis frecuentes. Tampouco se debe considerar como un esquema inflexible, nin como unha imposición legal.

O TGDC resérvase a capacidades de revisar e avaliar esta guía á luz da experiencia e do desenvolvemento legal.

1.- ¿Por qué o TGDC realiza estudos sobre a competencia en Galicia?

- 1.1. O TGDC pretende que os mercados galegos funcionen dun xeito adecuado, cara a lograr o máximo nivel de benestar dos consumidores galegos. Para acadar esta meta, o TGDC ten como responsabilidade xeral a de “preservar o funcionamento competitivo dos mercados no ámbito territorial da Comunidade Autónoma de Galicia, garantindo a existencia neles dunha competencia efectiva” (art. 2 da Lei 6/2004, do 12 de xullo, reguladora dos órganos de defensa da competencia na Comunidade Autónoma de Galicia).
- 1.2. Por outra banda, o Decreto 20/2005, do 3 de febreiro, de desenvolvemento da Lei 6/2004, do 12 de xullo, reguladora dos órganos de defensa da competencia da Comunidade Autónoma de Galicia, recolle no seu artigo 1 que o Tribunal Galego de Defensa da Competencia (TGDC) poderá “Difundir na sociedade os beneficios que comporta a libre competencia”. Esta tarefa de difusión enténdese na actualidade como o desenvolvemento dun esforzo de *advocacy* de perfil alto, tanto aconsellando as autoridades sobre o impacto das leis, regulacións e actos do goberno sobre a competencia, como promovendo as remudas normativas axeitadas para eliminar as restricións á competencia innecesarias ou non xustificadas.
- 1.3. Esta función de promoción, esencial para o TGDC, responde á crenza, tal como recolle o primeiro parágrafo da Exposición de Motivos da Lei 16/1989, de 7 de xullo, de Defensa da Competencia, de que: “A competencia como principio reitor da economía de mercado, representa un elemento consubstancial ao modelo de organización económica da nosa Sociedade e constitúe, no plano das liberdades individuais, a primeira e máis importante forma en que se manifesta o exercicio da liberdade de empresa” e, máis concretamente, ó manifestado

no primeiro parágrafo do proxecto de nova Lei de defensa da competencia, no que se recolle que “existe un acordo xeneralizado con respecto á crecente importancia da defensa da competencia, que se consolidou como un dos elementos principais da política económica na actualidade. Polo tanto, dentro das políticas de oferta, a defensa da competencia é un instrumento de primeiro orde para promover a produtividade dos factores e a competitividade xeral da economía”.

- 1.4. Así pois, a competencia aporta beneficios económicos a longo prazo, xa que contribúe á produtividade, ó crecemento económico e ó benestar dos consumidores. Polo contrario, cando a competencia non funciona efectivamente a competitividade das empresas e o benestar dos consumidores poderán resentirse como resultado de condutas empresariais incorrectas.
- 1.5. A competencia tamén ten beneficios máis inmediatos e directos para o consumidor. Cando funciona efectivamente, o proceso de rivalidade existente entre as empresas para gañar cota de mercado e incrementar os seus beneficios, levará a satisfacer mellor as necesidades dos consumidores, xa que supón un forte incentivo para competir en prezos e calidade de servizo ao consumidor. Este proceso de rivalidade será, pois, bo para os consumidores e para as empresas, xa que a competencia estimula a innovación e a diversidade de ofertas.
- 1.6. Necesidade de competencia non implica necesariamente un gran número de empresas rivais no mercado, dun xeito especial en mercados pequenos.
- 1.7. A literatura especializada na defensa da competencia argumenta que cando a escala de operacións mínima eficiente é elevada en relación á demanda potencial do mercado, o número de empresas existentes será pequeno e a concentración do mercado será relativamente elevada. Noutros

palabras, nos mercados pequenos o número de empresas que poden sobrevivir nun sector é limitado.

- 1.8. En Galicia, o nivel de demanda de moitos produtos fai que os mercados correspondentes se poidan clasificar como pequenos. Nestes casos, as Autoridades de defensa da competencia deben ser conscientes de que atoparán inevitablemente poucas empresas, ou empresas cunha cota de mercado elevada. Por isto, teñen que estar especialmente atentas ás condutas unilaterais e ás prácticas concertadas restritivas da competencia, xa que cando existe un número reducido de competidores, as empresas oligopolistas disporán de capacidade para desenvolver accións coordinadas e controlar o seu cumprimento, ou de abusar conxunta ou unilateralmente da súa posición de dominio.

2. ¿Como selecciona o TGDC os mercados a estudar?

- 2.1. O TGDC pode realizar estudos de diversa natureza, se ben teñen particular interese os centrados na análise da competencia existente nos mercados.
- 2.2. Os estudos sobre a competencia existente nos mercados (sectores económicos) constitúen un medio para identificar as barreiras á entrada existentes, os incentivos ao desenvolvemento de acordos, decisións e prácticas concertadas entre operadores, as situacións potenciais de abuso de posición de dominio ou de dependencia económica e as condutas desleais, os efectos das regulacións do goberno e outros fallos do mercado. Os estudos pódense realizar nunha ampla gama de sectores de bens ou de servizos.
- 2.3. TGDC fai uso dun abano amplo de fontes para identificar posibles mercados candidatos a un estudo. Estas poden incluír as seguintes:
 - Evidencia derivada de preguntas e queixas ó TGDC de consumidores ou grupos de consumidores, empresas ou grupos de empresas.
 - Suxestións ó TGDC de terceiros interesados: empresas, asociacións, grupos de consumidores.
 - Expedientes tramitados por outras autoridades de defensa da competencia.
 - Análise interna do TGDC.
 - Outras informacións consideradas relevantes.
- 2.4. Da lista de mercados identificados a partir destas fontes, o TGDC seleccionará, mediante unha avaliación preliminar, aqueles que sexan os mellores candidatos para o estudo. A selección terá en conta basicamente a importancia do mercado na economía galega, as evidencias dispoñibles sobre posibles prácticas restritivas da competencia e a importancia dos posibles problemas/prexuízos para os consumidores.

- 2.5. Na elección non se utilizará un criterio único e illado, xa que todos os criterios anteditos son tidos en conta.
- 2.6. Dados os recursos dispoñibles para a realización de estudos polo TGDC, malia o interese dalgúns mercados e dalgunhas prácticas identificadas, o TGDC pode non materializar tal interese nun estudo de mercado.
- 2.7. A avaliación preliminar dun posible estudo tipicamente non debería levar máis dun mes dende a proposta inicial, aínda que o prazo dependerá da complexidade do mercado implicado. Por mor deste carácter preliminar, tales avaliacións non son de dominio público e o TGDC non contacta con terceiros (empresas, subministradores ou consumidores do mercado concernido); antes ben, recórrese a información dispoñible (documentos, web das empresas, informes, etc.).
- 2.8. O TGDC recoñe, no entanto, que a información dispoñible nesta fase pode ser limitada.
- 2.9. A decisión de iniciar un estudo de mercado terá que ser aprobada polo Pleno do TGDC.

3. Esquema tipo dos estudos de mercado

- 3.1. Segundo a experiencia das autoridades da competencia é moi útil dispoñer dun esquema que guíe os estudos sobre competencia nos mercados.
- 3.2. O esquema proposto para estruturar os estudos de mercado realizados polo TGDC, ou para o TGDC, pretende recoller os aspectos de fundamental interese que, por iso, deberían formar parte do estudo.
- 3.3. O TGDC é consciente de que non existe un único modo de analizar os mercados, xa que estes poden ter trazos moi diferentes. Malia iso, os estudos de mercado deberíanse estruturar, sempre que sexa posible, de acordo co esquema que se propón.
- 3.4. O esquema proposto toma como referente o traballo titulado “Unha metodoloxía para a análise da competencia nos mercados. Leccións da experiencia comparada” realizado por Joan-Ramon Borrell para o *Tribunal Català de Defensa de la Competència*.
- 3.5. O esquema que se propón é o seguinte:
 1. Obxecto e metodoloxía do informe
 2. Resumo executivo
 3. Definición dos mercados relevantes
 - 3.1. Mercados de produto
 - 3.2. Mercados xeográficos
 4. Análise do marco normativo
 5. Análise das características económicas (evolución dos prezos e marxes; grao de concentración; asociacións existentes no sector, etc.)
 6. Condutas restritivas da competencia nos mercados
 - 6.1. Condutas colusorias
 - 6.2. Abusos de posición de dominio

6.3. Actos de competencia desleal con afectación ó
interese xeral

7. Condutas que limitan a competencia dinámica

7.1. Barreiras á entrada derivadas do marco normativo

7.2. Barreiras á entrada derivadas de factores
estruturais

7.3. Barreiras á entrada derivadas do comportamento
dos incumbentes

8. Conclusións

9. Anexos

10. Bibliografía

3.6. Así pois, os estudos deberán aportar información sobre os
seguintes aspectos:

- Importancia e significación do mercado.
- Trazos das empresas que operan no mercado.
- Tipos de produtos e servizos ofrecidos e os seus prezos.
- Tipo de consumidores servido.
- Grao de concentración do mercado: número de empresas e
cotas de mercado agregadas.
- Estabilidade das cotas de mercado (mudanza nas cotas de
mercado ao longo do tempo).
- Existencia, ou non, de barreiras de entrada ou saída do
mercado; e tipos.
- Inconvenientes que sofren os consumidores asociadas á
remuda do provedor dos bens ou servizos.
- Facilitade que teñen os consumidores para obter a
información que necesitan sobre as alternativas dos
provedores.
- Desvantaxe, ou non, dos consumidores en relación aos
fabricantes derivada do feito de que nas transaccións se
utiliza información técnica, ou termos comerciais non
transparentes.
- Contía das marxes brutas das empresas.
- Estabilidade no tempo das marxes brutas das empresas.
- Entrada e saída de empresas do mercado.
- Regulacións que afectan ao mercado.

- Outras implicacións do sector público, particularmente cando hai múltiples roles.
- Detalles dos *stakeholders*: departamentos do goberno, órganos, asociacións de consumidores con interese, etc.
- Queixas de malas prácticas comerciais ou de condutas anticompetitivas.
- Información sobre os expedientes existentes nese tipo de mercado por prácticas restritivas da competencia..

3.7. Cando a información estea dispoñible, e sexa adecuada, se deberán realizar comparacións con mercados similares doutros países.

4. Resultados dos estudos de mercado

4.1. Entre os resultados posibles dun estudo de mercado inclúense os seguintes:

- Non existen problemas de competencia nese mercado. Isto levará a unha declaración de prácticas axeitadas.
- Existen problemas de competencia no mercado que se poden superar mediante accións voluntarias das empresas.
- Existen problemas de competencia no mercado que poden requirir un cambio normativo. Neste caso cómpre facer recomendacións á Xunta de Galicia orientadas a remediaren os problemas identificados mediante cambios normativos.
- Existen problemas de competencia no mercado que poden levar ó inicio dun expediente por violación das normas da competencia. Neste caso cómpre enviar a información ao SGDC para que considere a apertura do expediente. Tal acción non se espera que ocorra habitualmente nos estudos desenvolvidos por propia iniciativa do TGDC.

4.2. Entón, a partir dos resultados acadados, o TGDC deberá determinar o tipo de intervención requirida.

Anexo: Formulario para suxerir mercados a estudar polo TGDC.

1. O TGDC dá a benvida ás suxestións razoadas sobre mercados de Galicia nos que podería ser axeitado realizar un estudo para coñecer, e mellorar, a competencia efectiva nos mesmos. Para facilitar o proceso, amósase a continuación un formulario para facer tales suxestións.
2. Todas as suxestións, sexa cal sexa a fonte, serán sometidas a un proceso de avaliación e de prioridade, de modo que non se pode garantir que unha suxestión individual sexa seleccionada.
3. El TGDC podrá contactar con la persona que realiza la sugerencia para concretar aspectos ambiguos y/o completar la información proporcionada.
4. O TGDC poderá contactar coa persoa que realiza a suxestión para concretar aspectos pouco claros e/ou completar a información proporcionada.

Estudos de mercado: suxestións para a consideración polo TGDC.

Por favor, enviar a info@tgdcompetencia.org.

1. Nome, organización e detalles de contacto (Por favor, indique se desexa que a súa identidade, ou a da súa organización se manteña confidencial):

2. Mercado a estudar:

3. Natureza do problema que atranca o funcionamento competitivo do mercado:

5. Razóns polas que se suxire este estudo de mercado:

5. Información de apoio (Por favor, achegue calquera evidencia dispoñible sobre o problema, ou indique as fontes de información se estas fosen accesibles):

Moitas grazas.