

# PRESENTACIÓN

*Fernando Becker Zuazua \**

La búsqueda de mecanismos que permitan la mejor asignación de los recursos disponibles en una economía se viene sucediendo desde los albores de la cultura humana. Esta es una cuestión que no acaba de resolverse por completo y ha dado lugar, y probablemente lo seguirá dando, a un profundo y provechoso debate en el análisis económico. Los cambios en los procesos de formación de la oferta y la demanda, unidos al continuo progreso tecnológico, han exigido la revisión, cuando no la reformulación, de postulados económicos que se creían inamovibles con el paso del tiempo. Fenómenos como la globalización y el cambio tecnológico están propiciando un nuevo escenario que requiere nuevas reglas de juego. El primer problema que se plantea, y de no fácil solución, es determinar los nuevos límites del mercado en un espacio como la Red, en el que las variables tiempo e información juegan un papel determinante modificando los tráficos mercantiles y financieros de manera radical, lo que complica enormemente los procesos de conformación de precios.

Las nuevas formas de relación entre los diferentes agentes que actúan en los mercados amplían las posibilidades de ejercer poder de mercado, escapando a las tradicionales políticas de regulación y competencia que garantizaban un determinado «orden de competencia». Aspectos tales como la posibilidad de acumulación masiva de los megadatos, la apropiación indebida de los nuevos derechos de propiedad o la utilización de precios personalizados, entre otros, acumulan un largo catálogo de imperfecciones que potencian los posibles «fallos de mercado». El reto, por tanto, para el análisis económico es grande. Las herramientas utilizadas hasta el presente, tales como los modelos econométricos o los procesos estadísticos se enfrentan a problemas nuevos que hacen dudar de la eficacia demostrada hasta ahora. La irrupción de las nuevas tecnologías en una economía digitalizada dispara las dudas sobre la calidad regulatoria de las normas e instituciones que intervienen en los procesos de mercado. La tradicional salvaguarda de muchos competidores y la eliminación de barreras de entrada no parece que esté siendo operativamente muy eficaz.

Es por todo lo anterior que *Información Comercial Española* se hace eco de estas preocupaciones, y presenta este monográfico como una aproximación al mejor conocimiento y debate de los retos planteados, ante lo que se supone una transformación radical del funcionamiento de la economía bajo nuevas y definitivas premisas. La revista se estructura en cuatro apartados: el primero, con aportaciones de carácter general

---

\* Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Rey Juan Carlos.

y teórico; el segundo aborda los retos a los que se enfrentan los reguladores, a la vez que se ofrece desde una perspectiva institucional un balance del primer lustro de funcionamiento de la Comisión Nacional de Mercados y Competencia (CNMC); el tercero afronta la casuística ofrecida por dos sectores de especial importancia como son el de los servicios financieros y la energía eléctrica. Y cierra el número un cuarto apartado, con un análisis del valor social de la competencia y un avance sobre las posibles líneas de mejora de la vigente Ley de Competencia.

**Margrethe Vestager**, comisaria europea de competencia, abre el monográfico reafirmando el compromiso de la Comisión Europea con el mercado único digital y el bienestar de los consumidores. Ello pasa por la prohibición de los acuerdos anticompetitivos y los abusos en las posiciones de dominio de mercado. Sus actuaciones en los mercados de clima y energía, tecnologías de la información, automoción y ayudas de Estado a las infraestructuras, entre otras, así lo atestiguan. La política de competencia instrumentada por la Comisión tiene como prioridades: el empleo, el crecimiento económico, la productividad, y la reducción de la desigualdad.

**Fernando Becker Zuazua**, una vez constatadas las nuevas condiciones impuestas por la globalización y la tecnología, reclama una revisión de los problemas derivados de los fallos de mercado desde la óptica de la competencia dinámica, poniendo de manifiesto la necesidad de revisar las políticas de competencia, ya que los indicadores de calidad institucional para el caso de España presentan importantes oportunidades de mejora.

**Pedro Schwartz Girón** enfatiza en su análisis que, dada la existencia de un orden espontáneo en las economías de signo capitalista, no parece necesaria la intervención continuada de los poderes públicos para evitar las situaciones de poder de mercado. En su argumentación exhibe ejemplos concretos que avalan sus afirmaciones.

**Francisco Cabrillo Rodríguez** se adentra en el «análisis económico del derecho» para afirmar que el marco jurídico resulta determinante para conseguir el crecimiento de la economía. Dando por supuesto la existencia de «fallos de mercado», cuestiona aquellas intervenciones públicas que se concretan mediante restricciones severas, ya se dirijan hacia determinados sectores, la creación de monopolios públicos o la simple aplicación de impuestos. La justificación argumental se basa en que los posibles beneficios marginales de tales medidas tienden a ser decrecientes mientras que los costes marginales de la regulación son crecientes.

**Juan Delgado Urdanibia**, desde el ámbito institucional, repasa las funciones, objetivos e instrumentos de los sistemas de defensa de competencia (SDC) para concluir que, para hacer frente a los nuevos retos en el buen funcionamiento de los sistemas de competencia existentes, no se necesitan cambios radicales en los marcos conceptuales actuales. Este proceso pasa por una serie de mejoras, entre las que destacan: una aplicación estricta del estándar de bienestar del consumidor, un aumento en el rigor del análisis de los mercados digitales y, ante el fenómeno de la globalización, evitar las restricciones extraterritoriales unilaterales, por lo que parece abogar por la necesaria coordinación de los actuales SDC.

**José María Marín Quemada**, presidente de la CNMC, hace una reflexión sobre el primer lustro de funcionamiento de esta institución. En ella subraya que, según las mejores prácticas internacionales, se han conseguido importantes ahorros para los consumidores, sin olvidar que en su razón de ser también está la protección de emprendedores y empresarios, a la vez que ejerce una importante labor pedagógica. Sus actuaciones han estado marcadas por el rigor, la prudencia y el ejercicio de su capacidad sancionadora ante conductas prohibidas de los cárteles. Además, se ha ocupado de la promoción de la competencia a través de informes, análisis y divulgación de la normativa existente. Termina el balance con una enumeración de posibles mejoras a consensuar, entre las que cabe mencionar la introducción del llamado «procedimiento de transacción» (*settlements*) ante los casos de conductas anticompetitivas, o la necesaria mayor coordinación entre las Salas de Competencia y Regulación; y por supuesto, asegurar la necesaria independencia dotándola de los suficientes recursos.

**Santiago Fernández de Lis y Pablo Urbiola Ortún**, desde una perspectiva sectorial, se ocupan de explorar los efectos de la economía digital en los servicios financieros. La irrupción de nuevos jugadores, tales como las grandes tecnológicas y las *fintech* o emergentes, modifica el mercado competitivo tanto por el tamaño como también por la propia naturaleza de una economía digitalizada. Llamam la atención sobre la excesiva concentración, los riesgos que se asumen en la separación de producción y distribución al eliminar determinados incentivos, la desprotección del consumidor, e incluso al introducirse situaciones de «riesgo moral» en la concesión de los créditos. Concluyen que, para garantizar la igualdad de condiciones, se hace necesario que la portabilidad y el acceso a los datos se realice en condiciones de reciprocidad, lo que evitará las concentraciones en pocos jugadores de gran tamaño y con poder de mercado. Los autores ponen de relieve las dificultades de las políticas nacionales de competencia cuando las operaciones superan las fronteras y circulan libremente por la Red. Por su parte, la Unión Europea, como mercado regional con capacidades de regulación transfronterizas, podría ser un modelo de referencia que inspire la creación de un organismo internacional auspiciado en el seno del G20.

**Óscar Arnedillo Blanco** se encarga de analizar la problemática de regular el sector energético. Considera que el objetivo del regulador es la eficiencia y dejar los problemas de distribución de la renta a la política fiscal. La cuestión es permitir que los precios cumplan su función de llevar al óptimo en el uso de los recursos. Asimismo, para lograr la descarbonización de la economía se hace imprescindible fomentar la electricidad como fuente de energía final. En el mercado mayorista se deben eliminar las distorsiones que afectan a los precios y a las decisiones de los agentes. La retribución de las redes debe garantizar la recuperación de los costes para poder prestar un servicio de calidad. En lo que se refiere al tramo minorista, los peajes deben reflejar los costes marginales del suministro, proporcionar información a los consumidores y reducir el alcance de las tarifas reguladas.

**Carlos Pascual Pons** entra de lleno en las consecuencias de la política de competencia para la sociedad, es decir, en «el valor social de la competencia». La cuestión

## PRESENTACIÓN

esencial radica en cómo contribuir a un crecimiento económico más justo y equitativo y, para ello, el autor se adentra en un análisis de los mecanismos que impactan positivamente sobre la sociedad. Contribuir a la mejora de la productividad, rechazar todas aquellas posibilidades de reserva de mercado, evitar la laxitud de las políticas de competencia o la extracción del bienestar de los consumidores en los nuevos mercados digitales son algunas de las claves que se analizan. Las prácticas anticompetitivas, provengan tanto del sector público como del privado, deben ser abordadas mediante el control de las denominadas «ayudas de Estado». Asimismo, la puesta en marcha de sistemas de compensación a los perjudicados por las infracciones contribuye a generar un efecto preventivo o disuasorio de tales actuaciones, lo que refuerza la defensa de la competencia. El autor concluye que, en las actuales circunstancias, de intenso cambio tecnológico y desequilibrios económicos y sociales, la política económica debe contemplar un crecimiento más inclusivo.

Por su parte, **Beatriz de Guindos Talavera**, directora de competencia de la CNMC, una vez transcurrida una década de vigencia de la actual Ley de Competencia, hace una valoración de la misma, a la que califica de muy eficaz a la hora de promover el funcionamiento competitivo de los mercados. De las conclusiones de su trabajo se desprenden una serie de líneas de mejora que pueden resultar de gran utilidad ante una posible reforma. Se refiere a aspectos todavía no previstos en nuestra jurisdicción actual como son los procedimientos de transacción (*settlements*) que ya se vienen empleando en otras economías de nuestro entorno desde hace tiempo. La promoción de la competencia y la prevención de las actuaciones anticompetitivas son cualidades que deben formar parte del ADN de los reguladores y supervisores en las actuales circunstancias. La reforma con ocasión de la transposición de la Directiva ECN+ podría constituir una ventana de oportunidad para introducir las mejoras que apunta la Directora de Competencia.