

Els beneficis de la competència

Guia de formació i sensibilització en matèria de defensa de la competència

Col·legi de Fisioterapeutes de Catalunya

Extracte obtingut de la CNMC

“Aquesta guia s’ha obtingut de la Guia sobre els beneficis de la competència de consumidors que publica la CNMC prèvia adaptació a les particularitats dels col·legis professionals, per tal de donar una visió general prèvia i iniciar el procés de sensibilització en matèria de competència”.

Presentació.

La competència és un instrument essencial per millorar el benestar de la societat.

EL COL·LEGI DE FISIOTERAPEUTES DE CATALUNYA (CFC), està especialment sensibilitzat a preservar i promoure la competència efectiva en el seu camp professional, en benefici de tots els ciutadans.

Els beneficis de la competència són, a vegades, indirectes per als consumidors i usuaris i poden resultar complexos d'entendre.

Aquesta Guia pretén ser una eina per acostar als professionals enquadrats al CFC a qüestions com què és la competència, com ens beneficia a tots, quan la competència pot estar en risc, com es relaciona la competència amb la regulació econòmica i com ha de ser la regulació.

1. Entenc la competència

- 1.1. Què és la competència?
- 1.2. Com funciona la competència?
- 1.3. A qui beneficia la competència?
- 1.4. Com beneficia la competència als consumidors?
- 1.5. Com afecta la competència als col·lectius més vulnerables?
- 1.6. Com beneficia la competència a les empreses?
- 1.7. Beneficia la competència a totes les empreses?
- 1.8. Com beneficia la competència al sector públic?
- 1.9. Com afecta la competència al creixement econòmic?
- 1.10. Si la competència és bona per a tots, per què de vegades hi ha empreses que no la volen?
- 1.11. Llavors, és perfecta la competència?

2. competència i empreses

- 2.1. Quines conductes empresarials perjudiquen la competència?
- 2.2. Què són els acords anticompetitius?
- 2.3. Què són els abusos de posició dominant?
- 2.4. Què és el falsejament de la lliure competència per actes deslleials?
- 2.5. Han de tenir una atenció especial les associacions empresarials?
- 2.6. Com es persegueix a les empreses que danyen la competència?
- 2.7. Quins són les conseqüències d'infringir les normes de competència?
- 2.8. Tinc dret a què les empreses que cometen infraccions de la llei de competència m'indemnitzin pel dany causat?

3. competència i administracions públiques

- 3.1. Defensar la competència significa defensar que no existeixi regulació en els mercats?
- 3.2. Què són les decisions del mercat?
- 3.3. Què són les “raons imperioses d'interès general”?
- 3.4. Com ha de ser la regulació en els mercats?
- 3.5. Quan està ben dissenyada la regulació econòmica?
- 3.6. Com millorar el disseny de la contractació pública?
- 3.7. Com millorar el disseny de les ajudes públiques?
- 3.8. Què és el principi d'unitat de mercat?
- 3.9. Per què és important garantir la unitat de mercat?

4. les autoritats de competència i regulació

- 4.1. Per què fa falta que existeixin organismes públics que s'encarreguin de la defensa i promoció de la competència?
- 4.2. Quins són les autoritats de competència que actuen a Espanya?
- 4.3. Per què fa falta que existeixin organismes públics que s'encarreguin de la regulació dels mercats?

1. Entenent la competència

La competència és una forma de relació econòmica entre oferents i demandants que, quan existeix, fa que els mercats funcionin de manera adequada, els recursos s'assignin de forma òptima i, en conseqüència, els consumidors es beneficiïn d'això. En aquest primer apartat veurem en què consisteix la competència i per què és tan important.

1.1 Què és la competència?

És un sistema d'ordenació de mercat en què diverses empreses ofereixen béns o serveis de similars característiques, que poden substituir-se entre ells, i en què el preu ofert és l'element bàsic, encara que no l'únic, de competència entre els oferents. En un mercat competitiu, on no hi ha empreses dominants, els consumidors poden comparar i triar entre diverses opcions i les empreses rivalitzen i s'esforcen perquè els consumidors escullin els seus productes, baixant els seus preus, millorant la qualitat o desenvolupant noves varietats que s'ajustin millor a les necessitats i als gustos dels consumidors.

Al contrari, quan es produeixen situacions d'escassa competència, apareixen empreses amb certa posició de domini que poden aprofitar-se del seu poder de mercat, perjudicant als consumidors, que reben productes més cars, de pitjor qualitat i menys ajustats a les seves necessitats.

1.2 Com funciona la competència?

La competència estimula a les empreses a esforçar-se i treballar perquè els consumidors seleccionin els seus productes. Una empresa que vulgui atreure a consumidors pot fer-ho de diferents formes:

- Oferint els seus productes a menors preus.
- Oferint una major gamma de productes o ajustant els seus productes a les necessitats i gustos dels consumidors.
- Oferint una major qualitat o incorporant estratègies de sostenibilitat en els seus processos (per exemple, empreses que fan els seus processos productius més “verds”, perquè saben que això importa als consumidors que adquireixen els productes).
- Oferint majors i millors serveis relacionats amb els seus productes (com la forma d'entrega, la informació del producte, la garantia o les possibilitats de devolució).

Si hi ha competència, quan alguna empresa tingui la temptació de pujar els seus preus o empitjorar la qualitat per obtenir majors beneficis, es trobarà amb què els consumidors canviaran a una altra empresa.

Per això, la competència “disciplina” i incentiva les empreses a millorar contínuament. I, així, els consumidors sortim beneficiats.

1.3 A qui beneficia la competència?

La competència beneficia al conjunt de la societat. Ens beneficia a tots de manera directa com consumidors i usuaris de productes més barats, de millor qualitat i més ajustats a les nostres necessitats.

Però també indirectament beneficia a les empreses i al sector públic en afavorir el creixement econòmic, el treball i la innovació. Al contrari, les restriccions de la competència només beneficien a uns quants i perjudiquen a tots els altres. Són, a més, els col·lectius més desfavorits qui resulten més perjudicats pels alts preus, la pitjor qualitat i la menor varietat que produeixen les restriccions sobre la competència.

1.4 Com beneficia la competència als consumidors?

Els consumidors són els principals beneficiaris d'una major competència i del bon funcionament dels mercats, perquè es beneficien tant directa com indirectament:

- Directament: a través de menors preus, més varietat o major qualitat dels béns i serveis que consumeixen. Per exemple, les noves tecnologies (millora de les telecomunicacions, smartphones, desenvolupament d'aplicacions mòbils...) han permès cobrir les necessitats de comunicació instantània a distància dels usuaris, que prèviament no estaven satisfetes.
- Indirectament, almenys, per quatre vies:
 - » En primer lloc, la competència abarateix i millora la qualitat dels productes que adquireixen les empreses com productes intermedis (que incorporen a la seva producció), la qual cosa permet que aquestes embenen productes més barats i de més qualitat.
 - » En segon lloc, la competència abarateix i millora la qualitat dels productes que adquireix el sector públic, fet que permet al sector públic prestar més serveis o reduir els impostos i millora la qualitat dels serveis públics que reben els ciutadans.
 - » En tercer lloc, la competència té efectes globals molt importants sobre l'economia: en impulsar l'eficiència i la innovació empresarial, afavorir la productivitat, el creixement econòmic i el treball.
 - » En quart lloc, la competència impulsa a les empreses a adoptar estratègies empresarials sostenibles.

1.5 Com afecta la competència als col·lectius més vulnerables?

La competència és positiva per a tots els consumidors, però té efectes que són especialment importants per als consumidors més vulnerables:

- Accés a més productes: quan, gràcies a la competència, s'abarateixen els preus, els consumidors vulnerables poden accedir a una cartera de productes més àmplia. Per exemple, si una família paga menys per la seva factura de l'electricitat, amb els diners estalviat podrà permetre's destinar més recursos a unes altres fins.
- Major inclusió econòmica: quan els productes es fan més assequibles, més persones poden accedir a ells. Així, individus de la qual renda no els permetia accedir a ells poden fer-ho quan el seu preu baixa. Per exemple, en els serveis de transport aeri la competència ha portat a importants baixades de preus, de manera que molts usuaris que abans no podien permetre's viatjar amb avió pels seus elevats preus, ara poden fer-ho.
- Major productivitat i millor funcionament de l'economia: la competència estimula la productivitat i la innovació, la qual cosa genera també majors oportunitats de treball i d'emprenedoria.

1.6. Com beneficia la competència a les empreses?

Amb major competència, les empreses es “disciplinen”. La competència porta a les empreses a intentar millorar contínuament. Algunes empreses que no siguin prou eficients, o que s'equivoquin en les seves decisions, poden haver de sortir dels mercats. Llavors: beneficia la competència a les empreses?

Des del punt de vista de les empreses, la competència és una forma d'afavorir la igualtat d'oportunitats i de recompensar el mèrit i l'esforç. Quan existeix competència, idealment, no hi ha cap empresa que tingui un avantatge impossible d'assolir per les altres. La competència estimula i recompensa l'emprenedoria i la innovació, ja que prosperar depèn principalment de l'esforç.

Una altra forma de veure-ho és analitzar què ocorre quan no hi ha competència: en aquestes situacions, les empreses que triomfen no són les que més s'han esforçat o millor l'han fet, sinó que el triomf passa a dependre de factors com la sort, l'atzar, els contactes, raons històriques o, fins i tot, la corrupció.

A més, les empreses es beneficien també que existeixi competència entre els seus proveïdors i entre els seus clients. Per produir béns i serveis, les empreses necessiten adquirir altres béns i serveis (entrades), que seran millors i més barats tota la major que sigui la competència entre els proveïdors d'aquestes entrades. D'altra banda, les empreses que venen els seus béns i serveis a unes altres empreses es beneficiaran que entre aquestes últimes existeixi competència.

Per exemple, un fabricant d'ordinadors necessita adquirir microprocessadors per incorporar-los al seu producte. Si els fabricants de microprocessadors es posen d'acord per pujar els seus preus, els costos de fabricar ordinadors pujaran. Encara que el fabricant d'ordinadors reaccioni pujant els seus preus, la seva situació haurà empitjorat, ja que probablement vendrà menys ordinadors.

Seguint amb l'exemple, els fabricants d'ordinadors també es veurien perjudicats si, en canvi, fossin els establiments comercials que compren els ordinadors als fabricants per vendre'ls als consumidors finals qui es posessin d'acord per pujar els preus dels ordinadors, perquè és probable que, davant la pujada de preus, es redueixin les vendes d'ordinadors.

1.7 Beneficia la competència a totes les empreses?

Algunes empreses prefereixen la vida “còmoda” i, en comptes d'oferir millors productes i serveis, infringeixen les normes de competència per aconseguir millors resultats en la seva activitat. Aquestes empreses no surten beneficiades que existeixi un major grau de competència.

Però també és cert que, a vegades, les empreses prenen decisions equivocades o desafortunades. I la competència pot portar a què les empreses menys eficients perdin pes en el mercat o, fins i tot, a què desapareguin. Encara que globalment la competència sigui beneficiosa, a vegades pot comportar costos per a, per exemple, els treballadors, els proveïdors o els inversors de les empreses que pitjors resultats tenen. Encara que el balanç de beneficis i

costos sigui globalment positiu, hem de ser conscients d'aquests efectes i procurar minimitzar-los.

1.8 Com beneficia la competència al sector públic?

Per cobrir les seves necessitats i per proveir béns i serveis als ciutadans, el sector públic ha d'adquirir béns i serveis de les empreses. La contractació pública representa entre el 10% i el 20% del PIB (producte interior brut) en Espanya ; és a dir, té una gran rellevància econòmica per al país. Per exemple, el sector públic compra material d'oficina, equips informàtics o vehicles, o contracta serveis externs, com a seguretat o neteja, que són necessaris per dur a terme les seves funcions.

Com més empreses ofereixin un producte, més probable serà que el sector públic aconseguirà adquirir-ho a un menor preu i, per tant, es puguin generar estalvis per a les arques públiques.

Al contrari, el sector públic es veurà perjudicat quan no existeixi competència. Per exemple, si les empreses que subministren béns i serveis es posen d'acord entre elles per pujar els preus o repartir-se els contractes públics, això suposarà un sobrecost important per a l'Administració, un encariment que pagaran els contribuents. Es tracta d'un major ús innecessari de recursos públics que podrien destinar-se a uns altres serveis públics. Aquest tipus d'acords entre empreses és una de les pràctiques que més preocupen a la CNMC. Entre 2015 i 2019, al voltant del 50% de l'import de les sancions imposades per la CNMC es corresponen amb la desarticulació de càrtels en licitacions públiques.

D'altra banda, el sector públic també es beneficia de la competència com productor de béns i serveis. Quan el sector públic produeix béns i serveis que també produeix el sector privat, la competència estimula al sector públic a millorar. En conseqüència, tots ens beneficiem de millors productes i d'una major eficiència.

Són aquests potencials guanys les que han portat, en les últimes dècades, a liberalitzar alguns mercats en què només estava present el sector públic. Un bon exemple és el transport ferroviari, que s'ha liberalitzat a Espanya cercant un transport més barat i de millor qualitat.

1.9 Com afecta la competència al creixement econòmic?

El fet que existeixi més competència no només beneficia als individus que participen directament en un mercat concret com a consumidors o productors, sinó que també contribueix al creixement econòmic general i afavoreix a la societat.

El creixement econòmic suposa un augment del PIB, és a dir, incrementa el valor dels béns i serveis que es produeixen al país. En últim terme, suposa un augment en la renda de la població (PIB per càpita), cosa que potencialment millora el benestar de la societat. Més competència afavoreix el creixement per diverses vies:

- En primer lloc, la competència crea incentius per a la millora contínua de la gestió interna de les empreses. En els sectors on existeix competència, la productivitat creix perquè les empreses són més eficients.
- En segon lloc, la competència impulsa la innovació, ja que la pressió que exerceixen els competidors incentiva que l'empresa intenti millorar, d'innovar en el producte (nous béns o serveis, de més qualitat o amb característiques diferents), en el procés (millora de la tecnologia de producció) o en la seva organització. La innovació generada en un sector determinat pot servir també a uns altres sectors, de manera que l'avenç tecnològic s'estén i genera beneficis en cadena.

1.10 Si la competència és bona per a tots, per què de vegades hi ha empreses que no la volen?

A les empreses ja instal·lades en un mercat, l'entrada de nous operadors els pot incomodar. Els nous suposen una amenaça i poden reduir les vendes o els beneficis de les ja instal·lades. Per això, alguns operadors ja instal·lats poden tenir la temptació de boicotejar als clients o als proveïdors que comerciïn amb els nous entrants, o convèncer als poders públics perquè els protegeixin mitjançant la regulació.

Igualment, a algunes empreses els pot resultar més còmode posar-se d'acord amb unes altres empreses per pujar els preus o repartir-se els clients que esforçar-se per millorar i competir.

Totes aquestes conductes tenen un enorme cost per a la societat.

1.11 Llavors, és perfecta la competència?

En la mesura en què algunes empreses poden tenir incentius a reduir de forma estratègica la competència, la competència no pot desenvolupar-se de manera satisfactòria sense unes regles clares en el mercat i sense que existeixin institucions públiques que vetllin per la protecció del mercat i del consumidor.

La competència no és una fi en si mateix, sinó un instrument al servei del benestar de la societat. En determinades ocasions, no es donen les circumstàncies perquè la competència proporcioni, per si sola, el millor resultat des del punt de vista del benestar social. Aquestes circumstàncies es donen quan existeix el que es coneix com "una decisió de mercat" en la teoria econòmica, o quan hi ha una raó imperiosa d'interès general, casos en què és necessari establir mitjançant regulació aquelles mesures que puguin reproduir els resultats òptims d'un mercat en competència.

Per això, la defensa de la competència no suposa absència de regulació. Al contrari, aquesta defensa pot fer imprescindible l'entrada d'una bona regulació, una regulació ajustada, i de

qualitat. En alguns sectors d'activitat econòmica (assenyaladament en les indústries en xarxa), la competència pot requerir regulació ex davant.

2. Competència i empreses

Quan hi ha poca competència en un mercat, les empreses poden aprofitar-se de la seva posició per fixar preus més alts que els que pagarien els consumidors si hi hagués competència. Així, obtenen més beneficis a costa del benestar dels ciutadans. A més, sense l'amenaça d'unes altres empreses, no tenen incentius per millorar la qualitat del producte, per llançar noves varietats o invertir en investigació, desenvolupament i innovació (R+D+I). A curt i llarg termini, la falta de competència és molt perjudicial per al benestar social i el creixement econòmic.

2.1 Quines conductes empresarials perjudiquen la competència?

Hi ha tres categories de conductes que poden dur a terme les empreses que perjudiquen greument la competència:

- Els acords anticompetitius entre empreses.
- Abusos de posició dominant de l'empresa que exerceix poder de mercat.
- Falsejament de la lliure competència per actes deslleials.

A continuació, us expliquem una mica més en què consisteixen aquestes conductes.

2.2 Què són els acords anticompetitius?

Les conductes col·lusòries apareixen quan dos o més empreses coordinen el seu comportament, restringint la competència en perjudici del consumidor.

Entre aquestes conductes es troben els càrtels (la conducta anticompetitiva més greu i perjudicial), que són acords entre competidors per elevar els preus per als seus productes o serveis, limitar les quantitats produïdes per cadascun, repartir-se geogràficament els clients (així cada empresa actua com a monopolista en una zona), fer licitacions fraudulentas en concursos públics, o intercanviar informació sobre preus futurs, entre d'altres.

No obstant això, en determinades ocasions, els acords entre empreses no estan prohibits si contribueixen a millorar la producció o la comercialització i distribució de béns i serveis, o a

promoure el progrés tècnic o econòmic, sempre que 1) permetin als consumidors beneficiar-se d'aquests avantatges, 2) no imposin a les empreses restriccions que no siguin indispensables per aconseguir aquests objectius, i 3) no permetin a les empreses participants eliminar la competència pel que fa a una part substancial dels productes o serveis establerts.

2.3 Què són els abusos de posició dominant?

Una empresa té posició dominant quan té un poder de mercat elevat que li permet pujar preus o empitjorar la qualitat dels seus productes o serveis sense que els seus competidors o els consumidors les puguin disciplinar (no hi ha pressió competitiva suficient).

El fet que una empresa tingui posició de domini no està prohibit per la legislació de competència, perquè pot haver-hi-la adquirit de forma meritòria. Però en tenir aquesta posició de domini ha de tenir una especial sensibilitat a l'hora d'emprendre certs polítics comercials, ja que si es basa en aquesta posició de domini per implementar-les amb èxit, el dany que pot provocar en competidors, proveïdors i consumidors pot fer-li incórrer en un abús de la seva posició dominant, i ser sancionat per aquesta conducta.

En concret, a les autoritats de competència els preocupen dues classes de conductes de les empreses amb posició de domini:

- Conductes que persegueixen excloure a competidors: per exemple, quan una empresa decideix vendre els seus productes a un preu inferior al que li costa produir-los perquè els seus competidors acabin sent expulsats (preus predatoris). L'empresa dominant, en tenir major capacitat econòmica que les altres, pot suportar vendre a pèrdues durant un temps, mentre que les altres, en pitjor condició que la dominant, no poden assumir aquestes pèrdues i, per això, acaben sortint del mercat.
- Conductes que persegueixen explotar als consumidors: per exemple, quan una empresa puja els seus preus molt per damunt del seu cost (preus excessius) o empitjora les seves condicions de venda per obtenir més beneficis a costa dels consumidors, o quan imposa l'obligació de comprar productes que el clienta no desitja per poder accedir al producte desitjat (vinculació de productes).

2.4 Què és el falsejament de la lliure competència per actes deslleials?

Les pràctiques de competència deslleial són formes de competir contràries a la diligència professional, com, per exemple, enganyant sobre els productes dels competidors. Aquestes pràctiques estan prohibides per la Llei de Competència Deslleial i són enjudiciades i les seves conseqüències rescabaldades pels Jutjats del mercantil. Però, quan pertorben greument l'estructura o funcionament competitiu del mercat afectant a l'interès públic tutelat en la LDC, aquestes pràctiques poden ser sancionades també per la ACCO.

2.5 Han de tenir una atenció especial les associacions empresarials?

Les associacions empresarials són el fòrum comú d'empreses competidores d'un mateix sector, i per això han de tenir una atenció especial per evitar que es produeixin comportaments col·lusoris en el seu pit. Per exemple, al si d'una associació empresarial, que cerca la protecció dels interessos legítims dels seus associats, pot, tanmateix, ser més fàcil incórrer en conductes anticompetitives, com els intercanvis d'informació comercial sensible entre empreses (com les intencions sobre preus futurs) o recomanacions de preus que constitueixin infraccions de la competència.

2.6 Com es persegueix a les empreses que danyen la competència?

Les autoritats de competència tenen la potestat de perseguir i sancionar a les empreses que cometen conductes perjudicials per a la competència.

En el cas d'Espanya, les principals eines amb què es compten són: la Llei 15/2007, de 3 de juliol, de Defensa de la Competència i, igual que els altres Estats membres de la Unió Europea, el Tractat de Funcionament de la Unió Europea.

Les conductes col·lusòries estan prohibides per l'article 1 de la Llei de Defensa de la Competència espanyola i l'article 101 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea.

Els abusos de posició dominant es prohibeixen en l'article 2 de la Llei de Defensa de la Competència espanyola i en l'article 102 del Tractat de Funcionament de la UE.

Per part seva, l'article 3 de la Llei de Defensa de la Competència espanyola prohibeix el falsejament de la lliure competència per actes deslleials.

A més, els tribunals de justícia europeus i espanyols també apliquen les normes de defensa de la competència i revisen les decisions dels òrgans administratius quan són recorregudes contra.

2.7 Quins són les conseqüències d'infringir les normes de competència?

Les empreses que infringeixen les normes de competència poden ser sancionades. Aquestes sancions poden arribar fins al 10% del volum de negocis de l'any anterior de l'empresa infractora.

També els individus que cometen les infraccions de competència (per exemple, els directius de les empreses) poden ser sancionats. En aquest cas, el límit actual que preveu la legislació a Espanya és de 60.000 euros.

A més, la CNMC pot imposar a les empreses determinades obligacions per evitar que es repeteixin les infraccions o per donar publicitat a les sancions.

Adicionalment, la Llei de Contractes del Sector Públic estableix la prohibició de contractar amb les Administracions Públiques durant un període de fins a 3 anys per a les empreses que hagin estat sancionades amb caràcter ferm per infracció greu de falsejament de la competència.

Finalment, les empreses que cometin infraccions de competència poden veure's obligades a rescabalar els danys que hagin ocasionat

2.8 Tinc dret a què les empreses que cometen infraccions de la llei de competència m'indemnitzin pel dany causat?

Qualsevol persona o entitat, incloent als consumidors i a l'Administració Pública, que hagi patit danys i perjudicis per infraccions de la legislació sobre competència pot exigir la reparació del dany sofert i presentar reclamacions en els tribunals contra les empreses que hagin comès la infracció.

Quan es reclamen danys soferts per una conducta anticompetitiva en un jutjat o tribunal de l'ordre civil, si la CNMC, les autoritats autonòmiques de competència o un òrgan jurisdiccional espanyol han declarat il·lícita aquesta conducta, i aquesta declaració és ferma, es considera ja provada la infracció i, per tant, el jutge només ha de determinar si el demandant ha patit danys i la seva quantia. Això facilita la interposició d'aquestes reclamacions, encara que no és necessari que la víctima d'una pràctica anticompetitiva hagi d'esperar a què la CNMC o una altra autoritat de competència declari una infracció, podent acudir directament als jutges i tribunals de l'ordre civil, si prova que la infracció s'ha comès. Tanmateix, si la resolució sancionadora és d'autoritats d'uns altres Estats Membres de la UE, s'admeten proves davant el jutge que demostrin que no va haver-hi infracció. En qualsevol cas, el demandant ha de provar davant el jutge els danys que ha patit a conseqüència de la infracció, excepte en els casos de càrtels, on es presumeix el dany.

Si la quantia del dany no és tan gran com perquè el consumidor crea que val la pena presentar una demanda individual, també pot associar-se amb uns altres afectats i presentar una demanda col·lectiva o acudir a les associacions de consumidors legalment constituïdes, que poden presentar la demanda en la seva representació.

L'afectat també pot intentar arribar a un acord amb qui li ha perjudicat per evitar els costos que suposa un procés judicial (incertesa, despeses d'advocacia, etc.)

3. Competència i administracions públiques

Els poders públics tenen un paper especial en la protecció i promoció de la competència. Amb les seves actuacions, influeixen sobre la competència en els mercats. En aquest apartat, veurem quina relació existeix entre la competència, la regulació i altres formes d'intervenció pública.

3.1 Defensar la competència significa defensar que no existeixi regulació en els mercats?

No, res més lluny de la realitat. La defensa de la competència necessita que existeixi una bona regulació.

En primer lloc, perquè existeixi una competència beneficiosa per als consumidors, són necessàries unes regles bàsiques sobre la interacció entre els consumidors i les empreses. Des de les qüestions més “de principi”, com els drets de propietat o la llibertat d'empresa, fins a qüestions més detallades com els drets dels consumidors per retornar els productes en mal estat. La normativa de competència també forma part d'aquest conjunt de regles bàsiques.

En segon lloc, els poders públics intervenen per corregir decisions de mercat, com els monopolis naturals o les externalitats. Per exemple, regulen per prevenir la contaminació o fixen impostos per a les activitats contaminants. Un altre exemple són els processos de liberalització de mercats que anteriorment han estat reservats al sector públic (per exemple, les telecomunicacions o el sector aeri), en què la liberalització s'acompanya amb normalment d'una major regulació i vigilància cap a les pràctiques empresarials per garantir la seguretat i la protecció al consumidor.

En tercer lloc, a més de les decisions de mercat, els poders públics intervenen per assegurar uns altres interessos públics, com l'equitat entre els ciutadans i l'accés a la sanitat o a l'educació. Per exemple, el bo social és un descompte en la factura elèctrica que persegueix que els consumidors i les famílies més vulnerables puguin accedir a un bé essencial com és l'electricitat.

En suma, la competència i la regulació són instruments que persegueixen la mateixa fi: que la societat assoleixi les majors cotes possibles de benestar. Però, a vegades, aquests instruments són alternatius: per això, és important saber quan convé utilitzar uns o altres.

3.2 Què són les decisions del mercat?

Les decisions de mercat es refereixen a situacions en què els mercats, per diferents circumstàncies, no de conductes sinó més aviat de tipus estructural, no poden funcionar correctament, i per tant no s'aconsegueixen els resultats òptims d'un mercat en competència. Poden ser de diversos tipus:

- Poder de mercat: una empresa té poder de mercat si és capaç de pujar preus o empitjorar la qualitat del seu producte sense córrer el risc de perdre clients. Degut a que no hi ha suficient pressió competitiva per part d'unes altres empreses perquè millorin les condicions de venda (preus, qualitat...). En aquest cas, el paper de l'Administració serà dissenyar un marc regulatori que permeti una competència efectiva entre empreses i sancionar a aquelles que no respectin la normativa de competència.

- Informació asimètrica: en general, en els mercats existeix informació privada (només coneguda per determinats operadors) i informació pública (coneguda per tots). Entre les empreses, cert grau d'informació privada és positiu perquè estimula la "incertesa competitiva": això és, que cada empresa no conegui amb exactitud la situació i les estratègies previstes dels seus rivals és un incentiu a "no relaxar-se" i dificulta les situacions col·lusòries. Ara bé, a vegades, un dèficit d'informació pública (sobre els preus, els productes disponibles, les qualitats dels productes...) pot portar a què consumidors o empreses adoptin males decisions empresarials o de consum, i pot reforçar el poder de mercat d'algunes empreses. En aquests casos, el paper de l'Administració serà afavorir la transparència i la disponibilitat de la informació (encara que sense propiciar un excés de transparència que faciliti les pràctiques col·lusòries!)

- Externalitats: ocorren quan l'activitat d'una empresa o un consumidor té un efecte col·lateral sobre tercers que l'empresa o el consumidor no tenen en compte. En aquest cas, els preus dels béns o serveis intercanviats no reflecteixen aquest efecte col·lateral. Una externalitat pot ser negativa o positiva:

- » Un exemple d'externalitat negativa es dona quan una fàbrica emet gasos contaminants i perjudica la salut dels ciutadans. Com a conseqüència, l'empresa produirà més del socialment desitjable perquè no tindrà en compte el cost social de la seva activitat: el cost el paguen els ciutadans en forma de pitjor salut. En aquest cas, l'Administració pot intervenir, per exemple, gravant les emissions de gasos contaminants o establint límits màxims a les emissions.

- » Un exemple d'externalitat positiva ocorre amb l'educació: garantir una formació mínima als ciutadans permet una major capacitat de decisió, millora la qualitat democràtica i permet el desenvolupament d'un país, beneficis que possiblement superen el benefici individual que obté cada ciutadà per estar educat. En conseqüència, els poders públics poden subvencionar o garantir l'accés universal a l'educació per incrementar el nombre de ciutadans que accedeixen a ella.

- Béns públics: un bé és públic si no es pot evitar que una persona el consumeixi, encara que no pagui per ell (el bé és no exclouïble), i el seu consum per una persona no disminueix la quantitat disponible per als altres (el bé és no rival). Un exemple curiós de bé públic són les idees innovadores: una empresa pot copiar d'una altra un nou mètode de producció més eficient, sense que això impedeixi a l'empresa innovadora seguir aplicant la innovació als seus productes. Encara que la difusió de les bones idees és positiva per a la societat, també pot reduir l'incentiu a invertir en bones idees, cosa que a la llarga és negatiu per a la societat. Per això, en alguns casos existeix algun tipus d'intervenció pública, com les patents.

3.3 Què són les “raons imperioses d'interès general”?

Quan els mercats funcionen correctament i en competència, poden garantir que existeixi una assignació “eficient”. Eficient significa que les empreses serveixen la màxima quantitat possible de productes, i al menor preu, tenint en compte els gustos i necessitats dels consumidors i els costos de producció. Però les solucions “eficients” no sempre són les socialment més desitjables. Existeixen altres objectius d'interès públic que justifiquen la intervenció pública per corregir el resultat dels mercats.

En l'argot de la bona regulació, denominem “raons imperioses d'interès general” als interessos públics que justifiquen intervenir en els mercats, ja sigui per decisions del mercat o perquè la solució del mercat no és la millor solució social.

Entre aquestes raons imperioses d'interès general, tenim qüestions tan importants com la protecció de la seguretat i la salut, el medi ambient, l'ordre pública, els drets de consumidors i dels treballadors o la protecció del patrimoni històric i artístic nacional. Quan el mercat no satisfà adequadament aquests interessos generals, la intervenció dels poders públics està justificada, encara que restringeixi la competència, sempre que respecti els principis de regulació econòmica eficient

3.4 Com ha de ser la regulació en els mercats?

La regulació econòmica dels mercats té per objecte aconseguir resultats de mercat que maximitzin el benestar social, per a la qual cosa ha d'estar ben dissenyada. De vegades, intervencions públiques molt ben intencionades resulten inefectives o contraproductives perquè fallen en el seu disseny. Des del punt de vista econòmic, un disseny regulatori encertat ha de complir, com a mínim, els principis de necessitat, proporcionalitat i no discriminació, que expliquem en detall a continuació.

La CNMC, en el marc de les seves funcions de promoció de la competència, fa recomanacions a les Administracions Públiques en la cerca d'un disseny eficient de la regulació econòmica.

3.5 Quan està ben dissenyada la regulació econòmica?

La regulació, donat el seu caràcter d'intervenció pública en els mercats, afecta a la competència i, per això, la seva oportunitat ve condicionada al compliment dels principis de regulació econòmica eficient:

- **Necessitat:** la intervenció pública ha d'estar justificada per una raó imperiosa d'interès general que no s'aconseguiria de manera autònoma pel mercat. Per exemple, exigir a tots els cirurgians formació en medicina serveix per assegurar uns nivells adequats de protecció de la salut pública, que no es respectarien en absència d'aquesta exigència. Això pot restringir la competència potencial, però és necessari per garantir la protecció de la salut dels pacients (raó imperiosa d'interès general).
- **Proporcionalitat:** si existeixen diverses formes alternatives de solucionar un problema, ha de triar-se la menys restrictiva per a la competència. Per exemple, per garantir la qualitat d'un producte és menys costós establir un control de qualitat a posteriori que obligar a obtenir una llicència (per exemple, en el cas concret de les cremes de protecció solar, la Unió Europea no exigeix una llicència per comercialitzar-les, però sí exigeix com a requisit que totes les cremes que es comercialitzin protegeixin contra tota la radiació UV perillosa). Òbviament, això depèn de cada circumstància, i en alguns casos, serà necessari optar per mesures més estrictes de control.
- **No discriminació:** s'ha de donar el mateix tracte a companyies en situacions equivalents. Per exemple, la regulació no ha de donar un avantatge a les empreses establertes en un territori determinat o a què porten operant des de fa més temps o les que adopten determinades estructures o formes jurídiques.

A més, l'Administració Pública ha de seguir un procés de revisió constant de la regulació, perquè sigui d'acord amb la realitat del moment.

Si la regulació es dissenya correctament i compleix els principis de regulació econòmica eficient, beneficiarà a la societat: protegirà l'interès general sense imposar restriccions injustificades a la competència i sense causar greus distorsions en els mercats. Al contrari, si la regulació està mal dissenyada, el funcionament del mercat serà deficient i perjudicarà als ciutadans, creant restriccions innecessàries o no proporcionals, com a barreres d'entrada a noves empreses, generant situacions avantatjoses a determinades empreses o col·lectius, o desincentivant la innovació i el desenvolupament d'un sector.

La CNMC assessora les Administracions Públiques i intervé, mitjançant informe, en el procés d'elaboració de normes que afecten als mercats per afavorir un disseny de la regulació més respectuosa amb la competència i els principis de bona regulació econòmica.

3.6 Com millorar el disseny de la contractació pública?

El sector públic actua com a consumidor quan adquireix béns i serveis necessaris per dur a terme les seves activitats.

Que la contractació pública estigui ben dissenyada incideix positivament en el benestar general. A més, si està ben dissenyada es pot minorar el risc que apareguin conductes col·lusòries i, al contrari, es pot estimular la competència entre empreses perquè l'Administració obtingui menors preus i major qualitat en els béns i serveis que compra. Vegem alguns exemples:

- Quan l'Administració necessita adquirir un bé o contractar un servei, si organitza un concurs públic perquè les diferents empreses que estiguin disposades a proveir-ho competeixin entre elles en comptes d'encarregar-s'ho directament a una empresa en concret, es beneficiarà de la competència. En un estudi que elaborem en 201912, calculem que optar per formes obertes de contractació podia portar a estalvis d'al voltant del 10% del preu final dels contractes públics.
- Quan l'Administració organitza un concurs, si fa un bon disseny és més fàcil que obtingui els màxims beneficis de la competència. Per exemple, el 2020 hem analitzat alguns concursos de transport de viatgers en què s'estableixen restriccions de participació a algunes empreses, cosa que limita la participació d'empreses i encareix el servei, sense que redundi en una millor qualitat de servei.
- L'Administració també es beneficia de la competència quan dona la màxima publicitat a les licitacions, per maximitzar el nombre d'empreses que es presenten i competeixen.

Per a la CNMC, la contractació pública és un sector prioritari en la defensa i la promoció de la competència. Fem recomanacions a les Administracions Públiques per aconseguir un disseny de la contractació més respectuosa amb la competència, cosa que ens beneficia a tots.

3.7 Com millorar el disseny de les ajudes públiques?

La concessió d'ajudes públiques és una forma d'intervenció en l'economia per la qual l'Administració Pública facilita el finançament d'una activitat econòmica mitjançant, per exemple, les subvencions a determinades empreses o sectors.

La forma en què es dissenyen i concedeixen aquestes ajudes públiques influeix sobre la competència en el mercat perquè poden afavorir a determinades empreses davant unes altres. Quan això ocorre, les ajudes poden suposar perjudicis al joc competitiu per la qual cosa, en comptes d'afavorir l'interès públic, poden anar en seu contra. Per exemple, si un país atorga ajudes a les seves empreses, les afavorirà davant les empreses estrangeres, de manera que s'estarà distorsionant el mercat. A més de la distorsió competitiva, és probable que la resta de països faci el mateix, de manera que el resultat final és que tots sortirem perdent.

Per això, la Unió Europea ha establert un marc normatiu sobre ajudes d'Estat que pretén evitar aquests efectes negatius indesitjats. En general, són preferibles les ajudes que no estan dirigides a empreses concretes sinó que persegueixen objectius horitzontals d'interès públic. Per exemple, les ajudes dirigides a promoure la inversió en R+D+I, fomentar el desenvolupament de regions desafavorides o el finançament de PIMES.

3.8 Què és el principi d'unitat de mercat?

La unitat de mercat és un principi bàsic perquè qualsevol economia funcioni adequadament. Té com a objectiu garantir que totes les empreses puguin establir-se i oferir lliurement els seus

productes en tot el territori espanyol, sense que existeixin avantatges competitius per la normativa d'on estiguin establertes, ni hagin d'enfrontar-se a requisits injustificats.

Des de la CNMC treballem per procurar el lliure accés, l'exercici i l'expansió de les activitats econòmiques en tot el territori nacional i vetllem per la seva adequada supervisió.

La CNMC assessora les Administracions Públiques per millorar el disseny de les ajudes i subvencions públiques a fi que siguin més respectuoses amb la competència, cosa que ens beneficia a tots.

3.9 Per què és important garantir la unitat de mercat?

Encara que la regulació ha d'adaptar-se a la realitat i necessitats de cada territori, a vegades, les regulacions mal dissenyades estableixen requisits i tràmits innecessaris o desproporcionats per a les empreses, que segmenten artificialment els mercats, dificultant que els consumidors puguin accedir a béns i serveis oferts en unes altres zones i que les empreses puguin operar en diversos territoris. Això fa que augmentin els seus costos (perquè les empreses han d'adaptar-se a múltiples normes diferents dissenyades per a la mateixa activitat) i obstaculitza el seu creixement.

Per exemple, obligar a les empreses de disseny gràfic a l'establiment d'una oficina física a cadascun dels territoris en què es vulgui operar seria contrari a la unitat de mercat i als principis de regulació econòmica eficient, perquè seria realment costós establir una oficina en cada Comunitat Autònoma, i es limitaria el nombre d'empreses que ofereixen els seus serveis més enllà de la seva pròpia regió.

Aquest tipus de situacions, al seu torn, redueix la competència en el mercat, impedeix que els consumidors tinguin accés a una oferta de productes i serveis en bones condicions de preu, qualitat i/o varietat, i perjudica a tota la societat perquè tant els consumidors com les empreses es veuen afectats: es redueix l'eficiència, la productivitat, la competitivitat, la inversió i el creixement econòmic.

4. Les autoritats de competència i regulació

Les autoritats de competència i regulació són institucions imprescindibles per vetllar pel correcte i eficient funcionament dels mercats, i protegir la competència efectiva. D'ara endavant, coneixerem millor les autoritats de competència i de regulació i la seva rellevància.

4.1 Per què fa falta que existeixin organismes públics que s'encarreguin de la defensa i promoció de la competència?

Els organismes de competència són necessaris per garantir que existeixi competència efectiva en els mercats i sectors productius. D'aquesta manera, s'augmenta el benestar del consumidor. Les autoritats de competència actuen per tres vies:

- D'una banda, vigilant que en els mercats no es duguin a terme pràctiques anticompetitives, com a acords de fixació de preus entre empreses, i si són detectats, sancionant a les empreses infractores.
- D'altra banda, controlant que les concentracions entre empreses no afectin de manera significativa al manteniment de la competència efectiva en els mercats (control de concentracions).
- També es duen a terme actuacions de promoció de la competència, que no formen part de les potestats sancionadores, però resulten molt útils per divulgar els beneficis de la competència i emetre recomanacions al públic, a les administracions i a les empreses sobre com actuar i com regular per millorar la competència.

4.2 Quins són les autoritats de competència que actuen a Espanya?

A Espanya, actuen autoritats de competència en diversos nivells (europeu, nacional i autonòmic). Les diferents autoritats col·laboren i treballen amb l'objectiu comú d'aconseguir una major competència en els mercats:

- En l'àmbit europeu, l'autoritat de competència és la Direcció General de Competència de la Comissió Europea (DG COMP).
- En l'àmbit nacional, l'autoritat de competència és la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència (CNMC).
- A Catalunya qui s'encarrega de les competències atribuïdes en territori nacional a la CNMC és l'Autoritat Catalana de la Competència (ACCO)

4.3 Per què fa falta que existeixin organismes públics que s'encarreguin de la regulació dels mercats?

A partir dels anys vuitanta, es va posar en marxa un procés de liberalització en l'economia espanyola que va afectar a tots els sectors, i molt especialment a aquells en què la provisió de béns i serveis es feia sota una forta regulació a causa del règim d'oligopoli o monopoli en què desenvolupaven la seva activitat. Addicionalment, molts d'ells eren gestionats, almenys en

alguna part, per operadors públics. Entre aquests sectors, coneguts com a “indústries de xarxa” es troben el sector elèctric, d'hidrocarburs, telecomunicacions, postal, o ferroviari. Aquest procés de liberalització ha conduït a una transició (en algun cas encara en procés) des de mercats monopolitzats (oligopolitzats) a mercats en què la introducció de competència ha permès l'entrada d'unes altres empreses competidores.

Les característiques estructurals de molts d'aquests sectors, o d'algunes parts d'ells, no permeten que l'aplicació de la normativa de defensa de la competència per si sola resulti suficient per garantir l'existència d'una competència efectiva. En aquests casos és necessari no només fer un disseny regulatori que intenti obtenir els resultats òptims d'un mercat en competència, sinó que es fan necessàries autoritats que els supervisin i regulin. Per això, entre 1995 i 2011 es van crear a Espanya diversos organismes reguladors per als sectors de l'energia, les telecomunicacions, el sector ferroviari, audiovisual, postal i per a la regulació aeroportuària (que el 2013 van passar a formar part de la CNMC).

EN RESUM...

La competència consisteix en què les empreses que ofereixen productes similars rivalitzin per atreure al client, baixant el seu preu, innovant, o millorant la seva qualitat i/o varietat. La competència augmenta el benestar dels consumidors, beneficia al sector públic, crea un marc més just i eficient per a les empreses i millora la competitivitat, la innovació i el creixement econòmic.

Hi ha conductes de les empreses que restringeixen la competència i perjudiquen al consumidor i són infraccions de la Llei de Defensa de la Competència, com acordar preus entre competidors, repartir-se mercats, frau en licitacions públiques, abusos de posició dominant, o actes de competència deslleial que falsegin greument la competència.

La regulació s'aplica per corregir problemes en mercats que no funcionen correctament o quan existeixen raons imperioses d'interès general que cal protegir. S'ha de regular en la mesura necessària per solucionar un problema i de forma proporcional, introduint les mínimes distorsions possibles en el mercat.

La CNMC i la ACCO, com a autoritat independent de competència i de regulació dels mercats, vela per la competència efectiva i la regulació eficient per beneficiar al consumidor, mitjançant la defensa de la competència (reprimeix conductes i controla concentracions), la seva promoció i la supervisió regulatòria dels sectors elèctric, gas natural, telecomunicacions, audiovisual, tarifes aeroportuàries, sector ferroviari i mercat postal.

En conclusió, la competència i la regulació eficient són essencials per enfortir l'economia d'un país i ens beneficien a tots. Per això, és important que les coneguem i compreguem com ens afecten.

La CNMC i la resta d'autoritats de competència i regulació treballen per ajudar als ciutadans i empreses i estan a la seva disposició.