

Antonio Castañeda Boniche*

LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO INTERIOR Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA

La larga marcha hacia la liberalización del comercio interior en España ha sido también lenta y tortuosa, con frenazos, largas paradas e incluso pasos atrás. Así, tras la integración en la Comunidad Europea en 1986 parecía que la meta estaba próxima e iba a coincidir con la creación de un nuevo proyecto, el Mercado Único, pero solo un año más tarde (1987) comenzó la vuelta al proteccionismo con un intervencionismo directo de las Comunidades Autónomas mediante normas especiales para la implantación de la gran distribución, política que el ejecutivo extendió a todo el Estado (LORCOMIN de 1996). En fin, ni la Directiva de Servicios (2006), verdadero hito legislativo en la construcción del mercado interior, ni la insistencia de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) están consiguiendo, hasta ahora, tan necesaria liberalización.

Palabras clave: liberalización comercial, libre competencia, defensa de la competencia, Comisión Nacional de la Competencia, comercio interior, distribución comercial.

Clasificación JEL: K21.

1. Introducción

En los próximos meses se cumplirán 50 años de la promulgación de la Ley 110/63, de 20 de julio, de Represión de Prácticas Restrictivas de la Competencia, la primera ley especial en España que tenía por objeto la defensa de la libre competencia, pero cuya aplicación fue poco relevante. El medio siglo transcurrido y cuatro años de crisis ofrecen una oportunidad adecuada —que no se le escapa a Información Comercial Española (ICE)— para volver la mirada atrás y

examinar los esfuerzos realizados en el largo proceso de aproximación a una Europa que parece empeñada en reforzar sus impulsos integradores.

Por uno de esos guiños que nos hace la vida de vez en cuando, todo hace suponer que tan señalado aniversario va a coincidir con la tramitación y sanción de la Ley de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), que será la cuarta en este ámbito y cuyo proyecto acaba de ser aprobado por el Gobierno el 27 de septiembre de 2012.

En la Comunidad Económica Europea (CEE) la competencia gozaba de una rica experiencia y sólida implantación desde que el Tratado de Roma la constituyera como una de sus bases. Con la Constitución

* Técnico Comercial y Economista del Estado.

de 1978 y la integración en la CEE la sociedad española reconoció al mercado y al principio de libertad de empresa como el marco definitivo de nuestra organización económica. Ello iba a impulsar, como luego veremos, una vigorosa recreación del sistema de defensa de la competencia, ya que toda la doctrina le atribuye una gran eficacia como instrumento de control *a posteriori* del comportamiento empresarial, que lo hace el complemento imprescindible de toda política de liberalización. Como también veremos después en detalle, era la integración en la economía europea lo que suponía, precisamente, la desaparición definitiva de los mecanismos administrativos de control previo, relativos en esencia a la circulación de mercancías y de capitales, dando así una indudable mayor racionalidad económica al control *a posteriori* de las conductas que los ofrecidos por los sistemas de control *a priori*.

Por esto, tiene la máxima importancia que la arquitectura institucional, que el legislador finalmente determine para la CNMC, asegure la efectiva aplicación de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia (LDC), cuyo contenido sustantivo, según pone de manifiesto el proyecto de Ley, es voluntad del ejecutivo preservar en toda su vigencia.

Este artículo debería dar respuesta a nuestro compromiso de contribuir a relatar las vicisitudes por las que ha atravesado, durante el último medio siglo, el proceso de liberalización del comercio interior en España, fundamentalmente desde la defensa de la libre competencia. Sin embargo, la trascendencia que tuvieron instrumentos tan intervencionistas como la política de importación —con el comercio de Estado—, el extenso control general de precios, la abundancia de monopolios y las limitaciones a la apertura de nuevos comercios por las Comunidades Autónomas, restringieron el ámbito efectivo de competencia en el mercado, como seguidamente analizaremos. No obstante, las posibilidades de actuación de los organismos encargados de la defensa de la competencia deberían haber sido considerables, ante el elevado nivel de cartelización que todo hace suponer existía en

numerosos sectores de la producción y el comercio españoles. En todo caso, nuestra contribución a este monográfico de ICE, dada la magnitud de aquel compromiso, la escasez de documentación disponible y la restricción de espacio y tiempo, se limitará a un repaso de una visión más bien personal, y por tanto parcial y distorsionadora, de aquellos acontecimientos, por lo que pedimos disculpas.

2. El final de la autarquía

Ante todo, es obligado recordar, siguiendo a Enrique Fuentes Quintana, que cuando los primeros economistas de la nueva Facultad de Madrid se incorporaron a los cuerpos especiales de la Administración pública, al principio de la década de 1950, compartieron tres preocupaciones que condicionaban la política económica de la época: el carácter cerrado de la economía frente al exterior, que impedía el abastecimiento de las importaciones imprescindibles y que no podían financiar las penalizadas exportaciones; la carencia de una política monetaria que, subordinada a un sistema tributario insuficiente, no podía asegurar la estabilidad de precios ni el tipo de cambio de la peseta; y la intervención de los mercados de bienes y servicios para la fijación de precios de tasa, que originaba el auge del mercado negro¹.

Lograr los importantes cambios que se hacían necesarios para alterar esa política no era tarea fácil. El comienzo de la apertura se inició en 1952 y 1953, cuando se suprimió el racionamiento de alimentos básicos por la mejora de las cosechas y la llegada de la «ayuda americana», tras la firma de los Pactos de Madrid con el Gobierno de Estados Unidos, de 26 de septiembre de 1953, lo que permitió el acercamiento de España a los organismos económicos internacionales. Fueron sus principios y el respaldo técnico y financiero que aportaron, imprescindibles para conseguir el nada fácil

¹ FUENTES QUINTANA, E. (1999): «La Economía como profesión: una memoria personal», en *España, Economía: ante el siglo XXI*. Director: José Luis García Delgado. Madrid.

cambio de orientación necesario, a través de la misión de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) en la primavera de 1957, hasta que la situación de la balanza de pagos al comenzar el año 1959 hizo insostenible continuar con la autarquía².

3. El Plan de Estabilización y Liberalización de 1959

El relato de la liberalización del comercio en España debe también comenzar recordando, a modo de imprescindible referencia, que el Plan de Estabilización y Liberalización de 1959 pretendió, en esencia, tras atajar la inflación y sanear las cuentas exteriores, implantar en nuestro país el modelo de economía de mercado de Europa occidental, constituyendo, sin duda, la operación político-económica más ambiciosa y el cambio más drástico en la orientación de la economía y de la política comercial de toda la Dictadura³. En efecto, los primeros Gobiernos tecnocráticos desde su inicio en 1957 o, al menos, los círculos más aperturistas de la Administración, trataron de impulsar el esfuerzo de industrialización partiendo de liberalizar el mercado y flexibilizar el sistema económico, incorporando a España —que había ingresado en el FMI y el Banco Mundial en 1958 y en la OECE (después OCDE) en enero de 1959— a la política económica común de los países occidentales (el Mercado Común se constituyó en Roma el 25 de marzo de 1957).

Como es sabido y reconocido, en estos esfuerzos jugó un papel trascendental Información Comercial Española, que, en su nueva etapa, iniciada en enero de 1959, bajo la dirección de Enrique Fuentes, informó puntual, insistente y detalladamente sobre los desequilibrios de la economía española, así como de la consiguiente necesidad de estabilizar la vida económica.

² Desde marzo de 1955 España disponía de una Delegación permanente cerca de la OECE.

³ Una admirable descripción figura en VIÑAS, Á. *et al.* (1979): *La política comercial exterior de España (1931-1975)*. Servicio de Estudios del Banco Exterior de España. Madrid.

Esta necesidad se hizo más urgente cuando, en diciembre de 1958, ocurrió una auténtica conmoción en la economía mundial: los principales países de Europa Occidental acordaron la convertibilidad externa de sus divisas y una mayor liberalización del comercio internacional, lo cual dejaba en mala posición a la peseta que solamente tenía poder adquisitivo frente al interior.

Consultado el Servicio de Estudios del Banco de España sobre la conveniencia de la integración en Europa y la convertibilidad al comienzo de 1959, resumía su importante informe afirmando que ésta, «unida a las medidas de liberalización comercial, implica el restablecimiento de la unidad entre el aspecto interior y exterior de nuestra economía... y, por tanto, es absolutamente necesario que la economía interna se mantenga en estabilidad y equilibrio en todos sus aspectos: en el monetario, financiero, y en los campos del comercio, la producción y el consumo».

Miguel Ángel Fernández Ordóñez, al explicar el caso español como ejemplo de las políticas de flexibilización de los mercados y de que la competencia es la principal causa de las diferencias en la riqueza de las naciones, en el año 1999 hizo la siguiente valoración: «El caso español es doblemente valioso. Primero como ejemplo negativo, de aquello que no se debe hacer, porque muestra cómo un país puede caer en la miseria si aplica dosis suficientes de políticas proteccionistas e intervencionistas. Así se consiguió, en los años cuarenta y cincuenta, la España del burro y el biscúter. Pero también porque España sirve de ejemplo en el sentido positivo, para comprobar qué sucede cuando a partir del final de los años cincuenta se produce un cambio radical y se empiezan a aplicar las políticas de liberalización a lo largo de la segunda mitad de siglo. Desde entonces, la liberalización pasó a ser un ingrediente esencial de la política económica española, y sus efectos se pueden comprobar en los cambios espectaculares en la renta y la riqueza de España a lo largo de la segunda mitad del Siglo XX». Y añadía que una de las principales lecciones de los procesos de liberalización es que no bastaba con pri-

vatizar, liberalizar y defender la competencia para que funcionase el mercado, sino que es también esencial que funcione el sistema democrático y que disponga de administraciones capaces y no corruptas⁴.

En definitiva, el Plan de Estabilización de 1959 fue el verdadero motor del fuerte y rápido crecimiento posterior en la década de los sesenta, que permitió a la economía española dar el gran salto que separaba la situación de los años cincuenta a la posición tan diferente en que se situaría a finales de 1973. En palabras de Enrique Fuentes, en el éxito del Plan de 1959 fue decisiva la liberalización del comercio al terminar con la contención de la demanda de importación, la incorporación de la inversión extranjera y la introducción de competencia en los mercados de bienes, servicios y capitales. Y concluía: «El Plan de Estabilización de 1959 constituyó un éxito, que han reconocido cuantos han analizado su concepción y sus efectos. El Fondo Monetario Internacional consideró el Plan español como ejemplar en su elaboración, su aplicación y los resultados producidos»⁵.

En el Memorándum elevado por el Gobierno español al Fondo Monetario Internacional y a la OCEE el 30 de junio de 1959, se indicaba el propósito del Gobierno español de proceder a una liberalización considerable del comercio exterior, anunciándose medidas inmediatas y, de una forma concreta, la liberalización de la importación de la mayor parte de los productos alimenticios y materias primas no incluidas en el comercio de Estado, así como el compromiso de suavizar las limitaciones impuestas al capital extranjero y de eliminar las restricciones a la repatriación de capitales y de sus rentas. El comercio de Estado comprendía casi exclusivamente productos agrícolas y su importancia práctica se había visto muy reducida en los últimos

años, comprometiéndose el Gobierno en dicho Memorándum a realizarlo con las menores restricciones posibles en relación con la demanda interior, sobre una base no discriminatoria y con carácter transitorio.

Siguiendo esta línea de cambio radical de la política económica, tres semanas después el Decreto-ley 10/59, de 21 de julio, de Ordenación Económica, dio inicio al Plan, articulando la liberación progresiva de la importación de mercancías y, paralelamente, la de su comercio interior, al establecer el artículo primero de esta disposición que «las mercancías que, en virtud de las obligaciones asumidas por España, como miembro de pleno derecho de la OCEE, sean declaradas de libre importación, quedarán igualmente liberalizadas en el interior del país».

En el artículo tercero el Gobierno anunció que asumiría el complemento imprescindible de la política de liberalización, en los siguientes términos: «El Gobierno propondrá a las Cortes o dictará, en caso de urgencia, las oportunas disposiciones para prevenir y combatir las prácticas monopolísticas y demás actividades contrarias a la normalidad del comercio y a la flexibilidad de la economía».

Y en el artículo quinto se autorizaba al Gobierno para establecer, a propuesta del ministro de Comercio, la convertibilidad de la peseta en los casos que estimara convenientes y en los siguientes artículos se determinaba el régimen de las divisas extranjeras.

Hasta febrero de 1966 se publicaron 14 relaciones de productos que quedaban liberalizados para su comercio exterior e interior. Por Orden del Ministerio de Comercio, de 29 de julio de 1959, se dio publicidad a la primera de tales relaciones, indicándose que para la importación de las mercancías liberalizadas quedaba suprimido el régimen de licencias de importación, dándose las instrucciones sobre la forma en que debían presentarse las «declaraciones de importación para mercancías liberalizadas».

Mientras duró el impulso liberalizador, paralelamente a la inclusión en el régimen de comercio liberalizado de la mayoría de las materias primas y semima-

⁴ FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, M. (1999): «Privatización, desregulación y liberalización de los mercados», en *España, Economía: ante el siglo XXI*. Director José Luis García Delgado. Madrid.

⁵ FUENTES QUINTANA, E. (1988): «Tres decenios de la economía española en perspectiva», en *España, Economía*. Dirigido por José Luis García Delgado. Madrid.

nufacturas industriales, se pasaron a este régimen o se privatizaron las importaciones —mediante el sistema de derechos reguladores— de las materias primas para la ganadería, de las que España era fuertemente deficitaria y que se iban a demandar en tan gran volumen que el comercio de Estado no podía ofrecer la suficiente agilidad para realizarlas. Así, las habas de soja se liberalizaron en 1962 y los cereales pienso —maíz y cebada desde 1963 y sorgo desde 1964— pasarían a importarse por las empresas privadas mediante el sistema de derechos reguladores, con lo que se desarrollaría rápidamente la industria de piensos compuestos y, consiguientemente, la dieta de los españoles se enriquecería al mismo ritmo en proteínas de origen animal.

Luis Gámir en 1975, al estudiar a fondo la política de importación y la gran baza que representó para el buen desarrollo económico de los años sesenta, se mostró claramente partidario de «una política más liberal en importaciones, que fuerce a seleccionar aquellos productos en los que mejor se puede competir y conseguir a través de la exportación las economías de escala suficientes». En este sentido, destacó también su efecto fundamental de «introducir una saludable dosis de competencia en una estructura productiva que, como la nuestra, tiene un alto grado de monopolio y obligarla así a una progresiva reestructuración de sus métodos productivos»⁶.

4. La Ley 110/63, de Represión de Prácticas Restrictivas de la Competencia

El impulso renovador de nuestra economía que supuso dicho Plan fue languideciendo en gran medida pocos años después, pues los principios de la economía de mercado no llegaron a constituir el núcleo duro de la política económica, al prevalecer la conjunción de una serie de factores tradicionalmente importantes

(intervencionismo, proteccionismo y corporativismo), que se prolongaron más en España que en el resto de Europa occidental como consecuencia del régimen político que terminó en 1975.

Sin embargo, la conveniencia de ir adaptando las apariencias legales del sistema económico a los principios del Mercado Común —que se concretó en la petición de febrero de 1962 de apertura de negociaciones para una asociación con la CEE susceptible de llegar en su día a la plena integración— y el compromiso con el Gobierno de Estados Unidos de desalentar las prácticas y arreglos comerciales con carácter de monopolio o cártel (Pactos de Madrid de 1953), recogido como el artículo tercero del Decreto-ley 10/59 antes transcrito, llevaron a la preparación en el Ministerio de Comercio y, posteriormente, a la aprobación de la Ley 110/63, de Represión de Prácticas Restrictivas de la Competencia.

En la Ley 110/63, para la protección de la libre competencia, se concibió una unidad administrativa —el Servicio de Defensa de la Competencia (el Servicio)—, que se ocupaba de la instrucción de los expedientes sobre prácticas anticompetitivas (las colusivas y las abusivas de las empresas con dominio del mercado), y un órgano funcionalmente independiente —el Tribunal (el TDC)— que los resolvía, intimaba al cese de tales prácticas y proponía al Gobierno la imposición de multas. Por último, dentro del Servicio se creó el Consejo de Defensa de la Competencia, que actuaría como órgano consultivo y nexo de unión entre el Tribunal y el Servicio.

Parecía que la Ley 110/63 había creado un sistema congruente y ajustado al cambio de modelo económico. Inspirada en los principios del Tratado de Roma, dicha Ley tenía aspectos técnicos muy sólidos y para su aplicación se había diseñado nada menos que un instrumento cuasi jurisdiccional de la más elevada autoridad, dotado de garantías extraordinarias de independencia y objetividad, aunque carecía de la potestad de imponer sanciones, y un Servicio con un director general al frente.

⁶ GÁMIR, L. (1975): *Política económica de España*, cap. V, apartado IV. Madrid.

En efecto, desaparecidos buena parte de los mecanismos de intervención a priori en la economía y el comercio, como los cupos de producción, las distribuciones oficiales, las compraventas obligatorias, las preferencias de suministros, la asignación de materias primas, el reparto de los mercados, la defensa de la competencia debía tener un papel clave para asegurar el comercio libre y la libertad de empresa y, de este modo, los legítimos intereses de los consumidores en el marco del orden público económico.

Sin embargo, pronto se vio que iba a tener una aplicación escasa y poco relevante pues, igual que sucedió con el comercio exterior, volvió a faltar la voluntad política imprescindible, como demuestra el hecho de que ni siquiera se dotó a dichos órganos con la infraestructura técnica mínima para el desempeño de sus funciones a un nivel elemental, pese al ánimo y la dedicación de unos pocos pero brillantes funcionarios dedicados a la causa.

En la primera Memoria de actividades del Tribunal, de febrero de 1966, se advertía ya una actitud de autoexclusión al remarcar que su actuación era definidora, resolutive y, por tanto, carente de iniciativa en la persecución de conductas y situaciones de restricción de la competencia, deducidas de potestades administrativas con cobertura legal, que solo podían ejercitarse con ocasión de expedientes instruidos por el Servicio.

Así, el propio Tribunal, a los 20 años de su creación, reconocía respecto de aquella primera etapa que si el Servicio instruía poco, el Tribunal condenaba menos, lo que entendía achacable tanto a defectos de instrucción como a la escasa predisposición del Tribunal a corregirlos. Además, el Tribunal renunció pronto a ejercer su facultad de proponer al Gobierno multas a las empresas condenadas, posiblemente porque lo hizo una sola vez, en 1968, en un caso de concertación del precio del aceite de oliva, y el Gobierno no atendió la propuesta. Tampoco se utilizó nunca la posibilidad de pasar el tanto de culpa a la jurisdicción ordinaria a los efectos de la responsabilidad criminal.

Ahora bien, debe destacarse por lo que ayudó a la liberalización comercial una serie de expedientes relativos a la instalación de locales comerciales de alimentos perecederos en los que eran denunciados los Ayuntamientos, y denunciantes la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes, la Dirección General de Comercio Interior (creada en 1957) o algunos comerciantes. La Administración municipal, con objeto de proteger posiblemente sus ingresos fiscales, a tenor de las concesiones otorgadas en los puestos detallistas de los mercados centrales o de barrio, impedían la apertura de nuevos locales de alimentación en una determinada área —a veces, parte de una ciudad o un pueblo entero—. El TDC consideró estas situaciones como prácticas prohibidas, elevando su propuesta al Consejo de Ministros, decidiendo éste modificar la norma correspondiente a la conducta restrictiva (éstos fueron los casos, por ejemplo, de Madrid y Logroño o de la derogación del perímetro de protección del mercado detallista de Yecla).

En otros casos, la apertura de expediente por el Servicio bastaba para que el Ayuntamiento derogara la norma restrictiva, como la que obligaba todavía en 1977 a que todo el pescado fresco para su venta al por menor en Jerez tuviera que pasar por Mercajerez para ser objeto del pago de la comisión o tasa correspondiente a dicho mercado, aunque hubiera sido adquirido en los puertos cercanos el mismo día o su víspera.

Desde la creación en 1964 de los órganos de Defensa de la Competencia y durante muchos años, una parte considerable de los expedientes tramitados tuvieron su origen en las denuncias trasladadas por las Jefaturas Provinciales de Comercio Interior (anteriormente del INDIME, el Servicio de Inspección y Disciplina del Mercado). Estas Jefaturas se ocupaban de vigilar ciertas prácticas comerciales que, aun no siendo restrictivas de la competencia, resultan contrarias al orden público económico, a menudo por aumentar en exceso la tensión competitiva. Un buen ejemplo que confirmó la conveniencia de complementar ambos órdenes normativos, propiciado por la adscripción armo-

niosa de los dos campos en la Dirección General de los Consumidores del Ministerio de Comercio, fue la solución del grave problema que suponía la corruptela de los abusos que cometían los economatos laborales de grandes empresas —aquellas tiendas o almacenes donde los trabajadores podían adquirir bienes de primera necesidad—, pero donde se vendían artículos tales como televisores, tocadiscos, cámaras fotográficas, etcétera, y no solo a la plantilla de la empresa, todo ello en clara vulneración de la reglamentación del Ministerio de Trabajo, dando lugar a la ruina del comercio en su área. Por fin, el Real Decreto 1883/1978, sobre economatos laborales, tuvo el acierto de coordinar las actuaciones de ambos Ministerios e incentivar la transformación de los economatos en cooperativas de consumo, incluyendo las ayudas del IRESCO.

La Ley 110/63 preveía también la realización de estudios de carácter sectorial por el Consejo de Defensa de la Competencia que presidía el director general del Servicio. Sin embargo, estas revisiones, que pudieron haber tenido gran utilidad, fueron escasamente aprovechadas pues, de los primeros años, solo se conoce, como excepción a la ausencia total, el estudio realizado en el sector de los productos farmacéuticos, cuando era ya preocupante el crecimiento del gasto público farmacéutico de la Seguridad Social.

Para terminar este punto, solo nos queda mencionar que, si bien la Ley 110/63 prescribía la sumisión a informe del TDC de todos los proyectos de ley que pudieran incidir en la libre competencia, la realidad es que generalmente no se evacuó tal informe.

5. Freno y marcha atrás en la liberalización del comercio

Según M. Jesús González, «los hombres del desarrollo» de los años sesenta impusieron el freno al proceso de liberalización, tratando de conseguir siempre un desarrollo económico sin democracia. Ni se flexibilizaba el rígido mercado de trabajo, ni se liberalizaba el sistema financiero, ni se corregía la política industrial,

ni se instauraba un cuadro fiscal que hiciera suficiente el sistema tributario. En fin, se trataba, más bien, de comprar la libertad sindical con la estabilidad del empleo y el aumento de los salarios, mientras la financiación privilegiada, la limitación de la competencia y la reducida presión fiscal trataban de ganar el favor político de los empresarios en aquel régimen.

Fueron numerosos los síntomas del renacimiento de la política autárquica que se manifestaron especialmente en diversos frentes a partir de la segunda mitad de los años sesenta, pero que comenzaron ya con el arancel de 1960. Luis Martí destacó el conjunto amplio de medidas que denominó de «estímulo a la inversión privada», que no se utilizaron para hacer frente a una coyuntura económica aguda, sino de ventajas concedidas regularmente en apoyo del inversor privado como estímulo al desarrollo. Así, el arancel de aduanas de 1960 se concibió con unos derechos proteccionistas que, además, disponía de un sistema de excepciones al pago de las importaciones realizadas por los mismos sectores productores protegidos⁷.

Destaca también Luis Martí que la idea inspiradora de estas medidas de estímulo era la de proponer a las empresas privadas, como contrapartida para obtenerlas, la aceptación de compromisos de productividad, producción, exportación y localización de plantas, siendo más abundantes en el sector industrial que en la agricultura, y que se plasmaron normalmente en el establecimiento de las acciones concertadas, que se añadieron a las industrias de interés preferente, las zonas de preferente localización industrial y las áreas para la acción regional, cuyas subvenciones se concretaban en las normas de los Planes de Desarrollo, lo que se extendió a los centros y zonas de interés turístico, así como a las concentraciones de empresas, a las que se concedieron diversas exenciones tributarias. Como es obvio, el coste social era alto, bien a través de una carga para el sistema tributario, o bien por sus efectos inflacionistas.

⁷ MARTÍ, L. (1975): «Estabilización y desarrollo», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, n.º 500, abril.

Mediante los tres Planes cuatrienales de Desarrollo (1964 a 1975) y el esbozo de un cuarto plan, el Gobierno optó por una planificación indicativa —vinculante para el sector público y voluntaria para el privado—, distorsionando al mercado para no tener que abordar reformas políticas. Como señaló M. Jesús González: «Si la economía crecía en los años sesenta no fue por los planes de desarrollo. En todo caso, crecía menos de lo potencialmente alcanzable y no por la vía más eficiente. No se eligió un modelo de mercado ni de planificación. Se conservó algo de mercado y se diseñó una llamada planificación indicativa destinada a continuos descalabros. El resto fue terreno recuperado por el intervencionismo arbitrista. Y detrás de esto hubo una lógica política, no económica»⁸. En el mismo sentido, Ángel Rojo valoró la situación en pocas palabras con su afortunada frase indicando que la «peor solución... aquélla en la que ni hay socialización ni hay mercado»⁹.

Enrique Fuentes resumió con la siguiente paradoja la denuncia de las hipotecas del desarrollo que realizaron los economistas de la época: «un acuerdo amplio de los análisis económicos disponibles más solventes permite afirmar que el verdadero efecto de la planificación del desarrollo económico de los años sesenta en España fue desequilibrar el crecimiento y cercenar importantes oportunidades de expansión económica en la segunda mitad de la década. Por este motivo, quizás el mejor resumen de la década del desarrollo económico español de los años sesenta lo constituya la afirmación, paradójica en apariencia, pero verdadera en el fondo, de que los españoles logramos el desarrollo por un Plan de Estabilización y vimos frenado el crecimiento potencial de nuestra economía por los Planes de Desarrollo. En la explicación de esa paradoja reside el cabal entendimiento de los hechos que registra la economía española en la década de los años sesenta»¹⁰.

⁸ GONZÁLEZ, M.J. (1979): *La economía política del franquismo, 1940-70 (Dirigismo, mercado y planificación)*. Madrid.

⁹ ROJO, L. A. (1968): *España Perspectiva 1968*. Madrid.

¹⁰ FUENTES QUINTANA, E.: obra cit., pág. 116.

En los años 1964 a 1966, una vez concluida la liberalización o privatización de las materias primas para la ganadería, que presentaban en su comercio exterior grandes déficits, se intentó la privatización de las importaciones de algunos productos con pequeños o esporádicos déficits también mediante un sistema de derechos reguladores calculados según lo dispuesto en el Decreto 611/1963, de 28 de marzo. Éste fue el caso de las importaciones de determinados aceites de semillas y de las carnes refrigeradas de vacuno y de porcino, hasta que en 1966 y 1967, con el fin de los aires liberalizadores, dejaron de establecerse derechos reguladores a la importación, con lo que volvieron al régimen de comercio de Estado en el que estuvieron hasta la adhesión al Mercado Común en 1986.

6. El control de precios

En efecto, en el sinuoso camino hacia la liberalización del comercio en España en el que hubo paradas, pasos atrás y saltos hacia adelante, destacó la vuelta al intervencionismo que supuso el Decreto-ley 8/1966, de la Jefatura del Estado, de 3 de octubre, que consideró conveniente en aquella coyuntura «aliviar la tensión existente sobre los recursos disponibles», adoptando una serie de medidas encaminadas a ordenar el gasto público, reprimir el fraude fiscal, estabilizar los precios y estimular el ahorro y la exportación, lo que iba a terminar con la libertad de precios.

En el ámbito concreto del control de los precios se estipulaba que el Gobierno podría establecer acuerdos entre la Administración y los sectores interesados que permitieran conseguir la estabilidad de los precios, con posibilidad de llegar, en los casos que se produjera una falta de flexibilidad o de transparencia del mercado, a intervenir directamente en el mismo. Se llegaron a firmar por la Comisaría de Abastecimientos y Transportes (CAT) más de 40 acuerdos con los grupos económicos sindicales de industriales y comerciantes a nivel nacional relacionados con la alimenta-

ción, al mismo tiempo que se intensificó la vigilancia de precios y márgenes comerciales.

En 1967, como consecuencia de la devaluación de la peseta, de 60 a 70 por dólar, acordada por Decreto 2731/1967, de 19 de noviembre, el Gobierno adoptó una serie de medidas para congelar con carácter general las rentas y los precios al nivel de los existentes en aquel momento. A tal efecto, dictó el Decreto-ley 15/1967, de 27 de noviembre, que preveía el establecimiento de una medida tan intervencionista como las subvenciones a la importación de alimentos básicos.

En dicho Decreto-ley se acordó habilitar en los presupuestos generales del Estado un crédito de 5.300 millones de pesetas a la sección 23 —Ministerio de Comercio— para subvencionar determinados productos de importación de primera necesidad que inciden sensiblemente en el coste de la vida, con objeto de contrarrestar, en lo posible, los mayores costes derivados de la nueva paridad de la peseta. La gestión y administración se encomendó a la CAT que, por Circular 1/1968, determinó los productos alimenticios a los que alcanzarían las subvenciones (leche fresca, carnes de vacuno y materias primas para piensos compuestos, fundamentalmente, habas y harina de soja y harina de pescado).

En el mismo Decreto-ley 15/1967 se preveía que para determinados productos de carácter estacional o perecedero, para los que no se estimara conveniente el sistema de precios congelados, se podría sustituir por el señalamiento de márgenes comerciales máximos, lo que hizo la CAT para el bacalao, frutas y hortalizas, merluza y pescadilla congelada, carne de pollo y huevos y almendra y avellana, con sus productos elaborados en los que entren como primera materia.

Paralelamente, se creó la subcomisión de precios constituida en el seno de la Comisión de Rentas y Precios, dependiente de la Presidencia del Gobierno, de acuerdo con lo previsto en el mencionado Decreto-ley 15/1967 y en el Decreto 2910/1967, de 6 de diciembre, para informar y proponer a la Comisión Delegada de Asuntos Económicos sobre las modificaciones de pre-

cios a reconocer sobre los artículos fundamentalmente de importación, como consecuencia de la devaluación de la peseta. Dicha subcomisión estaba presidida por el director general de Comercio Interior. La Orden del Ministerio de Comercio, de 24 de octubre de 1966, distinguía ya los siguientes regímenes de precios: libres, declarados, convenidos, regulados, máximos y especiales.

Un año después, en virtud del Decreto-ley 15/1968, el Gobierno prorrogó el bloqueo un año más. El volumen de expedientes solicitando los aumentos de precios fue creciendo con el tiempo, por lo que el Gobierno, por Decreto 3010/1971 y para aliviar los trámites en el Ministerio de Comercio, reguló el régimen de los precios convenidos. Al objeto de este artículo es importante destacar que los precios convenidos tienen el inconveniente de favorecer la eliminación de la competencia al producir un alineamiento hacia el precio máximo y, paradójicamente, desaparecer también la infracción de la normativa de competencia.

Así las cosas, resultó revelador que, en virtud del Decreto 2764/1967, sobre reorganización administrativa para reducir el gasto público, se rebajó el rango de director general del Servicio, que pasó a ser un subdirector general, dependiente, además, del director general de Comercio Interior, que tenía encomendado, precisamente, el control de precios. Posteriormente, la Subdirección General de Defensa de la Competencia asumió la vigilancia de la disciplina del mercado, integrándose en la Dirección General de los Consumidores.

Tras la experiencia del control de precios en Estados Unidos al terminar la Segunda Guerra Mundial, era normal en la Europa occidental de los años sesenta y setenta la congelación coyuntural de los precios después de devaluar la moneda (Reino Unido en 1967 y 1977, y Francia en 1969 y 1977), pero la gran diferencia en el caso español fueron las innumerables prórrogas y los escasos desbloques. Así, hemos podido contar una docena de Decretos de prórroga hasta el Decreto-ley 11/1976, tras la devaluación de la peseta en un 12 por 100 en febrero de dicho año, con el cual

el control de precios y márgenes comerciales volvió a alcanzar una especie de inútil cénit, con cerca de 400 productos y servicios¹¹; el Real Decreto 2695/1977, que estableció la nueva política de precios para 1978 de tendencia liberalizadora, con controles algo menos estrictos y más descentralizados; y finalmente, y en esta misma línea, el Real Decreto 7/1996¹². Los márgenes comerciales de muchos productos alimenticios perecederos, entre ellos, las frutas y hortalizas frescas fueron liberalizadas en 1985 por Resolución de la Dirección General de Comercio Interior.

El Acuerdo Preferencial de Comercio suscrito con la CEE en octubre de 1970, no tuvo el impulso liberalizador del comercio que se esperaba. Parece que la CEE, en lugar de exigir la privatización del comercio de Estado, procuró utilizar la existencia de este régimen en beneficio de sus exportaciones fuertemente primadas de productos lácteos y cárnicos, además de que priorizó otorgar las mínimas concesiones para nuestras producciones de vino, aceite de oliva y productos hortícolas. Este hecho retrasó la mejora de las condiciones de competencia en los mercados interiores, que hubiera supuesto el paso a unas importaciones más ágiles y accesibles.

Por el Acuerdo Preferencial de 1970, que se había empezado a negociar en 1964, la CEE y España se concedieron rebajas en las barreras arancelarias para impulsar el comercio mutuo, lo que constituyó un pri-

mer paso en nuestra integración en la Europa comunitaria. La solicitud formal de España de integración en la CEE hubo de esperar hasta 1977, tras la celebración de las primeras elecciones democráticas, siendo presidente del Gobierno Adolfo Suárez.

Sin embargo, la consolidación de la CEE y la voluntad de acercamiento de España, por una parte, y el desarrollo de nuestra agricultura dentro de una política de precios agrarios, por otra, aconsejaban la privatización de las importaciones para racionalizar el sistema y abrir el camino hacia los mercados internacionales, sin menoscabo de todas las garantías para la producción que permite el proteccionismo comunitario. Con tal fin, se aprobó a finales de 1972 el Decreto 3.221, de regulación de las importaciones de productos alimenticios que, si bien perfeccionaba los instrumentos de protección y aparecía en vísperas de la crisis de las materias primas, no llegó a desarrollarse.

7. La crisis de 1973 y la política de ajustes

A finales de 1973, a diferencia de los demás países de la CEE, la inflación en España crecía intensamente. Pero cuando la gran preocupación iba a ser el vuelco espectacular en la relación real de intercambio de los productos industriales frente a la explosión de los precios del petróleo, de las materias primas y de los alimentos —que iban a tener un impacto adicional en los precios—, se dieron pasos atrás en la liberalización de nuestro comercio exterior con las operaciones de importación en comercio de Estado de harina de soja y de cereales pienso —privatizadas hacía diez años—, y de azúcar de Cuba, mediante contratos de triste recuerdo que todavía agudizaban más la situación. Es más, posiblemente ni siquiera se respetaron los compromisos adquiridos por el Gobierno en el Memorándum dirigido en junio de 1959 al FMI y a la OECE en las importaciones de patatas, hortalizas y frutas frescas a cuyas solicitudes se siguió aplicando la política o «régimen del cajón», aunque se tratara de productos liberalizados.

¹¹ LINDE DE CASTRO, L. M. (1981): «Reforma política y reforma económica 1976-1981», en *Lecturas de Economía Española e Internacional*. Ministerio de Economía y Comercio.

¹² Según el Real Decreto 7/1996, los productos cuyos precios están sometidos a regulación de ámbito nacional son: las especialidades farmacéuticas (excepto las publicitarias), ciertos productos energéticos (electricidad, gas canalizado para usos domésticos y comerciales y gases licuados del petróleo), los seguros agrarios, los productos postales y telegráficos básicos, las telecomunicaciones (las tarifas telefónicas y los servicios de telecomunicaciones determinados por la normativa del sector) y determinados servicios de transportes (transporte público regular de viajeros por carretera y transporte de viajeros por ferrocarril de cercanías y regional). Por su parte, los precios regulados de ámbito autonómico afectan a los siguientes bienes y servicios: el agua, el transporte urbano de viajeros, las compañías ferroviarias de ámbito autonómico y el agua de regadío en las Islas Canarias.

Un régimen debilitado tras los acontecimientos políticos de 1973 se retrasaba en responder a la crisis, precisamente cuando era necesario adoptar una política verdaderamente enérgica de ajustes frente a los graves desequilibrios de la economía. El final de la Dictadura y la consiguiente subordinación de los problemas económicos a los políticos fueron la causa evidente de que la política de ajustes se volviera a retrasar hasta el año 1977 cuando, tras las elecciones del mes de junio, todos los partidos con representación en el Parlamento suscribieran los Acuerdos o Pactos de la Moncloa. Evidentemente, se partía del principio fundamental de que la política de ajustes tenía que supeditarse a conseguir la transición política hacia una democracia pluralista.

El contenido económico de los Pactos estaba basado, huyendo de las viejas e inútiles soluciones del proteccionismo y el aislamiento, en aplicar unas medidas de saneamiento —tendientes a reducir la inflación galopante y mejorar el equilibrio exterior— y unas medidas de reforma que buscaban repartir con equidad los costes de la crisis —política de rentas, reforma del presupuesto y gasto público, reforma fiscal y del sistema financiero—. La aplicación de tales medidas con toda fidelidad constituyó un éxito que permitió llegar a la Constitución de diciembre de 1978, a la política de ajustes que la OCDE definiría a partir de 1980 y, en definitiva, a la integración en la economía europea.

En cuanto al sector de la distribución comercial, debemos citar una serie de acontecimientos que tuvieron lugar en 1973 y que en los años siguientes iban a influir en la evolución del comercio español y en la configuración de un nuevo marco para una política de comercio interior. Así, se promulgó el Decreto-ley 13/1973, por el que se reorganizó, reduciéndose el papel de la CAT, y se creó el Instituto de Reforma de las Estructuras Comerciales (IRESO). El IRESO debía responder a la necesidad de profundizar en el conocimiento del sector, con el fin de servir de base para la elaboración de un Programa de Reforma y Modernización de las Estructuras Comerciales, basado en las directrices

marcadas por los Pactos de La Moncloa, y que fue aprobado en 1978, con el objeto de lograr una mayor competencia y un incremento de la productividad del sistema dentro de una economía de mercado. A partir de 1982 dicho Programa se fue transfiriendo a las Comunidades Autónomas que continuaron básicamente con la misma política.

No parece casualidad, sino de toda lógica, que la iniciación de esta política y el IRESO nacieran el mismo año 1973, en el que se abrieron los dos primeros hipermercados en España, una fórmula que, por la fuerza y la capacidad de sus empresas para alterar las estructuras comerciales tradicionales, iba a ser el catalizador de la revolución en el panorama de nuestra distribución, al permitir a los consumidores realizar sus compras en un horario amplio, examinar y comparar entre una vasta gama de productos, marcas, calidades, dimensiones y precios en competencia, además situados fuera del mostrador y sin la insistencia del personal del establecimiento, como venía ocurriendo primero en Estados Unidos y años más tarde en Japón y en Europa occidental (en Francia los primeros se instalaron a partir de 1963). Tampoco resulta casual que el año 1973 fuera, precisamente, el de la aprobación de la Ley Royer en Francia, que impulsó la llegada a España de los hipermercados al encontrar dificultades para su crecimiento en aquel país.

La expansión en España comenzó con gran fuerza al encontrarse con un mercado virgen y un comercio de alimentación muy atrasado, en el que destacaba el movimiento asociativo de los autoservicios en las cadenas comerciales y, curiosamente, una empresa pública de supermercados —Compañía Auxiliar de Abastecimientos, S. A. (CABSA)— 100 por 100 de la CAT. Así, en el primer semestre de 1973, tres de los mayores grupos franceses de hipermercados tenían planes de expansión hacia España muy avanzados, aunque las dificultades para encontrar reserva de suelo calificado para estas instalaciones eran enormes, por lo que ya se echaba en falta una política más liberal de uso del suelo.

La aceptación por los consumidores de los hipermercados tuvo tal éxito que el comercio tradicional vio reducirse su cuota de mercado obligándole a renovarse para no morir. Sin embargo, la tentadora opción de pedir protección frente a la competencia no tardó en presentarse, si bien el planteamiento de buscar soluciones al minifundismo detallista, mediante sistemas de mínimos técnicos para los nuevos locales, fue evolucionando hacia el extremo opuesto de limitar la apertura de los grandes establecimientos por razones económicas. Luis Gámir, como Subdirector General de Estudios y Ordenación del IRESCO, en 1976 vio así el problema: «La estrategia adecuada en el actual contexto español es de una parte, introducir la competencia de las nuevas formas de comercio, tanto por su efecto director transformador como por su actuación como «aguijón» para que el comercio tradicional se reforme... Ahora bien, simultáneamente es necesario apoyar la transformación del comercio existente. Con ello se conseguirá que sus miembros más dinámicos busquen el cambio y no el liderazgo del proteccionismo a ultranza, por el que acabarían inclinándose si no se les da una alternativa de acoplamiento a la nueva situación»¹³. En este sentido, Luis Gámir, cuando ya habían comenzado los conflictos de orden público por los horarios comerciales, había advertido que los costes de la transformación podrían llegar a ser contraproducentes si se producían las típicas reacciones negativas, por lo que proponía, como complemento de la política de liberalización de la economía y del comercio, el apoyo compensatorio a las pequeñas y medianas empresas comerciales para su modernización. Esta misma opción era seguida por Javier Casares en 1981, para el que la idea marco del planteamiento sectorial debía basarse en el decidido apoyo a las formas eficaces de distribución. La actuación sobre la pequeña y mediana empresa comercial se centraría en la

creación de economías internas al sector comercial a través de los aumentos de productividad, de competencia y transparencia de los canales de distribución, y el reciclaje de empresarios y empleados¹⁴.

8. La integración en Europa y la evolución de la política de competencia

Cuando la Constitución de 1978 proclamaba la libertad de empresa y España se encaminaba hacia las Comunidades Europeas y su política económica, el TDC aparecía como un órgano que desde la Administración había invadido funciones judiciales contrarias al principio constitucional de unidad de jurisdicción, lo que proyectaba una imagen desfavorable, precisamente, en el momento en el que era preciso cubrir determinadas vacantes. La delicada situación la salvó el Gobierno de Leopoldo Calvo-Sotelo, del que era vicepresidente y ministro de Economía y Comercio Juan Antonio García Díez, procediendo a nombrar a los vocales correspondientes en la segunda mitad de 1981 y designando presidente en enero de 1982.

El TDC tuvo que acomodarse a la condición de órgano de la Administración; determinados artículos de la Ley 110/63 fueron derogados en virtud de la Disposición Derogatoria 3.^a de la Constitución y por Real Decreto 2574/1982 las disposiciones del Reglamento del TDC consiguientemente afectadas fueron adaptadas a su nueva naturaleza administrativa. La mencionada inconstitucionalidad fue constatada por la sentencia 80/1983 de la Sala Primera del Tribunal Constitucional.

A finales de 1984, estando próxima la incorporación de España a las Comunidades Europeas y, por tanto, la definitiva liberalización del comercio exterior, el primer Gobierno socialista tomó la importante decisión

¹³ GÁMIR, L. (1976): «Diez problemas de la reforma de las estructuras comerciales», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, n.º 510, febrero.

¹⁴ CASARES, J. (1981): «La política de reforma estructural del comercio interior mediante la ayuda a la transformación de la pequeña y mediana empresa comercial», *Lecturas de Economía Española e Internacional*. Ministerio de Economía y Comercio.

de potenciar los órganos de Defensa de la Competencia, lo que cristalizó en la adopción de las siguientes medidas: reafirmación y renovación del TDC, empezando por el nombramiento del nuevo presidente por Real Decreto 2177/1984; recreación de la Dirección General de Defensa de la Competencia con una mejor dotación del servicio, que se estructura en dos Subdirecciones Generales (Instrucción y Vigilancia, y Estudios y Registro de Prácticas Restrictivas —Real Decreto 2282/1985—); mejora cualitativa de las vocaías del TDC (Real Decreto 1936/1985), que permitió la renovación de la totalidad de los vocales, y el inicio de la preparación de una nueva Ley.

Los diferentes países de Europa occidental orientaron sus economías al mercado, incluyendo entre sus principales instrumentos de política económica la de defensa de la competencia. A esta orientación se sumaron los países que abandonaron el sistema de economía planificada. En España la decisión de potenciar la política de competencia comenzó a materializarse en 1985, no solo con los trabajos preparatorios de la nueva Ley, sino también con la aplicación activa de la anterior. Se inician las investigaciones de oficio, se mejora la instrucción de los expedientes y el Tribunal empieza en 1988 a proponer al Gobierno sanciones económicas para los infractores. Al principio, las multas tienen escaso volumen, probablemente, por deseo del Tribunal de establecer una transición entre el largo período sin sanciones y la nueva etapa de aproximación a multas disuasorias que comienzan a imponerse en 1990. En todo caso, el Gobierno acepta e impone íntegramente todas las multas propuestas por el Tribunal, rompiendo así el círculo vicioso formado por las resoluciones simplemente admonitorias del Tribunal y el desinterés de las empresas por reclamar sus derechos ante el mismo.

La denominación de la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia, marcaba ya una diferencia respecto de la anterior, al destacar la necesidad de defender la competencia en lugar del carácter represor de la Ley 110/63. El control de las conductas se adaptó fielmen-

te a los entonces artículos 85 y 86 del Tratado CEE, comprendiendo tanto el aspecto represivo, con las consiguientes prohibiciones, como el preventivo, al establecerse por primera vez en España el control de las concentraciones económicas desde la competencia, si bien el Servicio y el Tribunal tendrían una función consultiva, correspondiendo al Gobierno la decisión final de cada operación, como sucedía en otros países europeos.

El contenido de las resoluciones del tribunal ha venido contribuyendo inequívocamente a promover y extender la competencia. Sin embargo, cuando las conductas restrictivas contaban con el correspondiente amparo legal o de las propias Administraciones públicas, el TDC volvió a utilizar su antiguo recurso de proponer al Gobierno las reformas necesarias, como la remoción de los obstáculos legales oportunos, identificando a la Administración responsable. Así, en sectores controlados por monopolios o con regulaciones que impedían el acceso de nuevas empresas, la introducción de competencia fue el objetivo prioritario.

Con la entrada en la Comunidad Europea el sector industrial se vio sometido a una violenta competencia en una dura etapa en la que perdía tamaño y empleo y se moderaban sus precios. Por el contrario, otros sectores más alejados de la competencia ganaban protagonismo, «como en el inmobiliario, donde los beneficios eran espectaculares, lo que dio lugar a lo que popularmente se denominó “pelotazos”», o diversos sectores de servicios que registraban fuertes crecimientos pero donde seguían aumentando los precios¹⁵.

El Gobierno consideró que había que hacer frente a este comportamiento dispar intensificando la liberalización de bienes y servicios. A finales de 1991 le encargó al TDC un primer informe para adecuar las normas de las profesiones colegiadas a los principios de la libre competencia. En el marco del Programa de Conver-

¹⁵ FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, M., obra citada.

gencia, a principios de 1992, el Gobierno le encargó un segundo «informe en el que se debería estudiar la legislación sobre precios administrados, exclusividades, situaciones de monopolio y condicionamiento al ejercicio profesional de forma que pudieran identificarse los costes del sistema de regulación de un amplio conjunto de sectores. Estos estudios sobre desregulación suministrarán la información necesaria para llevar a cabo la mayor parte de la liberalización pendiente en nuestro sistema productivo».

Pues bien, el resultado de ambos informes del TDC fue muy positivo, especialmente porque sirvieron, como se pretendía, para estimular los debates y atraer el interés de la opinión pública hacia la competencia, al mostrar las experiencias extranjeras y explicar los costes, privados y sociales, de no liberalizar. Gracias a los informes, la política de competencia avanzó en esos años de forma espectacular, pasando a jugar un papel crucial de la política económica española en buena parte de los sectores. Los mejores parabienes merece la labor de quien dirigió dichos informes desde la presidencia del TDC, Miguel Ángel Fernández Ordóñez.

En cuanto a las profesiones colegiadas, no se consideró necesario suprimir la tan extendida colegiación obligatoria, sino que el TDC propuso la sumisión del ejercicio profesional al régimen de libre competencia y la prohibición de acordar tarifas, medidas que fueron aceptadas, aunque se ignoraron otras recomendaciones, como la de prohibir el establecimiento de honorarios orientativos o la de suprimir las restricciones a la publicidad.

En el informe de 1993, que tenía por título «Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios», el TDC remitió al Gobierno 61 recomendaciones relativas a las telecomunicaciones, los transportes marítimo, aéreo, ferroviario y por carretera, la energía eléctrica, los monopolios locales, las funerarias y el mercado del suelo, sector en el que ni el Gobierno socialista ni el popular (Real Decreto-ley 5/1996) consiguieron avances de interés por la oposición de los

ayuntamientos, debida a que su financiación depende en buena parte del régimen monopolístico del suelo. Pues bien, 12 años después la crisis financiera se ha visto agravada por la burbuja inmobiliaria.

En 1995 el TDC elaboró un tercer informe, con el título «La competencia en España: balance y nuevas propuestas», que, además de hacer un balance de los avances obtenidos y de algunos pasos atrás, estudió la banca minorista, los puertos, los carburantes, el cine y las farmacias. Respecto a la distribución de carburantes, sector ampliamente estudiado desde entonces por el TDC, propuso algunas medidas relativas, fundamentalmente, a simplificar el complejo sistema de autorización de estaciones de servicio, así como a hacer más flexible la reglamentación del suelo disponible para su construcción. En cuanto a la distribución de productos farmacéuticos, por Real Decreto-ley 11/1996, simplemente, se redujo desde 4.000 a 2.800 el número de habitantes para la apertura de una oficina de farmacia, se atribuyó la competencia a las Comunidades Autónomas en lugar de a los colegios y se estableció la libertad de horarios de apertura.

También fueron interesantes los informes sobre proyectos de leyes que elaboró el TDC en los años 1993 a 1995, pero no pudo publicar, entre los cuales nos referiremos seguidamente a la Proposición de Ley de Comercio de 1993 del Grupo Catalán.

Por último, junto a la labor del Servicio y del Tribunal para promover la desregulación, liberalización y privatización de nuestros mercados y empresas, no podemos dejar de mencionar el significativo aumento del trabajo cotidiano de análisis y resolución de expedientes en los diez primeros años de la Ley 16/1989. Recuérdense los pronunciamientos sobre productos tan básicos como las vacunas veterinarias, vacunas antigripales, carne de pollo, pan, libros de texto, leche, alimentos infantiles, aceites comestibles y azúcar (algunos tramitados todavía por la Ley 110/63), además de los primeros informes al Gobierno sobre concentraciones de empresas, con los que se comenzó a elaborar una importante doctrina. En fin, ha sido gene-

ralmente aceptado que el sistema de la Ley 16/1989 tuvo resultados bastante destacables, aunque durante su vigencia los tratadistas suelen distinguir diferentes etapas.

9. Dos nuevos pasos atrás en la liberalización del comercio

En la década de los años noventa no todo fueron pasos adelante en la liberalización del comercio, pues la conjunción de la ideología intervencionista de determinados políticos con la acción de los *lobbies* proteccionistas, en una favorable coyuntura política, llevaron en enero de 1996 a la aprobación por todos los partidos políticos de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista (LORCOMIN) y la Ley Orgánica 2/1996, complementaria de la anterior, que establecieron la licencia comercial específica para las grandes superficies y la consagración de las restricciones a la libertad de horarios comerciales —que de forma absoluta había sido implantada por el Real Decreto-ley 2/1985 de medidas económicas (conocido como «Decreto Boyer») y ocho años después derogada por el Real Decreto-ley 22/1993—, lo cual representó un importante cambio de rumbo en la liberalización del comercio. Todo ello, precisamente, cuando la creación del Mercado Único iba a exigir el desarrollo de un moderno sistema de distribución a escala comunitaria para responder a las oportunidades que ofrecerá un mercado mucho más amplio¹⁶.

¹⁶ Miguel Ángel Fernández Ordóñez, en su citada obra, lo valoró en los siguientes términos: «El paso atrás más lamentable que se dio en esos años fue la aprobación de la Ley de Comercio, con el voto unánime de todos los partidos políticos de las dos cámaras. Es un caso patético, porque, antes de esa lamentable ley, el comercio en España estaba regulado mucho mejor, desde el punto de vista de la libertad, que en ninguno de los otros países europeos y, con esa ley, se ha introducido arena en el mecanismo de la distribución al por menor que, sin duda, está haciendo y hará mucho daño durante mucho tiempo, porque se trata de una ley muy difícil de cambiar. No es preciso insistir en la importancia que tiene el sector de distribución en todos los países y especialmente en España, donde las ganancias de productividad podían haber sido espectaculares, pues el sector se estaba modernizando a pasos agigantados.

Transcurridos ya 16 años desde la entrada en vigor de la LORCOMIN, se ha confirmado lo que ya previó y advirtió el Tribunal en 1993 al informar sobre la Proposición de Ley: no cabe duda de que su objetivo es imposible, pues el criterio del mercado no puede ser sustituido por la intervención reguladora del Estado en aras de la consecución de la eficiencia, por mucho que insista en proclamarlo su exposición de motivos¹⁷. En realidad, la Ley guarda una finalidad evidente cual es la redistribución de la renta entre empresarios del sector de forma arbitraria. La mera mención a la libre competencia no se sostiene con el propio contenido del articulado que, lejos de fomentar la rivalidad entre las empresas, impone límites a su actuación que suponen auténticas y sucesivas barreras de acceso al mercado.

Posteriormente, el TDC y la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) han confirmado el acierto de tan negativo augurio en sucesivos informes sobre operaciones de concentración en este sector y, de forma específica, en sus 1.400 informes elaborados en 11 años a las Comunidades Autónomas, todos ellos favorables a la apertura de los establecimientos comerciales para los que requerían licencia comercial específica, que se concederían ponderando la existencia de un equipamiento adecuado en la zona afectada y los efectos que se pudieran producir. La doctrina de dichos informes se recogió en el «Informe sobre las condiciones de competencia en el sector de la distribución comercial (I 100/02)», publicado en junio de 2003, cuyas conclusiones y metodología han sido repetidamente destacadas por los análisis de instituciones económicas de la relevancia del Banco de España, el FMI y la OCDE. Dicho estudio se centró en el análisis de los principales problemas que plantea la normativa autonómica, como la definición de gran establecimiento, el empleo de un criterio múltiple para reducir el tamaño, como la participación en el capital, el tratamien-

¹⁷ «Informe sobre la Proposición de Ley de Comercio del Grupo Catalán (CiU)», de 17 de septiembre de 1993.

to especial de los establecimientos de descuento, los planes estratégicos para el uso del suelo comercial, la exigencia de licencia en los cambios de titularidad de los comercios, la de estudios de viabilidad de mercado y el empleo de «moratorias» para las aperturas de centros comerciales, como el instrumento más restrictivo de una planificación ya no indicativa.

Todos estos requisitos injustificados suponen barreras de entrada que deberían haberse eliminado con la llegada de un hito legislativo capital en la construcción del mercado interior: la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, una de las piezas fundamentales que busca la consolidación en el ámbito de la Unión Europea para que la libre circulación de bienes, personas, servicios y capitales esté plenamente garantizada. La Directiva pretende el crecimiento económico y el mayor empleo a través de que las empresas y los consumidores puedan aprovechar las oportunidades de una mayor competencia en un sector de enorme peso, motor de desarrollo e importancia estratégica, teniendo en España el subsector de la distribución comercial el mayor peso dentro del sector servicios, con un 18,5 por 100 de su valor añadido bruto. La Directiva gira alrededor de dos artículos del Tratado de la Comunidad Europea (TCE): el 43, sobre la libertad de establecimiento, y el 49, sobre la libertad de prestación de servicios en los intercambios interfronterizos, todo ello en base a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Sin embargo, los efectos que esta Directiva tendría sobre los ciudadanos y las empresas dependerían en gran medida del modo en que fuera transpuesta por los Estados miembros. Consciente de ello, el Consejo Europeo, en su cumbre de marzo de 2007, manifestó que debería concederse gran prioridad a la transposición completa, coherente y puntual de sus disposiciones, lo que tenía especial relevancia en el caso de España en el que la necesidad de modernizar el sector supone todo un reto y una oportunidad para crear un marco jurídico que permitiera hacer efectiva la libertad

de establecimiento y de circulación de los servicios, dada la insatisfactoria y restrictiva normativa vigente en la que concurren, además, los títulos competenciales de la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

La Ley 17/2009, al transponer la citada Directiva 2006/123/CE, obligó a eliminar todas las trabas jurídicas y barreras administrativas injustificadas a la libertad de establecimiento y de prestación de servicios, lo que condujo, por fin, a la modificación de la LORCOMIN. La Comisión Nacional de la Competencia se pronunció sobre los elementos y principios de dicha reforma en sus documentos *La reforma de la Ley del Comercio Minorista en el marco de la transposición de la Directiva de Servicios*, publicado en abril de 2009, y en el Informe *09/2009 Reforma de la Ley del Comercio Minorista*, aprobado el 6 de mayo de 2009.

Aprobada la Ley 1/2010, de 1 de marzo, de Reforma de la LORCOMIN, en contra de lo manifestado por la CNC, que consideraba que la exigencia de licencias comerciales no resultaba admisible ni en base a su necesidad ni con arreglo a su proporcionalidad, las Comunidades Autónomas pueden seguir instaurando regímenes de autorización cuando concurren razones imperiosas de interés general que, en ningún caso, dependan de razones o criterios económicos. Las razones de interés general son la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la ordenación del territorio y la conservación del patrimonio histórico y artístico, todo ello, eso sí, con criterios claros e inequívocos, predecibles, transparentes, accesibles y hechos públicos con antelación.

En definitiva, el resultado es desaprovechar en el mejor momento una gran oportunidad al mantener el régimen anterior, cuando no es necesario ni eficaz garantizar la coexistencia de los diferentes modelos comerciales con este sistema —que solo favorece a los supermercados— ni resulta proporcionado dañar a la libertad de empresa con otros objetivos ya garantizados. Regular es difícil y reformar lo regulado aún más, pues se precisa identificar los objetivos que se

pretenden alcanzar, las restricciones que lo impiden y las alternativas menos lesivas para la competencia. En este sentido, la CNC había manifestado que para esta transposición podía resultar útil evaluar las propuestas regulatorias de acuerdo con la metodología descrita en su *Guía para la elaboración de memorias de competencia de proyectos normativos*.

Así las cosas, la CNC, en cuantas ocasiones ha podido, ha seguido insistiendo en que todavía hoy la mayoría de las Comunidades Autónomas han mantenido *de facto* el sistema de segundas licencias, por lo que deberían ser conscientes de las ventajas de eliminar las trabas injustificadas y desproporcionadas que aún persisten para la instalación de grandes establecimientos comerciales que constituyen auténticas barreras de acceso al mercado. De igual manera, la CNC ha valorado positivamente la modificación de la LORCOMIN en materia de promoción de las ventas por el Real Decreto-ley 20/2012, que establece la libertad para determinar los períodos de rebajas por cada comerciante, además de ampliar los artículos objeto de venta en dichas promociones.

10. La vigente Ley de Defensa de la Competencia

A finales de los años noventa, después de algunos intentos de reformar el marco institucional que propugnaban pasar de un sistema dual a uno unitario, tras las elecciones del 2004, el Gobierno decidió abrir un debate sobre la conveniencia de reformar la Ley 16/1989, mediante la publicación de un Libro Blanco que, después de una elaboración con muy amplia participación, terminó convirtiéndose en la Ley 15/2007.

Se abrió así una nueva etapa con la creación de la Comisión Nacional de la Competencia, que integraba en una única autoridad independiente del poder político las dos anteriormente existentes: el Servicio (ahora Dirección de Investigación) y el Tribunal (ahora Consejo), pero con separación de las respectivas fases de instrucción y resolución de los expedientes. Se dotó a la institución de mayores medios personales y ma-

teriales, y de nuevos poderes, como el programa de clemencia para quienes faciliten la persecución de los cárteles, a la vez que se reforzó la labor inspectora, fundamentalmente con el mismo fin. Además, se endurecieron las sanciones para resultar más eficaces y se agilizó el control de las concentraciones, que ahora decidiría la CNC al notificársele directamente las operaciones, dejando al Gobierno la posibilidad residual de discrepar solo cuando concurren motivos de interés público diferentes a la defensa de la competencia. Por último, otra novedad fue la creación de una Dirección para reforzar la promoción de la competencia, tanto hacia la sociedad como hacia las Administraciones públicas, con un artículo 12.3 que concede legitimación a la CNC para interponer recurso contencioso-administrativo cuando éstas actúen restrictivamente.

Transcurridos cinco años de aplicación de la nueva Ley 15/2007, los datos existentes permiten afirmar que la CNC está siendo más eficaz que nunca en la lucha contra las prácticas más dañinas —los cárteles—, debido en buena parte al éxito del programa de clemencia, junto a la especialización sectorial de la Dirección de Investigación, pues el conocimiento de los mercados resulta esencial para asegurar el acierto de una autoridad, como la CNC, que ha de ser puntera en sus decisiones, incluso en plena crisis.

En cuanto a la promoción de la competencia, como sucedió en la primera mitad de la década de los años noventa, la repercusión de los estudios e informes de la CNC han vuelto a ser espectaculares. Ciñéndonos al sector de la distribución comercial, a lo ya expuesto hay que añadir, por el gran interés que han suscitado recientemente, el *Informe sobre la consulta efectuada por la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa sobre el mercado de carburantes de automoción en España*, del pasado mes de octubre, el cuarto estudio sobre este sector realizado en los últimos tres años que, tras un profundo y completo examen, pone de manifiesto la pervivencia de los mismos obstáculos constatados en 2009, es decir, que existen muy claros elementos estructurales

en los mercados mayorista y minorista que aconsejan adoptar medidas para introducir competencia efectiva conjuntamente en ambos sectores del mercado e incrementar su contestabilidad; y el *Informe sobre las relaciones entre fabricantes y distribuidores en el sector alimentario*, donde se analizan en profundidad cuestiones como la creciente importancia de la marca del distribuidor y se hacen recomendaciones específicas para minimizar los efectos de las prácticas más problemáticas, como la formalización por escrito de las relaciones comerciales, el establecimiento de límites a las modificaciones retroactivas de las condiciones contractuales, así como asegurar la previsibilidad y transparencia de los pagos comerciales, y circunscribir la exigencia de información sensible por el distribuidor al contexto de su relación con el fabricante y al cumplimiento de plazos justificados por las necesidades propias de dicha relación comercial. Asimismo, se advierte a los grandes distribuidores de que determinadas prácticas, como las cláusulas de cliente más favorecido o la solicitud a los fabricantes de información comercial sensible de otros distribuidores, son más susceptibles de constituir infracciones de la normativa de competencia. Finalmente, el informe advierte contra el riesgo de ruptura del mercado interior; derivado de la proliferación de regulaciones y códigos de conducta diferentes por Comunidades Autónomas, lo que puede reducir la intensidad de la competencia y restar eficiencia y competitividad al sector alimentario español.

Por último, en estos días la Comisión Nacional de la Competencia está elaborando un *Informe sobre el Anteproyecto de Ley de la Cadena Alimentaria*.

11. Conclusión

Cuando el sinuoso y lento camino hacia la liberalización de la economía, el comercio exterior y, por fin,

la distribución comercial minorista parecía concluir, tras la integración en la Comunidad Europea, y la defensa de la competencia podía desplegarse con la sólida implantación que la caracteriza como una de sus bases, especialmente, en la lucha contra los cárteles, el Gobierno y la Administración Autonómica —mucho más permeables a las demandas de proteccionismo de determinados grupos económicos que la Administración General del Estado— dieron hace 16 años un importante paso atrás con las barreras para la implantación de los grandes establecimientos comerciales del que no está resultando fácil salir, pese a la llegada hace seis años del capital hito legislativo que supuso la Directiva de Servicios, última oportunidad de liberalización, y el permanente impulso de la CNC.

Sin descartar la posibilidad de que la solución siga viniendo de fuera por decisión de los altos tribunales comunitarios, es también prioritario conocer los aspectos que se ignoran de nuestro pasado reciente porque, por un lado, las prácticas y los errores tienden a repetirse y, por otro, por ser necesario para estudiar con las técnicas analíticas modernas las consecuencias de las distintas políticas seguidas en las Comunidades Autónomas en sus estructuras comerciales y su impacto en magnitudes tan relevantes como el consumo, el empleo y el nivel de precios a nivel agregado.

En este sentido, aunque todavía hoy es prematuro, en breve plazo será posible estimar los efectos en el empleo de la Comunidad de Madrid, por haber sido la primera en suprimir la licencia específica para grandes establecimientos comerciales y haber implantado la libertad de horarios.

En definitiva, cuando nuestra cultura de la competencia cumple medio siglo, es ahora urgente hacer más competitiva la distribución comercial española, un sector clave que debe tender, como el que más, a la libre competencia. Seguir en la situación actual sería una temeridad.

Referencias bibliográficas

- [1] CASARES, J. (1981): «La política de reforma estructural del comercio interior mediante la ayuda a la transformación de la pequeña y mediana empresa comercial», *Lecturas de Economía Española e Internacional*. Ministerio de Economía y Comercio.
- [2] COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA: *Estudios e Informes*: web CNC (www.cncompetencia.es).
- [3] FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, M. (1999): «Privatización, desregulación y liberalización de los mercados», en *España, Economía: ante el Siglo XXI*. Director José Luis García Delgado. Madrid.
- [4] FUENTES QUINTANA, E. (1988): «Tres decenios de la economía española en perspectiva», en *España, Economía*. Dirigido por José Luis García Delgado. Madrid.
- [5] FUENTES QUINTANA, E. (1999): «La Economía como profesión: una memoria personal», en *España, Economía: ante el Siglo XXI*. Director José Luis García Delgado. Madrid.
- [6] GÁMIR, L. (1975): *Política económica de España*, cap. V, apartado IV. Madrid.
- [7] GÁMIR, L. (1976): «Diez problemas de la reforma de las estructuras comerciales», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, número 510, febrero.
- [8] GONZÁLEZ, M. J. (1979): *La economía política del franquismo, 1940-70 (dirigismo, mercado y planificación)*. Madrid.
- [9] LINDE DE CASTRO, L. M. (1981): «Reforma política y reforma económica 1976-1981», en *Lecturas de Economía Española e Internacional*. Ministerio de Economía y Comercio.
- [10] MARTÍ, L. (1975): «Estabilización y desarrollo», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, número 500, abril.
- [11] ROJO, L. A. (1968): *España Perspectiva 1968*. Madrid.
- [12] VIÑAS, A. et al. (1979): *La política comercial exterior de España (1931-1975)*. Servicio de Estudios del Banco Exterior de España. Madrid.

ECONOMISTAS

COLEGIO DE
MADRID



La revista **Economistas** es la publicación del **Colegio de Economistas de Madrid**. Su periodicidad es trimestral, con tres números ordinarios y uno extraordinario.

Los números **ordinarios** son monográficos.

El número **extraordinario** recoge el análisis y la valoración de la economía española en el año anterior y sus perspectivas para el año en curso. Se presenta como un plural y completo balance del año, realizado por un amplio grupo de especialistas y estructurado en diez áreas del ámbito económico.

Información, ventas y suscripciones:

Colegio de Economistas de Madrid

Flora, 1 - 28013 Madrid

Tel. 91 559 46 02 Fax 91 559 29 16

revista.economistas@cemad.es

www.revistaeconomistas.com