

Antonio Castañeda Boniche*

ALGUNOS RECUERDOS Y REFLEXIONES EN EL CINCUENTENARIO DE LA PRIMERA LEY DE COMPETENCIA EN ESPAÑA

El Plan de Estabilización Económica de 1959 significó el gran paso en la incorporación de la economía española al sistema de libre mercado y la orientación que propugnaban los organismos económicos internacionales y practicaban los principales países. Sin embargo, cuatro años después y mientras se promulgaba la Ley 110/63, de Represión de las Prácticas Restrictivas de la Competencia —cuyo cincuentenario ahora se conmemora—, comenzó la vuelta al intervencionismo y proteccionismo de los que no se saldría hasta el sustancial cambio de actitudes y comportamientos que exigía la integración en la CEE en 1985, con la consiguiente plena aplicación de la política de liberalización y competencia en el mercado.

Palabras clave: *prácticas restrictivas, concertación, abuso de posición dominante, control preventivo, cárteles, liberalización, antitrust, libre competencia, integración, Unión Europea.*

Clasificación JEL: *K21, K23, L40, L51.*

1. Introducción

El día 1 de enero de 2014 se han cumplido 50 años de la entrada en vigor de la Ley 110/1963, de 20 de julio, de Represión de Prácticas Restrictivas de la Competencia (en lo sucesivo, la Ley o Ley 110/63), la primera Ley especial en España que tenía por objeto la defensa de la libre competencia.

El profesor Joaquín Garrigues comenzó la primera de las cuatro conferencias verdaderamente magistrales

que con tal motivo pronunció en el Círculo Mercantil, organizadas por la Sociedad de Estudios y Publicaciones hace medio siglo —a las que fuimos invitados los alumnos del primer curso de Derecho mercantil—, citando el discurso del Ministro de Comercio, Alberto Ullastres quien, al presentar la Ley en las Cortes, dijo así: «De toda la actuación del Ministerio de Comercio durante estos años, a lo que doy más importancia es a esta Ley». Añadía el profesor Garrigues que «contrastan estas palabras del Ministro con la escasa atención y la indiferencia de los empresarios españoles ante la nueva Ley. Indiferencia que a mí no deja de sorprenderme, pues, a mi juicio, se trata de una Ley trascendental

* Técnico Comercial y Economista del Estado.

cuya repercusión a favor o en disfavor de la economía española dependerá del tacto y de la prudencia con que la Ley sea aplicada»¹. Y destacaba, en cambio, que para el jurista la legislación de la competencia, al proceder de Estados Unidos, entrañaba tanta novedad de conceptos jurídicos que la hacía singularmente atractiva para los especialistas europeos del Derecho mercantil, el Derecho más moderno y progresista entre los que componen el Derecho privado. Pues bien, a la hora de las conclusiones de tan brillante ciclo de conferencias, el profesor Garrigues resaltó que la Ley respondía a una corriente universal que tarde o temprano había de llegar a España; que los autores de la Ley tuvieron una recta intención, que resultaba irreprochable, ante la dificultad enorme que suponía la falta de precedentes legales y de experiencia judicial; además de tener que traducir en normas conceptos económicos hasta entonces alejados del campo jurídico en España. En sus palabras, supondrá tratar «día a día de superar la enorme dificultad que encierra el armonizar las exigencias de la política económica con los imperativos de la justicia»².

Transcurridos 50 años ya nadie duda de que tanto el Derecho como la Economía de la competencia han alcanzado un nivel espléndido.

En el presente artículo se recogen algunos recuerdos y reflexiones sobre el medio siglo transcurrido de defensa de la libre competencia en España. Paralelamente, como la historia de las instituciones está unida a la de los hombres representativos, debemos hacer mención expresa de la labor de unos pocos funcionarios que le dedicaron lo mejor de su esfuerzo, pese a la situación de casi abandono de esta política en su etapa inicial, cuyos objetivos no se retomaron definitivamente hasta pasados 20 años con motivo de nuestra integración en la Comunidad Económica Europea, donde la competencia gozaba de una rica experiencia y sólida implantación desde que el Tratado de Roma

la constituyera como una de sus bases. Y, aunque una revista como *Información Comercial Española. Revista de Economía*, deba huir, y de hecho así lo hace, de incluir en sus páginas consideraciones personales de nadie, la excepción que en este artículo se lleva a cabo tiene el sentido de dedicar un homenaje de reconocimiento y respeto por el entusiasmo que pusieron aquellos funcionarios hace 50 años. Pese a todo ello, no deja de ser un atrevimiento el acceder a tan delicado compromiso y de aquí que pidamos disculpas por los lamentables errores y olvidos en que necesariamente incurriremos.

2. La crisis de la autarquía y el Plan de Estabilización

La Ley 110/63 no fue, como luego veremos, la consecuencia de una decisión aislada sino que su promulgación hay que situarla dentro del contexto del Plan de Estabilización Económica de 1959 que, como anunciaba la Exposición de motivos de la propia Ley, significaba «nuestra incorporación a una corriente de política económica común hoy a la mayoría de los países occidentales y que es plenamente coherente con el mantenimiento y la consolidación de un sistema económico basado en la empresa privada y el mercado». En efecto, el Plan constituyó, 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 Dictadura, orientación que, desde entonces, intentó sintonizar con la que propugnaban los organismos económicos internacionales y practicaban los principales países.

Conseguir los importantes cambios necesarios para salir de la política de autarquía no fue tarea fácil. El comienzo de la apertura se inició entre 1951 y 1953 cuando confluyeron los primeros créditos comerciales del Reino Unido, Bélgica y, sobre todo, la prevista llegada de la «ayuda americana» —tras la firma de los Pactos de Madrid³ con el Gobierno de

¹ GARRIGUES, J. (1964): «La defensa de la competencia mercantil». *Sociedad de Estudios y Publicaciones*, págs. 9 y 10. Madrid.

² GARRIGUES, J., obra citada, pág. 126.

³ Son los siguientes tres acuerdos: el de ayuda económica, el de ayuda

Estados Unidos, de 26 de septiembre de 1953— con la extraordinaria cosecha de 1951, lo que permitió suprimir el racionamiento de productos básicos en la primavera de 1952.

Dichos Pactos, en los que jugó un papel destacado el Ministro de Comercio, Manuel Arburúa, constituyeron un paso importante en el acercamiento de España a los organismos económicos internacionales. Y, aunque se ha repetido hasta la saciedad, debemos mencionar que, en cuanto a la libre competencia, Estados Unidos impuso una cláusula por la que el Gobierno español se comprometía a «desalentar las prácticas y arreglos comerciales que tengan un carácter de monopolio o cártel de los que resulte una restricción a la producción o un aumento de los precios o que pongan trabas al comercio internacional». No obstante, se debe matizar que existe alguna discrepancia en cuanto al sentido de la imposición o de la presión de Estados Unidos pues, según afirmó el profesor José Luis Villar Palasí⁴ en una entrevista a una doctoranda en Derecho de la competencia en el año 2001, no hubo ninguna presión para incluir tal cláusula, sino que se le pidió a Estados Unidos que la exigiera, lo que añadía que era una práctica habitual en aquellos años.

El acercamiento a los organismos económicos internacionales comenzó en 1955 al ser España admitida como miembro de Naciones Unidas, ingresando en 1958 en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y en el Banco Mundial. En enero de 1959 entró en la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE, en 1960 OCDE), en la que desde marzo de 1955 disponía de una Delegación permanente, Organización que había nacido en 1948 propiciada por el Plan Marshall. Por otra parte, en 1951 seis países miembros de la OECE crearon, sobre las bases del Tratado de París, la Comunidad Europea del Carbón

y del Acero (CECA) que incluía ya las cláusulas prohibitivas de las prácticas restrictivas de la competencia, antecedente inmediato de la Comunidad Económica Europea, constituida con el Tratado de Roma el 25 de marzo de 1957 y cuya entrada en vigor se produjo el 31 de diciembre de 1958.

Pese a ese clima de apertura e integración de las economías europeas, en España los intentos de reforma se frustraban y hubo que esperar hasta la formación del primer Gobierno tecnocrático, en febrero de 1957, para que empezara a cambiar la vieja política económica⁵. Sus figuras principales eran Alberto Ullastres en el Ministerio de Comercio y Mariano Navarro en el de Hacienda, por lo que a ambos corresponde el mérito del éxito del Plan en cuanto a su dirección política. Sin embargo, el Plan fue una obra colectiva gracias, por una parte, a los organismos económicos internacionales por el indiscutible papel que jugaron las misiones técnicas que desde 1957 analizaron la situación económica y, por otra parte, a los equipos técnicos de ambos Ministerios y del Banco de España que lideraron los sectores reformistas y más aperturistas de la Administración⁶. En definitiva, el

⁵ El primer intento de coordinar la política económica ha sido generalmente atribuido al profesor Manuel de Torres Martínez (según describen Enrique Fuentes Quintana, Ramón Tamames y M. Jesús González) quien, en la lección inaugural del curso 1953-54 del Instituto Social León XIII, criticó la descoordinación y desorganización existente en una política económica llena de incoherencias (años, más tarde en sus Memorias, Mariano Navarro Rubio la describió como desastrosa), por lo que a solicitud del Secretario General Técnico de la Presidencia del Gobierno, redactó un proyecto de creación de una oficina coordinadora de la política económica, llegando a creer que se le encargaría su dirección, proyecto del cual nacería, tras la crisis gubernamental de 1957, la Oficina de Cooperación y Programación Económica (OCYPE), que no llegó a tener la efectividad proyectada.

⁶ Pocos meses después de la toma de posesión de Alberto Ullastres como Ministro de Comercio, según recuerda Manuel Varela Parache en su entrañable artículo escrito en memoria de Enrique Fuentes Quintana —ICE nº 837, pág. 8—, nombró a este Jefe del Servicio de Estudios del Ministerio de Comercio. Al incorporarse la promoción de Técnicos Comerciales de 1957, Enrique Fuentes reunió un extraordinario equipo en el que contó, entre otros, con Ángel Rojo, Ramón Tamames, José Luis Ugarte, Félix Varela y Francisco Fernández de Córdoba. Según Manuel Varela, la aportación más personal y eficaz de Enrique Fuentes al Plan de Estabilización fue su actuación como Director de ICE en su labor de explicar el Plan para que se fueran aceptando las nuevas ideas, que chocaban frontalmente con la política económica cuyos defensores estaban situados en puestos clave, incluido el Gobierno.

para la defensa mutua y el convenio defensivo.

⁴ Persona perfectamente informada pues era en 1959 Subsecretario de Información y Turismo, pasando a ser Subsecretario de Comercio entre 1962 y 1965, y siendo designado en 1963, directamente por el Jefe del Estado, Procurador en Cortes para defender la Ley 110/63.

Plan perseguía iniciar un proceso de modernización e integración de nuestra economía en Europa, lo que se hizo más urgente a partir de la auténtica conmoción que ocurrió en 1958 en la economía mundial, con motivo de la declaración de la convertibilidad externa de las monedas europeas y una mayor liberalización del comercio internacional, lo cual dejaba en muy mala posición a la peseta que solo tenía poder adquisitivo en el interior, aparte de la situación calificada como de virtual suspensión de pagos exteriores o al borde de la bancarrota.

Tras un largo y difícil proceso de maduración, el 30 de junio de 1959 el Gobierno español elevó un memorándum al FMI y a la OECE explicativo de las medidas que se proponía adoptar para cambiar el rumbo de la política económica.

En el memorándum se indicaba el propósito del Gobierno 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. Asimismo, con el objeto de flexibilizar la economía, el Gobierno se comprometía a que la OCYPE realizara un inventario de todas las intervenciones y restricciones existentes (terminado el inventario en 1960 su extensión alcanzó 86 folios), proponiendo en seis meses las medidas necesarias para suavizar tales intervenciones administrativas. Por último, sobre este punto concretaba: «También se tenderá a eliminar las rigideces derivadas de la

legislación laboral, así como las que tienen su origen en restricciones a la competencia».

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 OECE, 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.

El respaldo financiero que se recibió a cambio del Plan fue importante, pues según Juan Sardá, uno de sus máximos impulsores, ascendió a 544.000.000 de dólares⁷.

⁷ SARDÁ, J. (1970): «El Banco de España (1931-1962)», en *«El Banco de España. Una historia económica»*. Banco de España, pág. 473. Madrid. Sin embargo, si dicho importe se compara con los 13.000 millones de dólares que el Plan Marshall transfirió a los países de Europa occidental devastados por la guerra, incluidas Alemania e Italia, no cabe duda de que fue muy escaso. Pero, además, hay que tener en cuenta que la ayuda del Plan Marshall era en un 90 por 100 donativo, mientras que a España solo alcanzaba el 34 por 100 y a lo largo de un plazo muy superior. En fin, como término comparativo debe advertirse que Francia recibió más 2.500 millones de dólares, es decir, cerca de cinco veces más que España, que recibió la suya fundamentalmente en alimentos y materias primas, como interesaba a Estados Unidos por sus excedentes.

3. El inicio del Derecho de la Competencia

Estados Unidos

Como sabe todo el mundo, el origen del Derecho de la competencia de forma organizada o Derecho *antitrust* está en la Ley Sherman de 1890 de Estados Unidos, aunque tuviera algunos antecedentes en el Código Penal francés de 1810 y en la Ley canadiense de 1889. Según explicaba el profesor Garrigues, se denominaba *trusts* a los conciertos entre empresas cuya esencia radicaba en el secreto y la confianza. También es conocido que dicha Ley, breve y categórica, que declaraba ilegal todo contrato y combinación que tendiera a restringir la competencia en la industria y el comercio, pese a ser tenida como la Carta Magna de la economía de mercado, no tuvo ningún éxito en la práctica (11 casos iniciados en 13 años y la mayoría con resultados decepcionantes)⁸.

La aplicación efectiva del Derecho de la competencia se produjo en 1914 con la promulgación de dos importantes leyes: la Clayton Act, más extensa y detallada que la Sherman, a la vez que introdujo el control de las concentraciones de empresas, y la Federal Trade Commission Act, que creó la Comisión del mismo nombre para la investigación y aplicación de la normativa.

⁸ Sin embargo, lo que es menos conocido es que el Senador John Sherman, el padre del Derecho de la competencia, que fue Secretario del Tesoro, Secretario de Estado y aspirante a la presidencia de la nación, fue enemigo de la Ley que lleva su nombre, pues se aprobó en el sentido opuesto al que él pretendía: el del partido republicano de defender los aranceles que protegían a la industria norteamericana, cuando el mayoritario partido demócrata sostenía que favorecían la proliferación de acuerdos colusorios. Es decir, para Sherman, que perdió el control de la Ley en su tramitación, no había relación entre subida de aranceles y mayor concertación en la industria que se protegía, por lo que, una vez aprobada, hubo quien la llamó la Ley anti-Sherman, aunque el partido republicano no tuvo más remedio que aceptarla para conseguir mantener dichos aranceles proteccionistas.

Alemania tras la II Guerra Mundial

Terminada la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos puso gran interés en expandir por Europa y Japón el Derecho de la competencia. Especial interés tiene el caso de Alemania donde habían proliferado los cárteles terminada la Gran Guerra. Con objeto de impedir la excesiva concentración como potencia económica, tras la descartelización militar de su industria básica, en 1957 se promulgó la Ley contra las Restricciones de la Competencia (GWB), que incluía una serie de excepciones: las empresas públicas, la administración postal, los ferrocarriles, el transporte de mercancías y pasajeros, los bancos, la electricidad, gas y agua, y los productos agrícolas. Esta Ley se reformó en 1973 para introducir el control de las fusiones y en 1980 para excluir del control preventivo a las pequeñas empresas, dando lugar a la normativa nacional y también regional de competencia más elaborada y completa de Europa⁹. Por último, el 1 de enero de 1999 en la Ley contra las Restricciones de la Competencia se incluyó la Parte IV con el nuevo y muy completo marco legal de la adjudicación de los contratos públicos. Consta de casi 40 artículos y fue consecuencia del Libro Verde de la CE, publicado en 1986, que había llegado a la conclusión de que los resultados de la liberalización no eran los esperados.

Reino Unido

En Reino Unido, donde la política de nacionalizaciones había convertido en monopolios públicos los más importantes monopolios privados, la Ley de Monopolios y Prácticas Restrictivas se promulgó en 1948 y creó la Comisión de Monopolios (desde 1953, de Monopolios y Prácticas Restrictivas) que, a instancias del Ministerio de Comercio e Industria, informaría al Secretario de Estado de Comercio de

⁹ GALÁN CORONA, E. (1977): «Acuerdos restrictivos de la competencia», Montecorvo, págs 88 a 94. Madrid.

los casos en que una o más empresas actuando colectivamente restringieran la competencia controlando al menos un tercio del mercado. Esta Ley fue importante para conocer el poder de monopolio en Reino Unido pero, al ser un órgano consultivo, la mayoría de sus recomendaciones fueron ignoradas, por lo que se modificó en distintas ocasiones hasta la Ley de Competencia de 1980. En 1973 la Ley de Fair Trading creó la Office of Fair Trading, con un Director General al frente que podía remitir los casos de situaciones monopolísticas a la *Monopolies and Mergers Commission* cuando se controlara el 25 por 100 del mercado.

En fin, en Europa occidental todos los países promulgaron normas para la defensa de la competencia e, incluso, los tratados internacionales incluyeron cláusulas prohibiendo las prácticas restrictivas, como los de la OCDE y el GATT.

La defensa de la competencia en la CEE

En su conjunto, la política de la CEE de competencia ocupa un lugar central en la construcción, desarrollo y profundización del Mercado Común y ha ido aplicándose de forma flexible, pero enérgica y operativa. Además, esta política se cimenta en la experiencia del antecedente que constituyó la CECA, la primera de las Comunidades europeas, que fue concebida con la importante meta que suponía la construcción económica y política de Europa.

Lógicamente, la política de competencia tenía que constituir una de las bases de la CEE, puesto que en las normas nacionales de casi todos los países miembros estaban autorizadas expresamente como excepción las restricciones de la competencia en las exportaciones, lo que suponía que era totalmente necesario prohibirlas tajantemente para no perjudicar los intercambios desistiendo del Mercado Común. Es decir, sin unas reglas comunes de competencia no podría funcionar. Así, en la redacción de los artículos 85 y 86 del Tratado de Roma (hoy 101 y 102 TFUE) tuvo gran

influencia la Ley alemana del mismo año 1957, la más completa de las europeas.

En los últimos días de diciembre de 1961 el Consejo de la CEE aprobó el Reglamento nº 17, sobre la aplicación de los artículos 85 y 86 del Tratado, que exceptuaba los sectores de la banca, los seguros y los transportes. Este Reglamento se publicó el 21 de febrero de 1962 pero, al ser modificado por el nº 59 (publicado el 10 de julio de 1962), no entró en vigor hasta el 1 de septiembre de 1962. Este Reglamento constituye realmente el primer elemento de una legislación europea anticártel y daba a la Comisión la competencia exclusiva para declarar inaplicables las prohibiciones del artículo 85.1 del Tratado¹⁰.

4. El caso español: el origen y la preparación de la Ley 110/63, de represión de prácticas restrictivas de la competencia

El trascendental impulso renovador de nuestra economía que supuso el Plan de Estabilización de 1959 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, como la vuelta al intervencionismo, proteccionismo y corporativismo, que se prolongaron mucho más en España que el resto de Europa occidental como consecuencia del régimen político que no concluyó hasta 1975, como seguidamente veremos.

En esta situación, parece que el compromiso adquirido de algún modo con Estados Unidos, incorporado en el artículo II del Convenio de Ayuda Económica, antes transcrito, transcurridos diez años, podía estar bastante olvidado y nunca se tuvo como muy exigente, aunque quedara recogido con mayor concreción en el

¹⁰ ALCAIDE, C. (2005): «La evolución de la política de defensa de la competencia», en «75 años de política económica y de TC y EE», editado por *Información Comercial Española. Revista de Economía*, págs. 245–258,

encargo legislativo del artículo tercero del Decreto-ley 10/59, también transcrito. Sin embargo, lo que pudo ser decisivo para impulsar una ley de competencia en España fue la conveniencia de ir adaptando las apariencias legales del sistema económico a los principios fundamentales del Mercado Común, pues, desde entonces, todos los Gobiernos españoles han sentido el deseo legítimo de alinearse e integrarse al máximo nivel con los países desarrollados de Europa, lo que posteriormente se llamó homologación exterior.

Esta conveniencia de ir adaptando las apariencias legales del sistema económico a los principios de Mercado Común se concretó nada menos que en la petición de febrero de 1962 de apertura de negociaciones para la asociación con la CEE (el Acuerdo Preferencial de 1970), susceptible de llegar en su día a la plena integración.

Ese era el objetivo de Alberto Ullastres, que se veía como protagonista principal, según contó a Salvador Pániker en 1969: «El 31 de diciembre de 1958 entró en vigor el Tratado de Roma. Felizmente, la prensa española mostró mucha sensibilidad y galvanizó a la opinión pública con grandes titulares. Comprendí que aquel era el momento adecuado para lanzarse a fondo y poner orden en la casa. No el orden por el orden, sino el orden como punto de partida para un proceso de desarrollo, primero, y de integración en Europa después. En mis discursos de aquellas fechas ya se anuncian las cuatro fases del proceso. Convertibilidad, estabilización, liberalización, integración. Lo cual, por cierto, me da alguna autoridad en Europa, ya que puedo probar que, desde el primer momento, aquella liberación que ellos tanto alabaron iba encaminada a la integración»¹¹.

Sin embargo, la integración en Europa quedaba muy lejos. En junio de 1962 se reunió en Munich el Congreso del Movimiento Europeo, con muchos asistentes españoles, en el que se acordó la condena al

régimen de Franco por su falta de instituciones democráticas, lo que en la prensa española se conoció como el «Contubernio de Munich» y dio lugar a la adopción por el Gobierno de represalias de modo inmediato.

En cambio, por el lado de la economía española, los compromisos asumidos en el Plan de Estabilización se iban cumpliendo en cierta medida, por lo que siendo ya evidente la recuperación en 1961, se iniciaba la fase expansiva, según reconocían los tres Informes técnicos de gran solvencia sobre dicho año del FMI, la OCDE y el Servicio de Estudios del Banco de España (publicados por ICE en julio de 1962), que concluían dando un veredicto favorable al resultado del Plan y un pronóstico positivo para 1962. Eso sí, estos Informes destacan la urgencia de eliminar los controles internos, como hace el Fondo, pues «observa que en los años 1960 y 1961 se han hecho escasos progresos en la remoción de estos controles» y, en espera de lo que señale el Informe del Banco Mundial, cita los existentes en los precios y producciones agrícolas, así como los efectos perjudiciales del grado de monopolio en la industria, refiriéndose al caso del cemento, en el que recomienda la rebaja de derechos arancelarios a la importación. Dado que fue en el mes de agosto de 1962 cuando se finalizó este «Segundo Informe sobre España» del FMI, lo cierto es que el Gobierno, en la única aplicación concreta que hizo del Decreto-ley de 21 de julio de 1959, se adelantó al Fondo y acordó, por Decreto de 2 de febrero de 1961, la suspensión del derecho arancelario a la importación de cemento, por considerar que la elevación de sus precios se debía al uso de «prácticas monopolísticas y demás actividades contrarias a la normalidad del mercado del cemento y a la flexibilidad de la economía», como señaló Ramón Tamames en su obra *La lucha contra los monopolios*, de dicho año, que había seguido a su tesis doctoral en Derecho de 1958 *Las leyes antimonopolio*¹². Dicha obra tuvo gran difusión e influencia y fue

¹¹ PÁNIKER, S. (1969): «Contestaciones de Alberto ULLASTRES a Salvador PÁNIKER» en «*Conversaciones en Madrid*», Editorial Kairós, págs. 323-324. Barcelona.

¹² TAMAMES, R. (1961): «*La lucha contra los monopolios*», Tecnos, pág. 255. Madrid. Ramón Tamames es Técnico Comercial del Estado desde 1957, año en el que se incorporó al Servicio de Estudios del M^o de Comercio, y Catedrático de Estructura Económica desde 1968. En

calificada como el primer intento de conjunto realizado en España para el esclarecimiento de las prácticas comerciales restrictivas. Por ello, fue llamado a ser uno de los redactores del Anteproyecto de Ley 110/63.

El único compromiso de política económica del Plan de Estabilización que faltaba cumplir era el de promulgar una ley contra las prácticas monopolísticas, encargo que era reclamado desde diferentes sectores, como por varios congresos sindicales y una pluralidad de expertos, especialmente desde que en 1961 Ramón Tamames publicara el mencionado libro.

Pues bien, el Informe de la OCDE de 1962 indicaba que «todas las condiciones son particularmente favorables a la elaboración de una política de rápido desarrollo económico», pero que era necesario adoptar otras decisiones, como programar la política crediticia, modificar las estructuras agraria e industrial, fomentando en cada sector de la industria las dimensiones adecuadas de las explotaciones, mejorar los sistemas de distribución de productos y de transportes, diversificar la exportación española y corregir la estructura monopolística de determinados sectores económicos mejorando la eficacia de las empresas públicas. En espera del citado asesoramiento demandado por el Gobierno al Banco Mundial para la programación del desarrollo económico, el Informe de la OCDE concluía señalando la conveniencia de arbitrar un plan provisional que estructurara las inversiones, lo que contaría con la «comprensión y la cooperación de los países más desarrollados de occidente».

Como la presentación al Gobierno del Plan de Desarrollo se iba retrasando, por Decreto publicado el 23

de noviembre de 1962 se establecieron «directrices y medidas preliminares al Plan de Desarrollo». Ramón Tamames las calificó de una mera «agrupación de preceptos..., casi todos los cuales eran reiteraciones de otros plenamente vigentes», añadiendo que «Las normas de carácter general fueron básicamente dos: la coordinación de las intervenciones de precios y de las disposiciones sobre salarios y seguridad social al nivel de la Comisión Delegada de Asuntos Económicos y el establecimiento de unas bases para la publicación de una ley contra las prácticas restrictivas de la competencia»¹³, a lo cual, pese a ser calificado en el preámbulo como «conjunto armónico de medidas» solo añadiremos, por obvio, que difícilmente puede resultar armónico, por mucho que se insista, el conjunto de tan opuestos sistemas de control en una economía de mercado.

Más concretamente, dicho Decreto afirmaba en su artículo 10 «que el Ministro de Comercio propondrá al Gobierno las normas necesarias para la defensa de la competencia según las bases siguientes:

a) Determinación de las prácticas comerciales restrictivas y los abusos de las posiciones de dominio en el mercado conforme a los criterios usuales en las legislaciones de los países de la OCDE.

b) Establecimiento de un sistema de sanciones administrativas en el que se refundan, además, las consistentes en la actual legislación».

El caso es que, a los tres años del Decreto-ley de Ordenación Económica, el Gobierno encargaba la elaboración de tal normativa.

Para ayudar a su preparación y para conocer el mundo de la lucha contra las prácticas comerciales restrictivas, especialmente en Europa, se celebró en dicho año 1962 en el Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios de Alcalá de Henares el II Curso de Política Comercial, con la participación de algunos de los expertos de países europeos de

el Ministerio, tras participar en la elaboración del arancel de 1960, se vio tempranamente atraído por los estudios sobre el Mercado Común, llegando en pocos años a ser uno de los más destacados especialistas en la materia, incluida la normativa de la competencia, los problemas de la concentración económica y los efectos del monopolio. De la mano del profesor Velarde, en el curso 1962-63 formó un seminario con los alumnos de tercer año de la Facultad de Ciencias Económicas de Madrid, titulado «Problemas de la integración económica en Europa», en el que explicó brillantemente un planteamiento sintético pero completo sobre la CEE, que causó la admiración del alumnado. Tales explicaciones fueron la base de su libro «Formación y desarrollo del Mercado Común Europeo».

¹³ TAMAMES, R. (1965): «Estructura económica de España», Sociedad de Estudios y Publicaciones, pág. 770. Madrid.

la OCDE más sobresalientes en la materia. En dicho curso fueron ponentes destacados el profesor Eberhard Günther, que era Presidente del Servicio Federal Alemán de Defensa de la Competencia y los Técnicos Comerciales del Estado Fernando García Martín y Ramón Tamames. Gracias, una vez más, a la enorme labor de Enrique Fuentes al frente de ICE, se publicó en enero de 1963 un número especial sobre la «Lucha contra el Monopolio» en el que se recogieron todas las conferencias. El profesor Günther pronunció las tres siguientes: «Los cárteles en derecho alemán y la reglamentación de la competencia en el Tratado del Mercado Común», «Monopolios y Concentración» y «La ordenación de la concurrencia en España: condiciones y posibilidades». En esta última, recordando la experiencia alemana del cambio político tras la Segunda Guerra Mundial, lanzó la siguiente advertencia: «Un problema especial para España lo constituye la notable influencia del Estado sobre el desarrollo del acontecer económico; por esta causa la ordenación de la concurrencia se encuentra ante unas premisas “poco favorables”¹⁴. Fernando García Martín dedicó su muy interesante conferencia a las “Limitaciones generales a la implantación de la competencia en España” y Ramón Tamames se ocupó en sus trabajos de las “Empresas y grupos dominantes en la economía española”, centrando el problema en la afirmación de que «la política antimonopolio no puede limitarse a la aplicación de una sola ley, sino que debe constituir uno de los objetivos de la política económica general y, más concretamente, de la política comercial, arancelaria, fiscal y de empresa pública»¹⁵.

Además de contar con la importante experiencia alemana, también se contó con la participación de destacados representantes de la francesa e italiana,

pues, como recuerda el profesor Villar Palasí en la citada entrevista, «toda la gestión en el Ministerio de Comercio de Ullastres fue dirigida hacia el Tratado de Asociación con el Mercado Común», con vistas a la integración, lo que motivó que con los trabajos y libros que trajeron dichos expertos se hiciera prácticamente una biblioteca de la especialidad. Con estos antecedentes, junto con los estudios del Seminario de Derecho mercantil de los profesores Garrigues y Senén de la Fuente, organizado por la Sociedad de Estudios y Publicaciones, y con la ayuda de la Fundación Ford, el Ministerio de Comercio ultimó en poco tiempo el anteproyecto de ley que el Gobierno pasó a las Cortes el 25 de enero de 1963, discutiéndose meses después en Comisión durante diez días y aprobándose en Pleno el 15 de julio, siendo sancionada por la Jefatura del Estado el día 20 de dicho mes y año, es decir, a los cuatro años justos de que la anunciara el Decreto-ley 10/59, de Ordenación Económica.

5. La Ley 110/63 y las dificultades en su aplicación

Siguiendo plenamente el patrón imperante en Europa occidental, 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 (los dos supuestos genéricos de las colusivas y las abusivas de las empresas con dominio del mercado), y un órgano funcionalmente independiente —el Tribunal de Defensa de la Competencia (el TDC)— que, como Tribunal administrativo especial, los resolvía, intimaba al cese de tales prácticas y proponía al Gobierno la imposición de multas. La Ley preveía también la declaración por el Tribunal de práctica exceptuable. Por último, dentro del Servicio se crearon: el Consejo de Defensa de la Competencia, que actuaría como órgano consultivo y nexo de unión entre el Tribunal y el Servicio; y el Registro de Prácticas

¹⁴ GÜNTHER, E. (1963): «La ordenación de la concurrencia en España: condiciones y posibilidades», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 353, pág.120. Madrid.

¹⁵ TAMAMES, R. (1963): «Empresas y grupos dominantes en la economía española», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 353, pág.107. Madrid.

Restrictivas de la Competencia, en el que se inscribirían las antes citadas prácticas exceptuables y los acuerdos de concentración de empresas cuando se obtuviera el control del 30 por 100 del mercado, solo como información para poder vigilar posibles abusos de posición de dominio.

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 y siguiendo de cerca su articulado, dicha Ley tenía aspectos técnicos muy sólidos y para su aplicación se había diseñado nada menos que un instrumento administrativo especializado, como en casi todos los países, y con la más elevada y única autoridad, dotado de garantías extraordinarias de independencia y objetividad, aunque carecía prácticamente de la potestad de imponer sanciones, y un Servicio con un Director general al frente. Las garantías extraordinarias de independencia por las incompatibilidades exigidas a los Vocales del Tribunal y al Director del Servicio, según el relato del profesor Villar Palasí (recordemos que era Subsecretario de Comercio y que había sido designado Procurador en Cortes para defender la Ley), se introdujeron inesperadamente en el Pleno y, por ser absolutas hasta el cuarto grado de parentesco y obligar a desprenderse de todo tipo de acciones u obligaciones, tenía el objeto de que no se pudiera encontrar a nadie para el cargo, pues el sueldo debía aprobarse en las Cortes y su cuantía no compensaría tanto rigor.

En efecto, dado que había desaparecido buena parte de los mecanismos de intervención *a priori* en la economía y el comercio, la Exposición de motivos de la Ley explica que esta viene a cubrir un hueco que se juzga peligroso, el hueco que deja la supresión de las intervenciones administrativas. En sus palabras: «Libertado en gran parte nuestro comercio exterior, suprimidas la mayoría de las intervenciones administrativas en materia de distribución y de consumo interior y reducidas al mínimo indispensable las técnicas de intervención, es necesario el complemento de estas supresiones con un perfecto deslinde del orden público económico». Pero,

como señala en la citada entrevista el profesor Villar Palasí, los Procuradores del tercio sindical se oponían totalmente a la misma, acostumbrados a los precios tasados y fruto de la colusión entre los empresarios del sindicato, desconfiando del papel clave de la defensa de la competencia para asegurar la libertad de empresa y, de este modo, los legítimos intereses de los consumidores. No se quería comprender que se pasara de los precios tasados, a condenar que se fijaran los precios a través de las colusiones que constaban en las actas de sus reuniones. Un argumento algo más refinado era el que aducía el Procurador Emilio Lamo de Espinosa en su enmienda a la totalidad de la Ley: como no se ha llegado a la supresión absoluta de las trabas administrativas, no existe esa libre competencia que se tenga que defender¹⁶.

Al final, la Ley salió adelante, pero pronto se vio que iba a tener una aplicación escasa y poco relevante pues, igual que sucedió con la liberación del 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.

Ciertamente, a comienzos de ese mismo año 1963 la pérdida de fuerza del impulso liberalizador se puso de manifiesto en la política industrial con la aprobación del Decreto 157/63, de 26 de enero, sobre «libre instalación, ampliación y traslado de industrias dentro del territorio nacional», pues, junto a la supresión de la autorización administrativa previa en algunos sectores, en otros se mantenía si no se cumplían los requisitos mínimos de capacidad y, todavía en otros muchos, se exigía la licencia previa del Ministerio de Industria con un fin altamente proteccionista de empresas ineficientes.

Siguiendo las recomendaciones del Informe del Banco Mundial, esta política intervencionista se multiplicó desde que a finales de 1963 se aprobó la Ley del Plan de Desarrollo, de 28 de diciembre, que contenía

¹⁶ Según cita de GARRIGUES, J., obra citada, pág. 40.

en su artículo 4º una instrumentación práctica del principio de subsidiariedad obligando, antes de crear una empresa del INI, a convocar un concurso para comprobar el desinterés de las empresas privadas. Días antes, ya la Ley de Industrias de Interés Preferente, de 2 de diciembre, había suprimido la concesión automática a las empresas del INI de los beneficios tributarios y financieros otorgados en la Ley fundacional. Probablemente, el mecanismo de estímulo más utilizado fue el de las acciones concertadas, que desplegó una activa labor de subvencionar empresas deficientes, que fue conocida como la «política privatista» de López Rodó y López Bravo¹⁷.

En fin, la Ley del Plan, a los efectos de reestructuración de la industria, prevé el fomento de las «agrupaciones de empresas, fusión de instalaciones, asociaciones de investigación, creación de servicios comunes y todas cuantas acciones empresariales redunden en la formación de unidades de producción y procesos de distribución, siempre y cuando no constituyan prácticas restrictivas de la competencia». Pues bien, pensamos que el profesor Garrigues critica con razón esta norma porque, pese a su condicionante final, siendo la Ley del Plan unos meses posterior a la Ley 110/63, debió ser más concreta al estar promocionando realmente estas asociaciones¹⁸.

El 1 de enero de 1964 entró en vigor la Ley 110/63. Por Decreto de 30 de enero, publicado en el BOE de 5 de febrero, fue nombrado Presidente Jesús Rubio y García-Mina, que era Catedrático de Derecho mercantil en la Universidad de Madrid. Y por Decretos de 9 de enero se nombraron los siguientes siete vocales: Rafael Font de Mora Llorens, del Cuerpo de Ingenieros Agrónomos; Manuel Carrasco Verde, Teniente General del Ejército de Tierra; Mariano Gimeno Fernández, Magistrado del Tribunal Supremo; Eduardo Junco

y Martínez Azcoitia, Técnico Comercial del Estado; Alfredo López Martínez, que posteriormente fue Subsecretario de Justicia; Manuel Martínez Pereiro, Inspector de Trabajo; y Mariano Rojas Morales, Ingeniero Industrial al Servicio de Hacienda.

A tenor de lo dispuesto en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, la toma de posesión se tenía que haber producido en el plazo de un mes desde la publicación de los nombramientos pero, ante la existencia de causa justificada, como fueron las dificultades de instalación de la sede del Tribunal, por Orden del Ministerio de Comercio de 29 de febrero de 1964, se acordó la prórroga de dicho plazo, por lo cual la toma de posesión tuvo lugar el 16 de abril de 1964, el mismo día en el que el profesor Garrigues pronunciaba su segunda conferencia. A este respecto, hay que señalar que la cuarta y última la dedicó a «Las normas adjetivas de la Ley», planteando la cuestión del artículo 7º de que, por un lado, «El Tribunal gozará de plena y absoluta independencia en su función» y, por otro, que estará «adscrito en lo administrativo al Ministerio de Comercio», lo que parece ser contradictorio. Sin embargo, para él, la independencia no está en las palabras de la Ley ni en declaraciones de principio, sino en las personas por lo que, en este caso, se puede confiar por ser ya conocidas, que responden a estrictos imperativos de la justicia¹⁹.

Por la Ley 252/63, de 28 de diciembre, —la misma fecha de la Ley del Plan de Desarrollo— se fijaron de las plantillas y dotaciones del personal del Tribunal, Servicio y Consejo. En consecuencia, paralelamente a la constitución del Tribunal, se acordó el nombramiento del Técnico Comercial del Estado Leopoldo Zumalacárregui Calvo, como Director General del Servicio. Simultáneamente, siguió ejerciendo de Director General de Política Arancelaria quien, hasta el curso 1962/63, había sido profesor encargado de Historia Económica Mundial y de España en la Facultad de Ciencias Po-

¹⁷ BOYER. M. (1975): «La empresa pública en la estrategia industrial española: el INI», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 500, págs. 101 a 103. En este mismo número de ICE, ver también el importante artículo de Luis MARTÍ «Estabilización y Desarrollo».

¹⁸ GARRIGUES, J., obra citada, pág.92.

¹⁹ GARRIGUES, J., obra citada, pág. 112.

líticas y Económicas de Madrid, en cuyos cursos se había venido turnando con el entonces Ministro Alberto Ullastres.

Con fama de excesivamente detallista y serio, demostró ser un gran profesional y un trabajador ejemplar²⁰. Según recuerda Federico Pino García, Técnico Comercial del Estado, que estuvo a sus órdenes tanto en Política Arancelaria como en el Servicio, Leopoldo Zumalacárregui, desde el primer momento, no dudó en emprender y organizar el trabajo con la mayor seriedad y verdadero entusiasmo en su nueva función. Para ello, se instalaron en los despachos que tenía el Ministerio en la calle Goya, 3.

A título de ejemplo, citaremos dos de las primeras actuaciones del Servicio. Quizás la primera de todas fue la solicitud de inscripción el 30 de marzo de 1964 en el Registro de Prácticas Restrictivas de un acuerdo de concentración de empresas, presentado por Standard Eléctrica, S.A. por la sucesiva adquisición, junto con el INI, de participaciones en el capital de Marconi Española, S.A. hasta alcanzar el 31 por 100. La segunda pudo ser la comisión de servicios encargada a Federico Pino para realizar determinadas averiguaciones en empresas cementeras como consecuencia del expediente abierto por la denuncia que siguió a la suspensión del derecho arancelario a la importación de cemento, acordada por el Gobierno por Decreto de 2 de febrero de 1961. Desplazado al efecto a San Sebastián, Federico Pino contó con la ayuda del Delegado Regional de Comercio, Juan José Canals Ruiz-Vernacci, también Técnico Comercial del Estado, quien 15 años después, en 1979, ocuparía la Dirección del Servicio hasta su temprano fallecimiento en marzo de 1980.

El esfuerzo emprendido, decíamos, no iba a tener un camino fácil. Precisamente, en abril de 1964, cuando finalmente la normativa y todo el edificio de la competencia se ponía en marcha, vemos en *ICE* que volvían

a arreciar las quejas de los empresarios suscitadas por la viva competencia promovida por el proceso de liberalización exterior e interior que abrió el Plan de Estabilización de 1959. Enrique Fuentes contestó desde el editorial de dicho número de *ICE* lanzando una vez más su labor crítica de la política económica practicada en cada momento. Bajo el titular «El precio de la eficacia», recordaba las palabras del Ministro de Comercio al dar cuenta a las Cortes de las medidas de estabilización pronunciadas con su habitual didáctica tranquilizadora: «la liberación significa, fundamentalmente, competencia, libre concurrencia, la liberación significa que los consumidores tendrán, en definitiva, los bienes de consumo al precio mínimo posible, porque los beneficios del empresario se reducirán también al mínimo compatible con el estímulo de la producción; pero, a su vez, el empresario tendrá asegurados los beneficios, porque el mercado se le amplía, porque las materias primas se le suministran, porque las máquinas y los repuestos le llegan cuando los necesita. Competencia quiere decir rebaja de precios».

Es más, aunque a Enrique Fuentes no le sorprendía la añoranza de los empresarios por un mundo menos competitivo, a la cita del discurso del Ministro añadía una prueba concluyente: un pequeño cuadro en el que constaban las cifras y las fechas, desde diciembre de 1959 a diciembre de 1963, demostrativas de que el proceso de liberalización (medido tanto en porcentajes de los regímenes de comercio, como en las posiciones arancelarias) había sido gradual y limitado, por lo que la liberalización de las importaciones todavía quedaba a distancia de la lograda por los países de la OCDE. Eso sí, terminaba el importante editorial advirtiendo que el proceso de liberalización de importaciones era irreversible: «el último criterio para juzgar la conveniencia o no del sistema económico de empresa libre se halla en la eficacia... Y el precio de la eficacia no es otro que la competencia»²¹.

²⁰ VARELA PARACHE, M. (2011): «En recuerdo de Leopoldo Zumalacárregui». *Revista de Ciencias y Humanidades de la Fundación Ramón Areces*, nº 3, págs. 145 y 146. Madrid.

²¹ FUENTES QUINTANA, E. (1964): «El precio de la eficacia», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 368. Madrid.

Con este mismo sentido, no nos podemos resistir a comentar otro conocido párrafo del editorial de *ICE* del número monográfico de enero de 1963 (el que recogía las conferencias de Alcalá de Henares), «un editorial vigoroso y beligerante frente a las tendencias proteccionistas que recobraban entonces vigor en el Sector Público, tras el impulso aperturista que supuso el Plan de Estabilización», que fue citado en esos términos por Miguel Fernández Ordóñez²², como Secretario de Estado de Comercio, en la presentación del número monográfico de *ICE* dedicado también a la Política de competencia, de octubre de 1987. «Una Ley anti-monopolio no tendrá demasiado sentido ni verdadera eficacia si no se inserta en el marco de una política general de fomento de la concurrencia de amplia envergadura y suficientemente enérgica. Sería francamente contradictorio declarar, por una parte, la ilicitud de los acuerdos restrictivos de la concurrencia y permitir, por otra, la persistencia de obstáculos institucionales y estructurales a la concurrencia y la falta de flexibilidad en el sistema económico... En estos obstáculos y estas rigideces encuentran a menudo su mejor base los abusos y los acuerdos de restricción más peligrosos». Es decir, otra destacada y acertada advertencia en un oportuno editorial de *ICE* que seguía teniendo validez transcurridos 25 años y que coincide, además, con una de las conclusiones de Ramón Tamames en sus conferencias de Alcalá anteriormente citadas.

En fin, en aquellos meses de 1963 y 1964 con tales editoriales llenos de fuerza y beligerancia frente a la vuelta al proteccionismo, sacando a la luz las contradicciones evidentes en la toma de decisiones, el Gobierno optó por desequilibrar el crecimiento y distorsionar el mercado. Como señaló el propio Miguel Fernández Ordóñez, una de las principales lecciones de los procesos de liberalización es que no basta con privatizar, liberalizar y defender la competencia para que funcione el mercado, sino que es también esencial que exista un

eficaz sistema democrático y que disponga de administraciones capaces y no corruptas²³.

Quien resultó todavía más contundente fue otro añorado compañero, M. Jesús González: «Si la economía crecía en los 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»²⁴.

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, en detrimento del Tribunal que era mucho más independiente.

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, por Sentencia de la Sección primera, confirmada por Sentencia del Pleno en 1968, en un caso de concertación del precio del aceite de oliva envasado en la entonces provincia de Santander, y el Gobierno no atendió la propuesta. Pero el TDC tardó 20 años en proponer otra sanción.

²² FERNÁNDEZ ORDOÑEZ, M. (1987): «Política de competencia», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 650. Madrid.

²³ FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, M. (1999): «Privatización, Desregulación y Liberación de los Mercados», en *España, Economía: Ante el siglo XXI*. Director José Luis García Delgado, págs. 661 y 662. Madrid.

²⁴ GONZÁLEZ, M. J. (1979): *La economía política del franquismo, 1940-70 (Dirigismo, Mercado y Planificación)*. Madrid.

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, al final de la década de 1960, consideró estas situaciones como prácticas prohibidas, con lo cual, al elevar su propuesta al Consejo de Ministros, decidió este modificar la norma correspondiente a la conducta restrictiva (estos fueron los casos, por ejemplo, de Madrid y Logroño o de la derogación del perímetro de protección del mercado detallista de Yecla, donde los consumidores tenían que recorrer hasta cinco kilómetros para abastecerse).²⁵

En otro caso, la apertura de expediente por el Servicio, gracias a la gestión del mencionado Juan José Canals, 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 ficticiamente 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 tuvo 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 cier-

tas prácticas comerciales que, aun no siendo restrictivas de la competencia, resultaban 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 armoniosa de los dos campos en la Subdirección General de Defensa de la Competencia y de la Disciplina del Mercado, de 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 la posibilidad de obtener las ayudas del IRESCO.

La Ley 110/63 preveía también la realización de estudios de carácter sectorial sobre las condiciones de competencia mejorables, 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. En la década de 1970 se elaboró otro muy completo sobre el sector del cemento que quedó en proyecto.

Asimismo, es preciso 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

²⁵ GALÁN CORONA, E. obra citada, págs. 180 y 196.

libre competencia, la realidad es que generalmente no se evacuó tal informe.

En 1966 y 1967, además de producirse un retroceso en la liberalización del comercio, no deja de ser significativa 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.

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.

Posteriormente, por Decreto 3010/1971 se llegó a la regulación de los precios convenidos que 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, dictado en aplicación del mencionado Decreto-ley 8/1966, 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. La misma disposición redujo el número de Vocales de ocho a cuatro, aunque poco después, por Decreto 91/1968, se precisó que la reducción se haría con ocasión de vacante y el Decreto-ley 12/1970 derogó ambas disposiciones reductoras.

Tras la pérdida del rango de Director General, por Orden Ministerial de 1 de febrero de 1968, fue nombrado Jefe del Servicio Luis Muñoz de Miguel, quien en 1930 había ingresado con el número uno en la primera oposición al Cuerpo de Secretarios y Oficiales Comerciales que, andando el tiempo, iba a ser el Cuerpo de Técnicos Comerciales del Estado. En febrero de 1971 fue nombrado Vocal del Tribunal.

En abril de 1971 le sucedió al frente del Servicio otro destacado Técnico Comercial, Álvaro Fernández Suárez, verdadero especialista en comercio internacional, distribución comercial y defensa de la competencia, maestro de muchos de nosotros que, además, tenía fama de fino escritor y apreciado ensayista por sus obras filosóficas. Gallego cordial, había estado exiliado debido a la Guerra civil. A finales de 1976 pasó como Vocal al TDC.

Entre tanto, el órgano instructor sufrió el proceso de pérdida de identidad por los frecuentes cambios de estructura en la organización departamental del mercado interior, la defensa de la competencia y de los consumidores, a lo que todavía habría que añadir el largo intervencionismo de los precios. Afortunadamente, durante muchos años pudimos contar en el desafío de velar por una tensión competitiva suficiente con otro maestro de la especialidad, el también Técnico Comercial y Letrado de las Cortes Mariano Daranas Peláez, quien ocupó la Dirección del Servicio entre 1977 y 1979. En fin, un ejemplo de su buen hacer fue terminar con la corruptela del citado caso de los economatos laborales.

En febrero de 1982 fue nombrado Director del Servicio Nicolás López López, asimismo Técnico Comercial de gran valía que contaba con el aprecio de todos, pero que en el verano de ese año pasó al servicio exterior, hasta que en 1986 fue recuperado como Vocal del Tribunal.

En octubre de 1982 le sucedió al frente del Servicio Joaquín M^a de la Infiesta Ágreda, también Técnico Comercial, excelente funcionario y estimado amigo, quien contó con la ayuda de otro compañero de iguales cua-

lidades, que ya colaboraba con Nicolás López, Félix Martínez-Burgos. Ambos trabajaron a fondo haciendo una completa recopilación de los importantes retos que para la Administración y para las empresas suponía la entrada de España en la CEE en lo relativo a las normas de competencia, de todo lo cual dejaron constancia, entre otras publicaciones, en el artículo «Política de competencia y su repercusión en España»²⁶. La legislación española, inicialmente inspirada en las normas del Tratado de Roma se había quedado, sin embargo, rezagada tanto en su desarrollo como en su aplicación, por lo que la adopción del acervo comunitario dejaría al descubierto importantes lagunas legislativas, cuando no contradicciones con el Derecho europeo. Analizando detenidamente las similitudes y diferencias de la legislación española con la europea, se trataba de propugnar un cambio sustancial de actitudes y comportamientos tanto del Estado como de las empresas, lo que en el caso español tenía importantes consecuencias, en momentos de cambio estructural (Ley 27/84, de 26 de julio, sobre reconversión y reindustrialización) y constitucional (construcción paulatina del Estado de las autonomías). Para afrontar esos retos eran necesarios, entre otros, cambios en el edificio de la defensa de la competencia, institucionales (renovación y dignificación del Tribunal y del Servicio) y legislativos (futura Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia).

6. 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 3ª. 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, siendo Ministro de Economía y Hacienda Miguel Boyer y Secretario de Estado de Comercio Luis de Velasco, el primer Gobierno socialista tomó la importante decisión 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 Vocales 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.

En consecuencia, en diciembre de 1985 fue nombrado Director del Servicio, como Director General de Defensa de la Competencia, Miguel Comenge Puig, también Técnico Comercial del Estado, persona de

²⁶ MATÍNEZ-BURGOS, F. y DE LA INFIESTA, J. (1985): «Política de competencia y su repercusión en España». *Papeles de Economía Española*, nº 25, págs. 201-223. Madrid.

gran iniciativa, profundidad de criterio y enorme perseverancia. Muestra de todo ello fue conseguir que el Servicio pasara de ser una pequeña unidad a una Dirección General que llegó a contar nada menos que con cinco subdirecciones generales. Por supuesto, el incremento tanto del número de expedientes como del volumen de las sanciones fue paralelo. Años después fue nombrado Vocal del TDC.

El homenaje de reconocimiento y respeto de esta corta relación de destacados compañeros de aquella época inicial ha de incluir a otra excepcional responsable del cambio de actitudes por el Estado y las empresas en los primeros años de la época moderna, tras la integración en la CEE: Cristina Alcaide Guindo, cuya labor comienza ya diferenciándose de todos los anteriores porque empezó su andadura por la competencia siendo Vocal del Tribunal desde 1990 a 1996, pero terminándola a continuación y hasta diciembre de 1998 en el Servicio como Subdirectora General de Instrucción y Vigilancia —coincidiendo en ambos organismos con quizás la figura máxima del *antitrust* español, Inmaculada Gutiérrez Carrizo—. Pues bien, Cristina Alcaide, persona de indudable carácter, fue una magnífica funcionaria y especialista de la mayor altura en la materia. Trabajadora sin descanso, fue maestra de presidentes, vocales e innumerables instructores jóvenes y maduros, abogados, economistas y demás profesionales, que tanto le deben por su formación.

Y a todos los demás funcionarios, ya desaparecidos, jubilados altos cargos de las Administraciones Públicas, profesores, directivos de empresas o bien que llevan camino de serlo, les tenemos el mismo reconocimiento y respeto.

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. El control de las conductas se adaptó fielmente 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 y ha sido generalmente aceptado que el sistema de la Ley 16/1989 tuvo resultados bastante destacables, aunque durante su vigencia se suelen distinguir altibajos y diferentes etapas. 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 mono-

polios o con regulaciones que impedían el acceso de nuevas empresas, la introducción de competencia fue el objetivo prioritario, como determinó el Tribunal, especialmente, entre 1992 y 1995. Nuestra felicitación por su gran acierto a quien desde la presidencia del Tribunal dirigió tan importantes informes, Miguel Fernández Ordóñez, que tuvieron una influencia enorme en la liberalización y desregulación, especialmente, de los sectores de servicios. Con el Real Decreto-ley 52/1999 se puso fin a los informes de oficio del Tribunal, importante actividad que recuperó la CNC mediante su Ley fundacional 15/2007.

Pero aquí debemos concluir para que continúe el relato de este medio siglo de defensa de la competencia en España en otro artículo que recogerá las experiencias de los últimos cinco Presidentes del TDC y la CNC.

7. A modo de epílogo

Debemos recordar que la mayoría de las críticas que recibió la Ley 110/63 fueron injustas, como la tan reiterada cuando se promulgó al señalar que no era una ley de lucha antimonopolio, pues es sabido que fue una ley que vigilaba comportamientos, pero no regulaba estructuras ni lo intentó ni siquiera llegó a nombrar tal palabra, como tampoco hubo ninguna ley antimonopolio en ningún país de nuestro entorno. Por otra parte, la Ley, que cumplió con el objetivo de alinearnos tanto con las normas de los países de Europa occidental como con las del Mercado Común, constituiría nada más que un primer paso que tendría que ser completado por disposiciones posteriores y con medidas complementarias, sobre todo, de liberalización económica y de empresa pública, lo que no se hizo o se tardó demasiado en hacer.

Lo que faltó hasta que nos aproximamos a la integración en la CEE fue voluntad política para su aplicación, porque la defensa de la competencia y del verdadero libre mercado nunca fue el núcleo duro de la política económica. Lo que sobró con frecuencia

fue el desánimo en velar por el mantenimiento de una tensión competitiva suficiente entre las empresas y por la salvaguardia del libre acceso de las nuevas. Si bien el campo para la competencia irrestricta era muy estrecho por el creciente intervencionismo administrativo desde 1963 y por el control de precios (aparte de la exclusión práctica del sector agrícola), todo hace suponer que el grado de cartelización de la economía era importante. No obstante, la permisividad era notable, desafortunadamente. Quien perseveró una y mil veces fue Enrique Fuentes, maestro de maestros, como hizo en marzo de 1995, en una importante conferencia titulada «Competencia y Desarrollo Económico», al trazar para una economía ya integrada en la Unión Europea una estrategia para instaurar un «modelo abierto de economía de mercado», dentro del cual jugaran un papel fundamental la liberalización y la competencia en los mercados de bienes, servicios y capitales.

Referencias bibliográficas

- [1] ALCAIDE, C. (2005): «La evolución de la política de defensa de la competencia en “75 años de política económica y del TC y EE”, *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 826, noviembre, pags. 245-258.
- [2] BOYER, M. (1975): «La empresa pública en la estrategia industrial española: el INI», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 500. Madrid.
- [3] COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA: *Estudios e Informes*: web CNC <http://www.cncompetencia.es>
- [4] FERNÁNDEZ ORDOÑEZ, M. (1987): «Política de competencia», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 650. Madrid
- [5] FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, M. (1999): «Privatización, Desregulación y Liberación de los Mercados», en «*España, Economía: Ante el siglo XXI*». Director José Luis García Delgado. Madrid.
- [6] FUENTES QUINTANA, E. (1964): «El precio de la eficacia», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 368. Madrid.
- [7] GALÁN CORONA, E. (1977): «*Acuerdos restrictivos de la competencia*», Montecorvo. Madrid.
- [8] GARRIGUES, J. (1964): «La defensa de la competencia mercantil». *Sociedad de Estudios y Publicaciones*. Madrid.

[9] GONZÁLEZ, M. J. (1979): *La economía política del franquismo, 1940-70 Dirigismo, Mercado y Planificación*. Editorial Tecnos. Madrid.

[10] GÜNTHER, E. (1963): «La ordenación de la concurrencia en España: condiciones y posibilidades», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 353. Madrid.

[11] MARTÍ, L. (1975) «Estabilización y Desarrollo», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 500. Madrid.

[12] MATÍNEZ-BURGOS, F. y DE LA INFIESTA, J. (1985): «Política de competencia y su repercusión en España». *Papeles de Economía Española*, nº 25. Madrid.

[13] PÁNIKER, S. (1969): «Contestaciones de Alberto Ullastres a Salvador Pániker» en «*Conversaciones en Madrid*», Editorial Kairós. Barcelona.

[14] SARDÁ, J. (1970): «El Banco de España (1931-1962)», en «*El Banco de España. Una historia económica*». Banco de España. Madrid.

[15] TAMAMES, R. (1961): «*La lucha contra los monopolios*», Tecnos. Madrid.

[16] TAMAMES, R. (1963): «Empresas y grupos dominantes en la economía española», *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 353. Madrid.

[17] VARELA PARACHE, M. (2007): «Enrique Fuentes Quintana en el Ministerio de Comercio». *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 837, pág. 8. Madrid.

[18] VARELA PARACHE, M. (2011): «En recuerdo de Leopoldo Zumalacárregui». *Revista de Ciencias y Humanidades de la Fundación Ramón Areces*, nº 3. Madrid.

TODOS los **USOS** del **PRINCIPAL** **MEDIO** de **PAGO**



Existe la tentación entre los autores especializados en esta materia de contemplar al crédito documentario básicamente como instrumento para el cobro seguro de las exportaciones. Sin embargo, en la segunda parte del Cuaderno se estudia como eficaz instrumento financiero. Este aspecto menos conocido es muy importante cuando hay que competir en los mercados no sólo en calidad, precio, plazo de entrega, etc., sino también en el ofrecimiento de facilidades de pago al importador.

Cierto es que si siempre ha sido importante su utilización, especialmente cuando la empresa inicia su primera fase de internacionalización, lo es más ahora en un entorno de crisis generalizada que obliga a asegurarse más el cobro de las ventas exteriores.

80 páginas

Formato: 130 x 210 mm

PVP: 8 € (IVA incluido)

ISBN: 978-84-7811-761-1

Puede adquirir la obra en Internet, en ICEX y en las principales librerías

ICEX España Exportación e Inversiones

Pº. de la Castellana, 14 - 28046 MADRID - tel.: 91 349 6275/34

c.e.: libreria@icex.es - www.icex.es/publicaciones

ICEX