
Polítiques econòmiques reguladores

PID_00245541

Antonio Sánchez Andrés

Temps mínim de dedicació recomanat: 5 hores



Índex

Introducció	5
1. Polítiques de regulació	9
1.1. Problemes sectorials i objectius de les polítiques de regulació pública	9
1.2. Instruments de la regulació	10
1.3. Polítiques institucionals: les agències reguladores	17
1.4. Reordenació del sector públic i regulació	23
2. Polítiques de competència	27
2.1. Tipus de competència i lluita per mercats: definició de problemes	27
2.2. Competència perfecta i objectius de política de competència	29
2.3. Instruments de la política de defensa de la competència	37
2.3.1. Instruments actius	37
2.3.2. Instruments passius	42
2.4. Execució de la política de defensa de la competència	43
2.5. Avaluació de la política de competència	46
Exercicis d'autoavaluació	51
Solucionari	54
Bibliografia	55

Introducció

Quan es té present què és una economia de mercat, se sol fer referència a les relacions descentralitzades que estableixen les unitats econòmiques (productors i consumidors, en general). No obstant això, no totes aquestes unitats són iguals i la seva capacitat de relacionar-se amb la resta i amb l'entorn és diferent. Així doncs, des d'aquest punt de vista inicial, es poden destacar tres tipus d'irregularitats en les relacions descentralitzades entre les diferents unitats econòmiques:

- problemes informatius,
- poder de mercat i
- aparició d'externalitats.

1) En primer lloc, destaquen els **problemes informatius**. Aquests s'associen sovint a l'absència d'informació, que impedeix prendre decisions racionals als agents. En certs casos aquest tipus de problemes es pot resoldre amb l'establiment de noves fonts d'informació, recopilacions estadístiques, etc. No obstant això, en una situació com l'actual, en què les tecnologies de la informació s'han desenvolupat en gran manera, l'esmentat problema desemboca en un altre, és a dir, l'**excés de dades** disponibles, que distorsiona la capacitat de presa de decisions. Aquesta qüestió posa en relleu la necessitat d'establir mecanismes de processament de dades, de prioritització i de simplificació perquè puguin construir informació sobre les quals prendre decisions. En certs casos, aquest tipus de problemes es pot resoldre amb tractament informàtic de dades. L'excés de dades condueix a un escenari de problemes similar a quan no hi ha informació. No obstant això, totes dues dimensions són condicionades per la incertesa, és a dir, per la manca d'informació segura. En aquest cas, les solucions són molt difícils de dur a terme i els problemes informatius romanen, de manera que els agents presenten problemes per saber què, com o a qui demanar o oferir.

2) En segon lloc apareix el **poder de mercat**. Aquest consisteix en la capacitat d'imposar condicions a la resta d'agents amb els quals s'estableixen relacions econòmiques. En definitiva, aquest tipus de problemes altera la situació de lliure competència entre els participants en les relacions descentralitzades.

Dins el poder de mercat es poden establir tres situacions de natura diferent:

a) D'una banda, quan la competència és desitjable, però els participants hi estan interessats i tenen la capacitat de canviar-la en el seu propi benefici. Es tracta dels **acords de coordinació**; un exemple típic és la creació de càrtels.

b) D'altra banda, pot passar que la competència sigui possible, però no desitjable. Des d'aquest punt de vista es tracta d'una **competència destructiva**. En concret, es tracta d'aquelles activitats que requereixen, per exemple, la creació d'infraestructures molt costoses o realitzar inversions importants en innovació, com certes activitats de telecomunicacions.

c) Finalment, apareix l'opció quan la competència no és possible, i es deriva una situació de **monopoli natural**. Aquesta situació ha succeït tradicionalment en l'àmbit del transport ferroviari.

3) En tercer lloc, hi ha l'**aparició d'externalitats**. Aquestes van lligades a l'existència d'uns efectes secundaris de la realització de certes activitats econòmiques, amb un impacte positiu o negatiu més enllà dels límits de l'esmentada activitat. En termes positius, se sol argumentar els suports especials a la investigació bàsica o, en termes negatius, als impactes mediambientals de les activitats econòmiques. Les externalitats constitueixen punts de fuga (falta de definició en els costos o en els ingressos) en els beneficis i, com que aquests són els incentius de les unitats descentralitzades, es generen unes irregularitats molt severes.

Aquestes tres dimensions qüestionen l'activitat lliure en les relacions descentralitzades. En gran mesura generen desestabilitzacions, o liquidació de les activitats, o efectes secundaris perjudicials per a una part dels agents. Com a conseqüència d'aquest tipus de problemes, en el sector privat es justifica que s'estableixi una sèrie de limitacions a les seves activitats.

Arribats a aquest moment, caldria plantejar-se qui és l'agent més idoni per a establir aquestes restriccions. Potser es podria plantejar que el mateix sector privat establís aquestes limitacions; però, l'efectivitat és dubtosa. Per la part de l'entitat privada que suposadament hauria d'imposar les regulacions, hi ha dubtes seriosos sobre la seva neutralitat, tant per interessos propis, com per la facilitat amb què els agents afectats podrien influir en les seves decisions, mitjançant transmissions, per exemple, monetàries. Per la part del sector privat que havia de complir les regulacions, no apareixen incentius per a respectar les normes, especialment, quan limiten la seva capacitat d'obtenir beneficis. En ambdós casos, allò que es posa de manifest és que la recerca de benefici alteraria l'estabilitat econòmica. Per aquest motiu, és l'Estat, que va més enllà de l'interès mercantil, el que acaba imposant les limitacions a les relacions descentralitzades.

Aquestes intervencions poden ser de dos tipus:

1) D'una banda, *a priori*, és a dir, les normes que s'estableixen i que s'han de respectar: **política de regulacions**.

2) D'altra banda, *a posteriori*, que contemplen la relació descentralitzada entre els agents i actuen en cas d'alteracions en la lliure competència: **política de competència**. Totes dues són l'objecte d'aquesta unitat didàctica.

1. Polítiques de regulació

1.1. Problemes sectorials i objectius de les polítiques de regulació pública

S'entén per **regulacions** les regles o normes especialitzades establertes pel sector públic que són de compliment obligatori en el desenvolupament d'una activitat privada.

La qüestió essencial és que condiona el benefici dels agents que es relacionen, tant interempreses, com empresa-clients. El resultat és que es condiona l'estructura i el desenvolupament de les activitats econòmiques (mercat), i es presenten uns impactes directes sobre l'assignació en la producció i la distribució de recursos i rendes.

En termes generals, les regulacions tenen la voluntat d'actuar sobre els problemes comentats més amunt, és a dir, sobre les externalitats, el poder de mercat i els problemes informatius. Però, si concretem aquests aspectes, podem distingir els següents problemes específics.

1) **Monopoli natural.** L'aparició de monopolis comporta que l'empresa que l'ostenta té capacitat d'imposar quantitats, preus i condicions suplementàries. Aquesta situació s'agreuja quan el monopoli és natural, és a dir, hi ha una impossibilitat perquè altres empreses puguin accedir a aquest mercat i generar competència. Així doncs, les regulacions estatals cerquen evitar els efectes negatius que una empresa operi en una activitat en forma exclusiva i, especialment, quan hi ha obstacles seriosos perquè altres puguin accedir a aquest mercat.

2) **Conductes anticompetitives.** En certs casos, les empreses cerquen limitar la competència per a maximitzar-ne els beneficis. Aquests comportaments poden afectar:

- directament els mercats (sobre productes o sobre imposició de condicions addicionals);
- de forma indirecta (intervencions sobre canals de distribució), o
- sobre propietat (adquisició de capital de competidors).

Per a evitar les conseqüències negatives d'aquestes conductes, es tracta d'estimular o defensar la competència.

3) Externalitats. Aquest factor significa que la maximització de beneficis s'aconsegueix excloent costos, que adopten la forma d'externalitats. És a dir, que s'eludeixen costos o s'aconsegueix que siguin carregats a altres agents.

Per exemple, les contaminacions del medi ambient. L'objectiu de les regulacions en aquest àmbit és aconseguir que els agents es responsabilitzin dels costos que afecten la seva activitat econòmica, encara que també cerquen augmentar el poder de negociació dels agents afectats pels efectes negatius de les externalitats.

4) Problemes informatius. Sovint, s'assumeix que els agents tenen informació perfecta, de manera que poden decidir sobre quantitats i preus. No obstant això, en la realitat, la informació és imperfecta, molts cops parcial. D'altres vegades, la generació d'informació depèn d'un dels agents implicats, de manera que la manipula en funció dels seus interessos. En aquest cas apareix informació asimètrica. Les regulacions tenen per objecte millorar la generació d'informació existent en els mercats.

5) Mercats incomplets. Són aquells en què, per mitjà de l'oferta i la demanda, no s'acaben d'especificar els preus o les quantitats. Les activitats d'R+D+i solen ser afectades per aquest tipus de problemes. En aquests casos, resulta complicat, quan no impossible, determinar els fluxos econòmics de les activitats científiques i, per tant, només *a posteriori* és possible establir el preu dels seus resultats. En aquest cas, les regulacions tenen per objectiu reduir les incerteses.

Per exemple, les regulacions de patents ofereixen gaudir en una mena de règim de monopoli dels resultats de les innovacions obtingudes per estimular que se n'introdueixin altres de noves en el futur.

6) Selecció adversa. Té lloc quan les empreses seleccionen els clients més rendibles. Aquesta situació esdevé en l'àmbit de les assegurances quan no s'asseguren mèdicament persones grans o amb problemes especials, o quan s'introdueixen traves a les assegurances per a conductors joves, motos o persones que hagin tingut accidents repetits. Les regulacions obliguen a acceptar els clients problemàtics, almenys, en certes circumstàncies.

7) Risc moral. Consisteix en el fet que uns agents disposen d'informació privilegiada i adopten decisions els resultats negatius de les quals són suportats per uns altres de diferents. Per exemple, quan els bancs comercialitzen actius financers d'alt risc o amb condicions especials, sense coneixement dels seus clients, i els transmeten uns costos que no havien assumit. Les regulacions cerquen establir controls i una supervisió de les activitats.

1.2. Instruments de la regulació

Dins de les polítiques de regulació es poden distingir quatre tipus:

- polítiques institucionals,

- de regulació-marc d'activitats,
- condicionants d'activitats i
- sancionadores.

Per raons d'exposició, en aquest apartat s'explicaran les tres últimes i es deixarà per a la secció següent una anàlisi més detallada del primer tipus de polítiques.

Classificació de regulacions

Sobre participants

- De monopolis
- D'entrada i sortida
- De llicències amb límits de participants

Sobre preus

- De costos
- De beneficis
- De fixació de diversos preus
- De determinació de l'evolució

Sobre quantitats

Sobre qualitats

- De condicions productives
- De control informatiu

Les polítiques de regulació-marc d'activitats

Poden ser de dos tipus:

1) Les primeres afecten els **drets de propietat**. Encara que som en economies capitalistes on, en teoria, els drets sobre la propietat (ús, usufruct o venda) són plenament privats, en la realitat, per a certs tipus d'activitats s'estableixen límits. Per exemple, restriccions al fet que empreses puguin adquirir propietats en altres del mateix sector o d'altres de «propers».

Per exemple, a Espanya, que les generadores d'electricitat puguin adquirir a les distribuïdores aquest tipus d'energia.

Dins d'aquest tipus de polítiques estan bastant esteses les que condicionen les relacions dels accionistes en certes empreses grans. Entre aquestes sol aparèixer la prohibició o els límits al fet que estrangers puguin comprar paquets d'accions a empreses nacionals. També solen establir-se restriccions al fet que un mateix propietari pugui adquirir un volum molt gran d'accions en certes empreses, o limitar la representació de propietaris en els consells de direcció

de les empreses. Així mateix, per a certes entitats se sol implantar l'obligació d'informar per mitjà d'organismes estatals especialitzats sobre els canvis en l'accionariat.

Per exemple, l'article 181 del text refós de la Llei del mercat de valors del 2015 indica literalment:

«1. Les empreses de serveis d'inversió han d'informar la Comissió Nacional del Mercat de Valors, en la forma i amb la periodicitat que s'estableixi per reglament, sobre la composició del seu accionariat o sobre les alteracions que s'hi produeixin. Aquesta informació comprèn necessàriament la relativa a la participació d'altres entitats financeres en el seu capital, sigui quina sigui la quantia. Per reglament s'ha d'establir en quins casos la informació subministrada té caràcter públic.

2. A més, almenys un cop l'any, les empreses de serveis d'inversió han d'informar la Comissió Nacional del Mercat de Valors de la identitat dels accionistes que posseeixin participacions significatives, i indicar el volum d'aquestes participacions».

2) El segon tipus de polítiques afecten les **condicions per a entrar o sortir d'una activitat econòmica**. Sovint, quan la iniciativa privada vol escometre un tipus d'activitat, no n'hi ha prou d'iniciar-la, sinó que és obligatori complir uns requisits. En general, s'han de realitzar una sèrie de tràmits genèrics previs, com donar-se d'alta com a autònom, ser reconegut a la Seguretat Social, que l'activitat sigui compatible amb els plans d'ordenació de la zona, etc. També es requereix rebre de les autoritats una sèrie d'autoritzacions prèvies, com les sanitàries o les mediambientals.

Exemples de permisos estatals per a iniciar una activitat comercial

- Certificat d'informacions prèvies (posen en relleu la compatibilitat del domicili on es va a exercir l'activitat comercial amb l'activitat en si mateixa).
- Certificat de qualificació tècnica (on s'especifiquen les característiques de l'activitat i els seus possibles riscos, especialment, per als treballadors o per a l'entorn).
- Certificat municipal de zonificació (en el qual es posa de manifest que l'activitat empresarial és compatible amb les normatives d'ús per zones realitzada pel municipi).
- Autorització sanitària (que destaca que l'activitat empresarial és compatible amb la salubritat pública; sovint, queden exclosos de permisos les activitats relacionades amb activitats comercials –incloent-hi venda i reparació– d'aparells electrònics, d'electrodomèstics, de rellotges, de fotografia, de vehicles, llibreries, de paper, de mobles, sastreries, de calçat, de roba, matalassos, basars i altres).
- Certificats d'obertura (s'exigeixen per a obrir un negoci comercial; són coneguts sovint com a patents comercials).
- Certificat de qualificació d'activitat industrial (que indica que no hi ha riscos contemplats pel municipi on s'atorga).
- Permís d'edificació (amb el qual s'autoritza la construcció d'un espai per a ús d'activitats econòmiques).
- Permís d'obra menor (permet la realització d'obres que no alterin l'estructura principal de l'immoble on s'emprèn l'activitat econòmica).
- Canvi de destinació (és un document públic que permet canviar d'activitat en un immoble a una altra no prevista en el pla regulador del municipi).
- Recepció definitiva d'obra (que indica que un cop acabat de construir o reformar un immoble, s'adapta a les activitats que s'hi vol desenvolupar).

Juntament amb les mesures apuntades també s'exigeix, per a realitzar certes activitats, unes llicències especials que requereixen una sèrie de requisits. Addicionalment, també apareix l'exigència que per a realitzar certes activitats apareguin recollides en uns registres especials de les administracions públiques. Són els registres administratius, i aquesta exigència sol afectar les activitats que presenten un cert impacte sobre la salut o la seguretat, com les relacionades amb la medicina, els mediadors d'assegurances, les empreses habilitades per a desenvolupar activitats relacionades amb la seguretat industrial, les organitzacions d'instal·lació, manteniment i reparació de gas, electricitat o fontaneria. En general, els registres se solen fer servir per a facilitar les inspeccions dels negocis per l'Administració pública.

També es requereix la inscripció en un registre especial a les empreses relacionades amb vendes a distància (per telèfon, per correu o per internet), en aquest cas motivat en la defensa dels interessos dels consumidors.

Cal assenyalar que hi ha unes llicències especials que restringeixen absolutament la capacitat per a exercir certes activitats, que s'anomenen **barreres d'entrada**.

Un exemple de límits a l'accés a una activitat és allò que va esdevenir quan es van implantar les comunicacions amb telefonia mòbil a Espanya, i es va limitar la capacitat de posseir xarxa d'antenes a quatre operadors, de manera que la resta d'empreses van estar obligades a llogar els serveis de les anteriors.

També s'estableixen barreres de sortida, com per exemple, quan se subhasten paquets de línies de transport de passatgers per carretera (autobusos), on unes no són rendibles i altres cobreixen amb els seus ingressos les pèrdues de les primeres, però en cap cas es permet a l'empresa que deixi d'oferir els serveis de les primeres.

Les polítiques de regulació que condicionen internament activitats

En aquests casos no s'afecta l'estructura del negoci privat, sinó els processos sobre la seva gestió. En concret, aquestes regulacions es refereixen:

- a la fixació de preus,
- a l'oferta de quantitats o
- a l'establiment de qualitats (estàndards de producció).

Pel que fa a les regulacions que afecten els **preus**, poden tenir com a referència:

- els costos de producció,
- els beneficis,
- establir diversos preus simultàniament o
- marcar l'evolució dels preus.

En el primer dels casos es determina el **cost** i se li afegeix un **marge de benefici**; el preu queda fixat administrativament. Sovint, aquest tipus de regulacions significa establir uns **preus màxims**. Aquesta forma de regular es va utilitzar extensivament fins als anys vuitanta. Dins d'aquestes regulacions es poden

incloure les polítiques de preus màxims en lloguers o comercialització de gasolines. Dins d'aquest grup es podria considerar aquelles que fixen un preu final adaptat a les condicions dels consumidors, especialment quan afecten els segments dels més necessitats.

Un exemple, en el cas espanyol, seria la fixació del preu de la bombona de butà.

En certs casos, la regulació incideix en el **volum de beneficis** pel fet que considera que se n'ha de derivar un flux de recursos financers per a fer inversions en infraestructures o en innovacions que permetin l'obtenció i subministrar el bé o servei en l'actualitat i en el futur. En aquests casos, se sol conduir a la fixació d'un **preu mínim**. La fixació d'un marge comercial se sol establir en productes farmacèutics i també s'ha aplicat de manera extensiva en l'obtenció de productes agraris.

En certs casos, s'estableixen preus diferents per a un mateix producte, en funció dels horaris de consum o consumidors (**multipreus**).

En el sector de l'electricitat, les obligacions d'oferir preus diferents al llarg del dia o l'establiment d'un preu especial per als usuaris que mostrin una manca de recursos (bo social) serien exemples de tots dos casos respectivament.

Finalment, podem destacar les **regulacions sobre quantitats**, que poden afectar diversos àmbits de les activitats productives.

En primer lloc, l'exigència d'una **producció mínima**.

Passa, per exemple, amb el servei universal en telefonia a Espanya, que significa, entre altres coses, que tot usuari pot connectar-se a la xarxa fixa o manteniment de telèfons públics; s'assumiria per Telefónica, encara que sufragat, almenys parcialment, pels altres grans operadors de telefonia de l'estat. Dins d'aquest grup també es pot incloure l'ensenyament obligatori, com l'exigència d'un consum mínim.

En altres casos, s'han establert quantitats de **producció màxima**.

Ha succeït, per exemple, en la producció de llet, en l'acer o en les quotes de pesca.

En segon lloc, es poden referir a l'exigència de mantenir **capacitats productives excedentàries**, susceptibles de ser utilitzades.

Un exemple d'aquesta regulació és la que concerneix les companyies elèctriques, a les quals s'obliga, amb certes compensacions econòmiques, a mantenir centrals de generació d'energia disponible per si calgués fer-la servir.

En tercer lloc, hi ha les **inversions obligatòries**, com les que se sol fixar a les empreses que treballen en el sector dels hidrocarburs. Dins d'aquest grup també val la pena esmentar altres regulacions que afecten les **formes de producció** (qualitats), especialment les que afecten condicions mediambientals o eficiència energètica.

Per exemple, l'obligació de recollir, tractar i abocar aigües residuals per a aglomeracions urbanes de més de dos mil habitants a la UE. En termes d'eficiència energètica, el 2012 va culminar el procés de prohibició de fabricació de bombetes de llum incandescents a

la UE. D'aquesta manera s'estimularia l'ús d'altres alternatives, com les de baix consum, les de LED, etc., i s'estalviaria energia elèctrica.

Dins de les regulacions de les qualitats podem destacar les que estableixen condicions addicionals per a l'exercici d'una activitat. Solen condicionar la forma com es desenvolupa una activitat econòmica, concretant requisits addicionals.

Per exemple, als establiments farmacèutics s'ha exigint tradicionalment requisits d'especialització del propietari, distància entre farmàcies, però cada vegada més se'ls imposen condicions sobre controls de costos o ofertes addicionals de productes. En el cas dels estancs, es tracta, a Espanya, de concessions de l'Estat, que exigeixen rebre un permís especial i s'obliga a reunir una sèrie de peculiaritats sobre presentació externa, format de productes, etc. Per a desenvolupar activitats de taxista, a més d'exigir una llicència, cal un carnet de conduir especial per a transport de passatgers, no tenir antecedents penals, i, en certs casos, s'exigeixen unes condicions tècniques específiques als cotxes, un cert nivell d'estudis als conductors o anar vestits amb decòrum.

En altres casos, s'estableixen estàndards que limiten o exclouen les possibilitats d'exercir activitats, malgrat la seva rendibilitat privada. Una part important de les regulacions estatals sobre estàndards de producció es refereix a aspectes de salut, seguretat o medi ambient.

En termes de salut, només és possible produir i vendre productes farmacèutics quan els seus components han estat aprovats per les autoritats sanitàries. Sovint es prohibeix l'ús de certs components en medicaments que n'impedeixen la comercialització.

En l'àmbit de la seguretat, especialment alimentària, les regulacions són molt extenses. Van des de l'obligació d'especificar les composicions dels productes, definir les formes d'etiquetatge, la prohibició de fer servir certs components o l'establiment de característiques en els envasos o empaquetats. Però això va més enllà: condiona les formes d'obtenir els productes, és a dir, estableix restriccions als fertilitzants o insecticides que es poden fer servir en produccions agràries, a més de les obligacions de seguiments veterinaris en la ramaderia. Dins d'aquests últims destaca la regulació estatal cada vegada més intensa sobre els productes transgènics.

Dins d'aquest últim tipus de regulacions, val la pena esmentar les que obliguen a disposar d'**assegurances especials** o de reunir uns **requisits mèdics**.

Per exemple, la necessitat de contractar assegurances especials addicionals per a activitats de transport de passatgers, per a transportistes de mercaderies, especialment, per a camions pesats, i de responsabilitat civil per a treballadors contractats en certes activitats.

Per la seva banda, els negocis industrials o de comercialització d'aliments requereixen que el seu personal disposi d'un carnet de manipulador d'aliments, que exigeix un certificat mèdic per a evitar la transmissió de malalties infeccioses. Així mateix, les empreses o domicilis dotats amb certes infraestructures gasistes requereixen la realització de controls obligatoris anuals. També es podrien incloure dins d'aquest tipus de normes les que limiten la publicitat dels productes, com ara pel que fa al tabac.

Regulacions de l'àmbit estatal de la UE en producció d'estàndards de maquinàries

La UE ha emès, entre d'altres, dues directives, sobre maquinàries i sobre ús d'equips per a treballadors. Incideixen en els aspectes de salut i seguretat en el treball, condicionen

les característiques de les maquinàries industrials i, en cas de no respectar les normes indicades (regulacions), aquests equípaments no es podran produir ni vendre a la UE.

Les regulacions sobre maquinàries se solen referir a estàndards de construcció, dispositius de seguretat o de salut, materials perillosos, equips de protecció especial, controls ambientals, dispositius protectors, o especificacions elèctriques, entre d'altres. Sovint, els problemes de seguretat de caire divers són els que argumenten en última instància l'establiment de regulacions sobre construcció de maquinàries. En aquest sentit, la normativa comunitària destaca que els dissenys de maquinàries han d'evitar causar danys. En cas que no sigui estrictament possible, llavors s'estableix que s'han d'utilitzar mesures especials de protecció addicionals i, si persisteix la inseguretat, s'hauran de definir equips de protecció personal.

Pel que fa a la construcció de maquinàries, s'explicita que hauran de ser fabricades amb els materials pertinents, estar proveïdes de dispositius d'il·luminació adequats, alhora que no s'han de posar en funcionament de forma sobtada o, almenys, han de disposar de dispositius d'aturada d'emergència.

Per la seva banda, la fallada en la font d'electricitat no ha de generar situacions perilloses. Addicionalment, els sistemes o parts de protecció han de ser sòlids. Els problemes elèctrics, de soroll, de temperatura, de vibració, d'expulsió de gasos, etc. han d'estar controlats. Els aspectes de seguretat han d'estar ben indicats i es facilitaran instruccions per a indicar el muntatge, ús, ajust, etc. de les maquinàries.

Per la seva banda, les maquinàries han de disposar d'un expedient tècnic que evidencii que s'ajusta a la legalitat de la normativa de la UE. En el cas que la maquinària sigui catalogada com a perillosa, com ara les relacionades amb treballs amb fusta, aixecament de cotxes, equips subterranis, premses, etc., hauran d'atenir-se a una regulació addicional específica.

Les polítiques sancions

Quan l'Estat, en els seus diversos nivells, detecta que els agents no observen les regulacions emeses o les infringeixen, s'obre un expedient administratiu que avalua el caràcter de no respecte a la regulació estatal i, si escau, estableix si la infracció ha estat lleu, greu o molt greu. A aquesta conclusió, s'assigna un tipus de **sanció**, que pot ser de tres tipus.

1) En primer lloc, hi ha les **multes** o **sancions pecuniàries**, que varien en funció de la gravetat amb què s'hagi infringit la regulació. En certs casos s'estableix una quantitat i, en altres, un percentatge relacionat amb el grau d'incompliment.

Per exemple, en la normativa aprovada recentment sobre autoconsum elèctric, la legislació va establir un sistema molt detallista per a penalitzar els agents que tinguessin instal·lacions d'energia renovable no declarades i que no paguessin una taxa especial (taxa de suport).

2) En segon lloc, hi ha la **pèrdua de l'autorització** per a la realització de l'activitat. En general, s'associa amb infraccions greus i implica el cessament de l'activitat durant un cert temps, més o menys llarg en funció de la gravetat de la infracció.

3) En tercer lloc, apareix la **inhabilitació** per a exercir una activitat. Com en el cas anterior, s'associa amb transgressions, almenys greus, de les regulacions establertes. En efecte, el període esmentat d'abstinència va lligat amb la gravetat de la infracció.

Sovint, els tres nivells de sancions s'apliquen de manera progressiva, tot i que en els casos molt greus s'apliquen tots tres simultàniament.

Exemple. Categorització d'infraccions en activitats recreatives i d'espectacles públics (bars, restaurants, discoteques, etc.) per a infringir regulacions estatals i sancions

Infraccions molt greus

- Sobre llicències (no disposar de la llicència corresponent, incompliment de condicions de seguretat o de salubritat, superar la capacitat màxima, negativa de permetre l'entrada a agents públics en l'exercici de les seves funcions).
- Sobre desenvolupament d'activitat (tolerància amb tràfic de substàncies prohibides, celebració d'espectacles prohibits, venda de begudes alcohòliques a menors, arbitrarietat en l'admissió de clientela, no acreditació suficient del personal de control).
- Reiteració d'incompliments (reobertura de l'establiment sense el permís corresponent, acumulació de més de dues sancions greus).

Infraccions greus

- Sobre llicències (no tenir subscrites les assegurances corresponents, certes condicions de seguretat, incompliment d'accessibilitat per a minusvàlids, insonorització inadequada, no disposar dels llibres de reclamacions).
- Sobre desenvolupament d'activitat (suspensió d'espectacles sense justificació, admissió de menors quan està prohibit, venda de tabac a menors, publicitat enganyosa).
- Reiteració d'incompliments (acumulació de més de dues sancions lleus).

Infraccions lleus

- Incompliments d'horaris d'espectacles.
- Manca de neteja i higiene.

Sancions a infraccions lleus

- Sancions pecuniàries moderades.

Sancions a infraccions greus

- Sancions pecuniàries altes.
- Cloenda del local o prohibició de l'espectacle durant mig any.
- Inhabilitació per a organitzar o promocionar espectacles durant un any.

Sancions a infraccions molt greus

- Sancions pecuniàries molt elevades.
- Cloenda del local o prohibició de l'espectacle entre mig any i dos anys.
- Inhabilitació per a organitzar o promocionar espectacles entre un i tres anys.

1.3. Polítiques institucionals: les agències reguladores

Tal com hem apuntat fins al moment, les regulacions estatals no només són una part constituent, sinó consubstancial amb la mateixa naturalesa d'una economia de mercat. L'Estat emet aquestes normatives que organitzen l'economia (descentralitzada). No obstant això, la forma en què s'elaboren les regulacions en condiciona tant el contingut com l'aplicació.

Un element essencial en l'elaboració de les normes rau en les característiques de l'organisme administratiu que emprengui aquesta tasca. En gran mesura, aquesta qüestió està vinculada al grau d'especialització d'aquesta unitat estatal. Aquesta pot ser de diversos tipus, en funció del seu grau de diferenciació i de les competències de què disposa.

1) En primer lloc, es pot tractar d'una **secció no diferenciada** dins d'un ministeri. En aquest cas, no hi ha especialització en una àrea concreta.

2) En segon lloc, podria adoptar la forma d'un **departament ministerial**. En aquest cas, sí que hi hauria una diferenciació i una especialització, però, en principi, les seves competències estarien severament limitades (per exemple, la direcció general d'assegurances).

3) En tercer lloc, podria consistir en una **entitat ministerial amb autonomia** o bé **extraministerial**, però **dependent d'un ministeri** (en certa mesura, un exemple seria l'Agència d'Informació i Control Alimentaris, AICA, adscrita al Ministeri d'Agricultura i Pesca, Alimentació i Medi Ambient a Espanya). En qualsevol cas, sí que presentaria una especialització en una àrea específica; també tindria un cert grau d'autonomia, en funció dels casos concrets, però, en última instància, dependria del ministeri específic.

4) En quart lloc, apareixeria el cas d'una **entitat administrativa autònoma**, amb capacitat de presa de decisions pròpia, que no rendiria comptes a cap ministeri, però sí al govern (per exemple, l'Agència d'Avaluació de Polítiques Públiques, AEPP en les seves sigles en castellà).

5) Finalment, hi hauria el cas d'una **entitat administrativa independent del govern**, que només rendiria comptes al parlament o als tribunals. Aquest últim cas és el que s'anomena generalment agència independent (per exemple, el Banc Central Europeu).

La classificació anterior posa de manifest que s'ha d'adoptar una decisió sobre el grau d'especialització i autonomia de les entitats que emeten les regulacions estatals. Un element crucial de les polítiques econòmiques institucionals en aquest àmbit és la definició d'aquest grau d'autonomia i d'especialització d'aquestes entitats administratives reguladores.

De fet, com més gran és la definició de l'entitat, és a dir, la seva autonomia, i més es concentren les seves activitats i objectius, és a dir, la seva especialització, més se suscita la discussió entre la vinculació entre aquestes dues dimensions. En particular, es planteja per què quan es crea una entitat administrativa (agència) que regula un cert tipus d'activitat econòmica, no persegueix sistemàticament els objectius que se li han assignat (l'interès general). Això s'explica per quatre raons essencials:

- a) Interessos polítics
- b) Interessos econòmics de les activitats reguladores
- c) Interessos interns de l'entitat administrativa estatal
- d) Interessos en altres àmbits econòmics

a) Interessos polítics

Aquesta anomalia tindria lloc quan l'entitat reguladora orienta la seva activitat condicionada pels interessos del govern i, també, del partit polític que el sustenta. Aquesta discussió s'ha centrat a defensar que l'entitat administrativa (agència) reguladora sigui independent del govern. La constitució d'una agència independent del govern o, dit d'una altra manera, la delegació de les competències del govern en una entitat administrativa amb plena capacitat de decisió en l'àmbit concret, se sol sustentar en arguments que responen, essencialment, a dos problemes.

- En primer lloc, la **falta de capacitat tècnica-econòmica** de la major part de les entitats estatals per a escometre certes tasques i aconseguir determinats objectius, situació que condueix a la constitució d'aquest organisme administratiu especialitzat en el qual es concentrarien els tècnics més competents per a emprendre aquestes tasques. En definitiva, s'assumeix que les tasques cedides solen ser molt tècniques i complexes; un grup d'especialistes seria qui millor podria escometre els reptes econòmics en els àmbits delegats. Addicionalment, com l'atenció prioritària de l'agència seria aconseguir aquests objectius, s'aconseguirien d'una manera més eficaç. Aquesta última consideració se sustenta en el fet que l'agència corresponent tindria assignat prioritàriament un (sol) objectiu (per exemple, l'estabilitat de preus, com sol passar als bancs centrals independents) i seria avaluada en funció d'aquest resultat. Com a rerefons d'aquesta última idea, l'agència tindria, dins de l'estructura del poder executiu, un alt grau administratiu. El resultat hauria de ser una millor consecució dels objectius assignats. Així doncs, allò que justificaria la independència d'un banc central seria que els governs, per intentar guanyar eleccions, augmentarien el dèficit públic, que, en monetitzar-lo, generaria inflació. Privar el govern d'una part de les seves atribucions i assignar-les a un banc central, blindat amb independència respecte al primer, es transformaria en un vector rellevant per a assolir l'estabilitat de preus.
- El segon tipus d'argument és que la independència de l'agència respecte al govern eliminaria mecanismes d'influència sobre aquesta entitat i s'aconseguirien d'una manera millor els objectius establerts. El rerefons d'aquesta consideració se sustenta en el fet que els processos democràtics i, en concret, la realització d'eleccions, pot qüestionar la persecució dels objectius econòmics establerts. És a dir, que els governs, en tractar de gua-

nyar eleccions i mantenir-se al poder (factors polítics), poden deixar de banda la consecució d'objectius (econòmics). Per descomptat, aquest tipus d'arguments eleva la categoria de certs objectius econòmics, fins i tot més enllà de les decisions democràtiques, la qual cosa genera dubtes i una intensa discussió sobre aquest tema.

La garantia d'independència política (en el sentit de respecte al govern) de l'agència s'aconseguiria dotant-la d'un estatut d'autonomia i elevant el rang administratiu. El seu rendiment de comptes no seria al govern, sinó davant del parlament. Per a reforçar la independència, especialment pel que fa a interessos dels partits polítics, els directius de les agències haurien de ser elegits en períodes no coincidents amb les eleccions parlamentàries al país i, en general amb una durada major, per exemple per períodes de 6-8 anys. Les decisions d'aquest tipus d'agències haurien de tenir un caràcter executiu i, si escau, només podrien ser objecte de recurs davant els tribunals de justícia. Per descomptat, és inqüestionable que caldria una assignació financera suficient, tant per a cobrir les activitats corrents com les de les investigacions que hagués de dur a terme.

b) Interessos econòmics de les activitats regulades

Aquest problema sorgiria quan les regulacions es fan en benefici de les empreses que participen en les activitats regulades i en detriment de la població (interès general). Les agències regulen activitats econòmiques, però no són alienes a allò que esdevé en aquestes àrees econòmiques. Això passa per dos motius:

- D'una banda, com més complex és el sector, més específica serà la informació que es requereixi i es dependrà en major grau de com s'estableixi la comunicació amb els agents regulats. En definitiva, les actuacions dels reguladors dependran del comportament i informació facilitada pels regulats. Com que les regulacions que s'estableixin se sustentaran, almenys en part, en la informació obtinguda del mateix sector, els agents que desenvolupin les seves activitats tindran forts incentius per a esbiaixar-la a favor seu. És a dir, aquest inconvenient es fonamenta en la naturalesa asimètrica de la informació.
- D'altra banda, hi ha la grandària de les empreses implicades. En cas que siguin poc nombroses i de grans dimensions, no només estaran afectats els problemes informatius que hem esmentat més amunt, sinó també la mateixa posada en pràctica de les regulacions dels reguladors. Des d'aquest punt de vista, l'efectivitat, i, per tant, la valoració administrativa de l'agència reguladora dependrà del consens i de la comunicació que s'estableixi amb els regulats. Aquesta situació condueix a establir acords, *de facto*, amb els regulats, en contra dels objectius previs associats a l'agència, que reflecteixen el suposat interès general. Així doncs, els objectius que haurà de perseguir l'agència seran condicionats pels interessos de les em-

preses regulades, i es genera el fenomen que es coneix com a captura del regulador.

Per a evitar o limitar la captura del regulador es pot fomentar la competència dins dels sectors regulats. Quan hi ha un alt nivell de concentració empresarial i, més encara, quan els sectors són estratègics per a l'economia (per exemple, energia o telecomunicacions), podria ser recomanable que algunes de les empreses fossin de l'Estat, amb l'objecte d'obtenir informació addicional del sector i evitar comportaments de càrtel en la facilitació de dades al regulador. Un element essencial és aconseguir agrupar un nombre suficient de personal estable i amb un alt nivell de qualificació en les esmentades agències de regulació. En el cas que els sectors siguin molt dinàmics (telecomunicacions o banca), se sol defensar que les normes susceptibles de ser aplicades per les agències estatals gaudeixin d'una certa generalitat perquè puguin ser aplicades a un món canviant. Finalment, és imprescindible que disposin d'una suficiència financera.

c) Interessos interns de les agències estatals

En aquest cas apareixen interessos interns, vinculats a les persones que formen les agències, que condicionen les regulacions i no responen a l'interès general. Aquests interessos van lligats, en primer lloc, a la situació corrent i, en segon lloc, a la futura dels membres de les agències.

La corrent està relacionada amb el nivell de remuneració actual i l'estatus del personal. Aquesta situació pot generar casos de corrupció. Pel que fa a la promoció futura, és especialment rellevant per als directius de les agències, ja que després del seu mandat poden passar a ocupar rangs de funcionaris en ús, i que caiguin substancialment les seves retribucions, el seu estatus i els requeriments de les seves habilitats professionals. Aquesta situació genera el problema anomenat de les «portes giratòries», és a dir, quan càrrecs públics passen de treballar per a l'Estat al sector privat. Des del punt de vista dels càrrecs públics, especialment quan deixen els llocs a les agències estatals, els augmenten els ingressos i mantenen el nivell professional. Des de la perspectiva de les empreses en activitats estretament regulades, d'una banda, i en certs casos, obtenen una major «comprensió» dels seus interessos pels directius de les agències estatals que volen promocionar-se en el futur en el sector privat i, d'altra banda, un cop que aquestes persones treballen a les empreses privades, posen al seu servei el gran ventall de relacions polítiques i econòmiques que han acumulat (entre altres motius, lligades al càrrec exercit a l'agència estatal corresponent). Aquests fenòmens de portes giratòries no són aliens a l'establiment de mecanismes de captura del regulador.

Per a evitar aquest tipus de problemes, s'estableix com a mecanisme institucional el control parlamentari de les agències estatals. També s'assumeix que les remuneracions han de ser suficients. Finalment, en certs casos s'ha definit un sistema d'incompatibilitats de càrrecs. Aquesta incompatibilitat pot anar des

d'excloure tota activitat paral·lela de les persones que ocupen llocs alts en una agència estatal, fins a l'establiment d'un període de carència o d'impossibilitat d'ocupar càrrecs durant un període determinat en empreses privades vinculades a l'activitat on la persona ha participat en la regulació, i, finalment, excloure totalment la possibilitat que, un cop ocupat un càrrec directiu en una agència, es puguin exercir activitats en què s'hagi participat en la seva regulació.

Portes giratòries i agències estatals

La regulació del problema de les portes giratòries presenta serioses dificultats. Un dels obstacles essencials és que una persona que hagi ocupat un càrrec d'alta responsabilitat política, després necessita continuar vivint i, per tant, és plenament lícit que desenvolupi altres activitats o que pretengui promocionar-se. Per descomptat, part del seu capital acumulat correspon a la responsabilitat del càrrec públic ocupat, factor que li permet un saber fer que el distingeix de moltes altres persones i li concedeix una vàlua especial. Per aquest motiu, no és estrany que empreses privades presentin un interès especial a contractar-los o col·locar-los dins la seva àrea d'influència. El problema rau quan aquest saber fer es vol fer servir com a mecanisme de competència deslleial. És a dir, quan la prioritat és permetre a l'empresa accedir a una xarxa de contactes i utilitzar-los en els ressorts més influents de decisió de política econòmica (partits polítics, governants o d'oposició, parts del govern, estructures estatals o les mateixes agències) per a obtenir beneficis addicionals (per mesures pressupostàries o regulacions específiques) en perjudici dels altres competidors o de l'interès general de la població. Els problemes més vistosos, encara que no els més importants, de les portes giratòries tenen lloc quan un personatge vinculat a la regulació d'un sector acaba exercint posteriorment els seus serveis en l'activitat en la qual va participar regulant.

Exemples de trànsit de càrrecs públics a llocs en empreses privades a Espanya

Persona	Càrrec públic	Empresa privada
Felipe González	President de govern	Gas Natural
José M ^a Aznar	President de govern	Endesa
Josep Piqué	Ministre d'Indústria	Vueling
Narcís Serra	Vicepresident de govern	Caixa Catalunya
Rodrigo Rato	Ministre d'Economia	Bankia
Elena Salgado	Ministra d'Economia	Filial Endesa
Luis Croissier	Ministre d'Indústria	Repsol
Josep Borrell	Ministre d'Obres Públiques	Abengoa
Pedro Solbes	Ministre d'Economia	Enel (Endesa)

d) Interessos en altres àmbits econòmics (conflictes amb altres objectius de política econòmica)

Com més se separa una entitat reguladora de la resta del govern, més gran és la bretxa existent entre la política econòmica i la reguladora de l'agència, a més d'introduir contradiccions i impedir que es puguin assolir els objectius lligats a l'interès general. En aquest cas, el problema és que la realitat econòmica és complexa i les seves diverses parts estan relacionades. Això vol dir que quan apareixen distorsions en alguns àmbits econòmics poden reflectir-se en àrees

en què hi hagi una agència especialitzada en la seva regulació. L'eficàcia en l'acció de l'agència requerirà tractar d'expandir els seus àmbits d'actuació més enllà de les seves estrictes competències.

Un cas típic és el que passa amb el Banc d'Espanya, el principal objectiu del qual és el control de la inflació i la seva àrea de referència és el sector monetari-financer; però, són abundants els seus informes i recomanacions de política laboral, justificats per l'impacte que tenen sobre l'estabilitat de preus.

Entre els exemples típics d'interaccions entre polítiques econòmiques, hi ha la **pressupostària** i la **monetària**.

En el cas espanyol, la primera és competència del govern i la segona del Banc d'Espanya (Banc Central Europeu). L'aïllament estricte de tots dos agents dissenyadors d'aquestes polítiques econòmiques condueix a contradiccions serioses, límits en les seves eficàcies i problemes de legitimitat tant per al govern com per al Banc d'Espanya. En certs casos podien aparèixer contradiccions entre normes emeses per agències diferents, com passava abans, quan existien independentment la Comissió Nacional de Competència i les Comissions d'Energia o Telecomunicacions.

Per a evitar aquests problemes, s'estableixen **relacions informals** entre el govern i les agències corresponents, la importància de les quals és essencial tot i la poca visibilitat que tenen. Des d'una perspectiva més institucional, de vegades, s'aproven normes legals que prioritzen o cerquen coordinar decisions procedents d'agències diferents. També es tracta de resoldre aquest tipus de problemes per mitjà de la creació de comissions de coordinació, que es poden establir per a períodes relativament llargs o quan es presenten problemes greus específics.

1.4. Reordenació del sector públic i regulació

Després de la Segona Guerra Mundial, part de la dinàmica econòmica es va aconseguir mitjançant la participació directa del sector públic en l'activitat productiva dels països. L'Estat s'havia constituït en una gran estructura administrativa que tenia capacitat de centralitzar i distribuir recursos; això va ser molt efectiu en la lluita contra la desocupació, en la recuperació industrial i, en certs casos, per a aconseguir reequilibris regionals. No obstant això, a partir dels anys setanta o vuitanta, ja era palès que els resultats d'aquella conflagració bèl·lica, especialment a l'Europa occidental, havien estat superats i va començar a qüestionar-se el paper que havia exercit tradicionalment l'Estat en l'economia. Aquesta situació va conduir a reduir la participació directa de l'Estat en l'economia per mitjà de canvis en regulacions i privatitzacions.

a) Reordenació del sector públic

Una part de la reordenació del sector públic ha tingut lloc per mitjà de canvis en les regulacions dins el sector públic. Aquestes han adoptat la forma de canvis en les organitzacions internes dins de les empreses estatals, o bé mitjançant la separació d'activitats reunides sota una empresa estatal en diverses entitats públiques.

Un cas d'aquestes últimes a Espanya va ser quan es va separar en dues empreses estatals, Adif i Renfe, la infraestructura ferroviària i els vagons, respectivament.

Una altra de les polítiques de canvis en regulacions afecta les relacions entre el sector públic i el privat. Aquestes podien orientar-se a permetre que el sector privat desenvolupés activitats gestionades en exclusivitat fins al moment pel sector públic.

En el cas espanyol, per exemple, es tracta de permetre que el sector privat operi en els serveis postals urgents. Aquest tipus de casos té la particularitat que es passaria a permetre que el sector públic i el privat competissin en un mateix tipus d'activitat.

Un altre tipus de política de canvi en regulacions consisteix a permetre que activitats públiques siguin realitzades pel sector privat. Dins d'aquestes es poden distingir dos tipus de col·laboracions públic-privat:

- les contractacions externes i
- les concessions administratives.

La distinció essencial és que en la primera qui paga pel servei és l'Estat, mentre que en la segona són els mateixos usuaris.

Un exemple del primer tipus és la contractació de serveis de neteja per organismes públics, mentre que la gestió d'una piscina pública per una empresa privada seria un cas del segon.

Aquest tipus de reestructuració no és una privatització ja que la propietat roman en mans de l'Estat i, en últim extrem, el sector públic pot recuperar-la en qualsevol moment. Aquest tipus de canvis en les regulacions significa que un servei se subhasta, en unes condicions determinades i durant un període concret, entre diverses ofertes privades, de manera que es presenta el punt positiu que es genera informació sobre els costos del servei, alhora que, en general, es considera un instrument per a reduir costos en el sector públic.

Cal destacar que la cessió i el desenvolupament de la gestió del servei es fa seguint unes normes específiques que constitueixen una extensió en les regulacions. No obstant això, aquest tipus de polítiques presenta una sèrie de problemes:

- En primer lloc, després de la primera assignació al sector privat, l'empresa que ofereix els serveis posseeix una informació privilegiada sobre l'exercici de l'activitat, de manera que es troba en millor posició que les altres per a confeccionar les licitacions.
- En segon lloc, quan s'acosta la finalització del contracte de serveis prestats hi ha un desincentiu de l'empresa per a realitzar inversions i mantenir les condicions de les infraestructures i dels serveis oferts, i cau la qualitat.

- En tercer lloc, en els contractes a llarg termini, els preus i les condicions poden canviar, i alterar l'estructura de costos.
- Finalment, la cessió de determinats serveis pot significar una pèrdua de pràctica del sector públic en la seva realització i transformar-se en irreversible i, per tant, desembocar en una privatització *de facto*.

El cas més extrem de canvi en les regulacions és quan el sector públic ven la propietat d'una empresa i passa al sector privat, que procedeix a oferir el producte o el servei. En efecte, en aquest cas la política aplicada és una **privatització**. Cal assenyalar que, sovint, aquesta alteració tan important en la producció d'un bé o servei, en tractar-se del canvi de propietat de la base productiva on es genera, exigeix l'aplicació d'unes regulacions addicionals específiques per a evitar irregularitats en el conjunt o en una part del teixit productiu, com passa quan la privatització afecta empreses que tenen o disposaven d'un monopoli natural.

Per exemple, és freqüent transformar l'empresa estatal en una societat per accions i vendre'n una part, però que l'Estat conservi un percentatge més o menys gran de la propietat en la mesura que es vulgui influir en el comportament de l'empresa. O també en empreses considerades estratègiques, com va ser el cas de la privatització de la productora d'electricitat Endesa a Espanya; l'Estat va mantenir allò que s'anomena una acció d'or, és a dir, el dret de veto en certes decisions que poden modificar la situació estructural de les empreses (com el tancament de certes produccions o la realització de fusions empresarials). Fins i tot l'Estat pot introduir limitacions en l'ús dels seus actius a la nova empresa privada. Referent a això, quan es va privatitzar Telefónica, la nova empresa privada no podia establir límits al fet que altres companyies poguessin fer servir les seves línies de telefonia fixa.

Així doncs, quan té lloc una privatització, s'acompanya d'una bateria de regulacions estatals, és a dir, les privatitzacions no signifiquen una reducció de la intervenció de l'Estat en l'economia, sinó un canvi de les formes d'involucrar-se.

b) Límits en les privatitzacions i regulacions

Entre les raons que s'argumenten per a transferir actius del sector públic al privat hi ha el fet que els nous propietaris poden estar interessats a reorganitzar l'empresa per a aconseguir augments de productivitat i de competitivitat. D'aquesta manera, augmentarà l'eficiència econòmica, cosa que sol apuntar-se com un objectiu essencial de la privatització.

No obstant això, aquestes consideracions presenten problemes més enllà d'una perspectiva teòrica. En principi, si es vol millorar la productivitat o la competitivitat de l'empresa pública, no és obligatori privatitzar-la, sinó que es pot operar com en una altra empresa, per exemple, alterant el sistema d'incentius als directius o canviant les direccions. Una altra opció és reestructurar l'empresa, tant mantenint-ne la integritat com segmentant-la en diverses empreses estatals, o també fusionant-les. Addicionalment, es podria considerar la possibilitat de permetre que el sector privat accedeixi a les activitats

escomeses per les empreses públiques. En tots els casos, no cal la privatització, però sí un augment de les regulacions perquè les activitats econòmiques es mantinguin i s'expandeixin.

En funció del context competitiu on es desenvolupi l'empresa, es pot plantejar una privatització o no. En cas que no hi hagi competència, la privatització transformaria un monopoli públic en un altre de privat i els suposats beneficis del canvi de propietat no tindrien lloc, amb la peculiaritat que les suposades finalitats polítiques que es poden associar a una empresa pública desapareixerien. En el cas que sí que pogués desenvolupar-se la competència, hi hauria la possibilitat de privatitzar, però es podria contemplar mantenir alguna empresa pública en el sector com a complement de les regulacions addicionals que haurien d'emetre, i garantir en millor grau el funcionament de l'activitat econòmica (hi hauria una altra empresa que competiria en aquest mercat, alhora que podria generar informació addicional amb l'objectiu de millorar la regulació de l'activitat en concret). A més, en cas d'una privatització en condicions de competència, almenys, al principi, en una primera etapa de transició, caldria l'emissió de regulacions especials, que es podrien anar modificant a mesura que s'estabilitzés la competència dins del sector.

Juntament amb els límits en l'àmbit de la competència que s'imprimeix a la privatització apareixen altres restriccions de caràcter més productiu.

- En primer lloc, es tracta del manteniment d'activitats econòmiques estratègiques, però de vegades amb pèrdues (no rendibles econòmicament). Sobre aquest tipus d'activitats hi pot haver un interès per a mantenir-les per les seves vinculacions amb la seguretat del país (indústria de defensa), amb la creació d'ocupació regional (siderúrgia) o amb la producció de productes especials (productes energètics com el carbó).
- En segon lloc, hi ha activitats amb un impacte social, com la sanitat, la privatització de la qual podria tenir un rebuig social.

Sobre aquest últim tipus d'activitats, cal assenyalar que sí que es podrien privatitzar alguns segments, com els aspectes vinculats a malalties lleus, però seria difícil pel que fa als aspectes de malalties cròniques o tractaments per a la tercera edat. Més encara, en el cas de privatitzar segments sanitaris, podria ser efectiu només si tingués el suport, en última instància, del sector estatal, alhora que caldria ser conscients que creixerien les tensions financeres-presupostàries, ja que l'Estat concentraria els segments no rendibles.

2. Polítiques de competència

2.1. Tipus de competència i lluita per mercats: definició de problemes

Una economia de mercat es caracteritza pel fet que els diversos agents (consumidors i productors) es relacionen d'una manera descentralitzada intercanviant béns i serveis.

En general s'assumeix que hi ha una multitud d'agents, tant demandants com oferents, de manera que cap no pot exercir una influència especial sobre els preus i sobre les quantitats posades en circulació. En aquestes condicions tindria lloc allò que s'anomena **competència perfecta**.

La lògica de la competència perfecta seria la següent:

- 1) Tots els consumidors individuals revelarien les seves preferències i decidirien lliurement com satisfer les seves necessitats.
- 2) Aquesta situació determinaria *què produir*.
- 3) La lliure interacció entre els agents consumidors i productors transmetria la informació sobre les necessitats dels consumidors, que se sintetitzaria en la formació d'uns preus.
- 4) Amb aquestes dades, el productor, maximitzant els seus beneficis, s'adaptaria al consumidor i decidiria *què, com i per a qui produir*.

És a dir, que, tenint com a referència les necessitats dels consumidors i els interessos (beneficis) dels productors, s'organitzaria el procés productiu i s'assignarien els diferents recursos disponibles. En poques paraules, *què, com i per a qui produir* seria decidit pels mateixos individus per mitjà de la seva relació directa i lliure (el mercat).

S'atribueixen a la **competència perfecta** una sèrie d'efectes positius que, tot i que se sintetitzen en el fet que millora l'eficiència i augmenta el benestar material, es poden explicar de la manera següent:

- millor assignació de recursos, ja que la maximització de beneficis concentraria la utilització de recursos en la cobertura de les necessitats més importants i eliminaria els usos menys rellevants o més cars;
- major eficiència, ja que en tractar de maximitzar els ingressos financers, es produirà al menor cost possible;
- menors costos de transacció, perquè les decisions són adoptades pels mateixos individus en les seves relacions directes, sense necessitat d'intermediaris;
- major justícia distributiva, pel fet que els ingressos i resultats es deriven de les contribucions dels individus a l'activitat productiva;
- incentiva la llibertat individual, ja que ningú no regula els individus;
- estimula les tendències cap a l'equilibri, com a conseqüència del fet que els desequilibris generaran variacions en els preus que orientaran les reassignacions de recursos (els desequilibris seran temporals);
- incitació a la introducció d'innovacions, pel fet que serà una de les vies per a reassignar els recursos maximitzant els beneficis.

L'anterior perspectiva considera conjuntament la maximització de beneficis i la generació de competència perfecta com a elements inseparables. De fet, la maximització de beneficis s'aconsegueix utilitzant la via ortodoxa, la de la competència perfecta, en la qual els diferents individus incideixen sobre els preus, tractant de reduir-los, i quantitats, canviant produccions, augmentant-les o millorant qualitats. No obstant això, la maximització de beneficis no només es podrà aconseguir seguint aquest tipus de conductes, sinó també per mitjà d'**altres vies heterodoxes** econòmiques, entre les quals hi ha:

- l'adquisició d'altres empreses, especialment les competidores,
- arribar a acords sobre preus i oferta de béns amb altres productors que es troben en el mateix mercat,
- utilitzar la posició de domini en una àrea econòmica per a imposar condicions addicionals als clients,
- aconseguir ajuts públics per a reduir els costos de producció o realitzar competències deslleials.

En efecte, el resultat es reflectirà en un augment de preus, reduccions en quantitats ofertes, frens a les millores en qualitats, etc.

Finalment, també es poden maximitzar beneficis per mitjà de **vies estrictament no legals**. Per exemple, corrompent funcionaris relacionats amb l'àrea econòmica on treballa l'empresa, o eliminant físicament els empresaris competidors.

Les vies ortodoxes econòmiques de maximitzar beneficis són les idònies i coherents amb els suposats beneficis de la competència perfecta. Les vies no legals poden arribar a tenir un fort component criminal i són objecte de tractament en altres àmbits que no són els de la política econòmica. Les vies heterodoxes d'obtenir beneficis són agressives amb la competència perfecta i són objecte de les polítiques de competència pels efectes negatius que poden reportar, en general, per reduccions en eficiència i minoracions en el benestar de la població.

No obstant això, allò que és rellevant per a la iniciativa privada no és que hi hagi competència, més aviat perfecta, sinó maximitzar els beneficis. Per aquest motiu, la iniciativa privada operarà actuant sobre preus o quantitats, però si pot també ho farà utilitzant altres vies, les anomenades heterodoxes. És més, com més gran sigui la grandària de les empreses o més èxit tinguin els seus comportaments productius, disposaran de més marge de maniobra, és a dir, tindran més poder per a imposar condicions a la resta de participants (competidors o clients) i pressionaran per la generació d'una competència més imperfecta. Com que els mateixos participants (iniciativa privada) difícilment podran arribar a acords per a restablir una competència, més o menys, perfecta, aquesta situació justifica la intervenció de l'Estat i l'aplicació d'una política de competència activa.

2.2. Competència perfecta i objectius de política de competència

Així doncs, des d'un punt de vista dinàmic, els agents, en buscar la maximització dels beneficis, generen una competència imperfecta, els casos més extrems de la qual són els de tipus oligopolista i monopolista. El problema és que les empreses, en lloc de ser preu-acceptants i adaptar-se a la demanda, troben avantatjós imposar preus, reduir les quantitats produïdes o establir condicions especials per als clients.

El resultat condueix a una reducció manifesta de l'eficiència i el benestar social. Per tant, l'objectiu de la política de competència seria, en general, la promoció de la competència perfecta i, d'aquesta manera, es podria arribar als suposats efectes positius que se'n deriven i que s'han apuntat més amunt. Al final, el resultat seria un augment en l'eficiència econòmica. Cal assenyalar que la competència en la realitat serà imperfecta a causa de problemes derivats de les barreres d'entrada en l'activitat productiva, dels costos d'introduir canvis, de l'existència de diferenciació de productes o de la presència d'informació asimètrica. Quan les imperfeccions apropin la situació a les esmentades més amunt, és quan passaran a constituir objectius de la política de defensa de la

competència. No obstant això, en certs casos, l'increment de competència imperfecta està vinculat a augments d'eficiència, els quals queden exclosos dels objectius de la política de la competència.

En aquestes condicions, l'objectiu general de la política de competència és millorar el funcionament de mercat en el sentit de limitar les conductes anti-competitives. En termes didàctics, la política de competència lluitaria contra la competència imperfecta. Això es podria escometre generant competència i reduint les seves imperfeccions. La primera dimensió d'aquest tipus de política, la de crear competència, significa construir les relacions d'intercanvi entre els agents, tant perquè augmentin els agents en joc, com amb la pretensió que s'ampliïn les àrees on puguin intervenir. La segona dimensió, la de defensa, es refereix a com es desenvolupen les relacions ja existents entre els agents i, per tant, al·ludeix al poder que tenen.

Les polítiques de defensa de la competència, per tant, presumeixen que ja hi ha relacions descentralitzades entre els agents en àrees econòmiques concretes (mercats) i cerquen ajustar les relacions que manté, essencialment, el sector privat dins d'ell mateix. És a dir, tractarà d'evitar les conseqüències negatives d'un desequilibri en el poder entre els participants, tant entre empreses, com entre empreses i clients.

No obstant això, sovint s'identifica la política econòmica de competència amb la de defensa de la competència, mentre que la primera sol considerar-se com una part de la relacionada amb el sector públic.

Polítiques de creació de competència

Les polítiques de creació de competència tenen per objectiu que aparegui la competència i, per tant, s'orienten cap a l'extensió de l'activitat del sector privat. En gran mesura, aquestes polítiques tracten de generar competència on no n'hi havia. Dos són els motius que justifiquen aquesta absència d'intervenció del sector privat:

- D'una banda, perquè es tractava d'àrees d'acció exclusiva del sector públic i,
- d'altra banda, perquè no existia l'àrea econòmica en si mateixa per a la iniciativa privada.

Les limitacions en el desenvolupament d'activitats econòmiques o el fre en la competència es justifiquen per diferents motius:

- En primer lloc, per raons morals. En aquest cas, se sol considerar que certes activitats no s'han de mercantilitzar, com ara la producció i tràfic de persones.
- En segon lloc, per motius econòmics. Es considera que les activitats han de tenir controls especials per les seves implicacions sobre la salut o la seguretat. Dins d'aquestes hi hauria les regulacions de les activitats relacionades amb la producció i venda d'armes o drogues.
- En tercer lloc, a causa de qüestions tecnològiques. En aquest cas, els canvis tecnològics obren la possibilitat de realitzar noves activitats, però calen regulacions especials perquè es puguin desenvolupar. Per exemple, el tràfic de dades sobre persones, especialment, el massiu.

En tots aquests casos, o hi havia regulacions que impedeixen la realització de les esmentades activitats, o bé són realitzades per l'Estat, la qual cosa crea un monopoli públic.

En aquest context, les polítiques de creació de competències anirien encaminades a fomentar la participació del sector privat en la realització d'aquestes activitats; es justifica en el canvi de les condicions morals, econòmiques o tecnològiques. Dins de les polítiques de creació de competència es poden distingir tres grups:

1) En primer lloc, hi ha les retirades del sector públic de la realització d'activitats, que són ocupades pel sector privat, amb la qual cosa s'incrementa, almenys potencialment, la competència. Aquest tipus de polítiques poden ser de dos tipus.

- D'una banda, el sector públic pot vendre propietats a la iniciativa privada, que passa a desenvolupar aquestes activitats.
- D'altra banda, l'Estat pot cedir certes activitats que seran abordades pel sector privat, i adopten la forma de concessions administratives i contractacions externes.

2) En segon lloc, es pot ampliar la competència per mitjà de la desregulació de mercats. En aquest cas, destaca l'eliminació de restriccions al sector privat; es tracta de la reducció de quotes de producció o l'eliminació de preus administrats. Sovint, quan es privatitza un monopoli natural, s'introdueixen limitacions en preus i en quantitats mentre s'aconsegueix que s'estengui la presència d'altres empreses en aquest tipus d'activitats.

3) En tercer lloc, consisteix en la introducció de noves regulacions per a aconseguir la mercantilització d'una àrea econòmica. Referent a això, cal no oblidar que sovint no es poden crear nous mercats sense el suport de regulacions estatals. Per exemple, per al desenvolupament i la consolidació del comerç electrònic va ser necessari que els estats garantissin uns drets i obligacions de les parts i unes seguretats en els sistemes de pagaments.

En el mateix sentit, en certs països, les activitats de turisme sanitari relacionat amb inseminacions artificials estan limitades o, fins i tot paralitzades, per les restriccions estatals existents.

Cal assenyalar que l'acompliment d'activitats econòmiques pel sector privat no vol dir que augmenti la competència, sinó que aquestes activitats deixin de quedar atrofiades. Així doncs, sovint, això significaria la necessitat d'aplicar polítiques complementàries de defensa de la competència.

Els **objectius** de les polítiques de defensa de competència es concentren a lluitar contra l'excessiu control de mercat dels agents (empreses):

a) Acords i pràctiques restrictives o abusives

Aquest objectiu està relacionat amb la prohibició de comportaments empresarials orientats a impedir, limitar o falsejar la competència. Aquesta pot afectar diversos àmbits, com:

- la fixació de preus o condicions econòmiques,
- limitacions o establiment en controls d'activitats (producció, distribució, desenvolupament tècnic o inversions),
- repartiments de mercat o
- l'aplicació de contractes que deixin en situació de desavantatge uns competidors davant d'uns altres.

Dins seu hi ha la lluita contra la competència deslleial. Aquestes pràctiques tenen lloc quan un fabricant o venedor no observa les normes bàsiques d'honestedat de la competència. Conductes d'aquesta mena són:

- vendre productes per sota del seu cost (dúmping de preus o vendes amb pèrdues),
- confondre els consumidors sobre el preu final o característiques del producte (explotació de reputació aliena o actes d'imitació),
- difondre informacions falses sobre els competidors (denigració),
- tractar d'identificar-se amb competidors perquè adquireixin la producció pròpia (confusió),
- establir condicions addicionals als proveïdors als quals es compra la major part de la producció, que no estan vinculades al mateix producte (actes de dependència econòmica).

Classificació d'actes de competència deslleial més importants

- Actes de confusió: Quan es tracta de desorientar el comprador indicant que un producte té unes característiques que no té.
- Actes d'engany: Quan s'emet una informació deliberadament falsa sobre una mercaderia.
- Ofertes de condicions paral·leles: Quan se subordina la realització d'un contracte a l'acceptació d'unes prestacions suplementàries que no tenen relació amb el contracte originari.
- Actes de denigració: Es refereix a la difusió d'informacions que perjudiquin la fama dels competidors.
- Actes de comparació: Són activitats per les quals es comparen productes amb els de la competència de manera tendenciosa (quan les característiques no són anàlogues, són irrelevants o no són comprovables).
- Actes d'imitació: Consisteix a assemblar-se a productes de competidors per a evitar que es puguin consolidar en el mercat.
- Explotació de la reputació aliena: Consisteix en l'ús d'elements distintius de productes de competidors per tal de captar part de la seva quota de mercat.
- Violació de secrets: Consisteix en la divulgació de secrets empresarials sense el consentiment dels propietaris.
- Inducció a la infracció contractual: Consisteix a incentivar treballadors, proveïdors, clients i altres a infringir els deures contractuals establerts amb els competidors.
- Violació de normes: Consisteix a introduir-se o mantenir-se en un mercat infringint normes legals.
- Venda amb pèrdua (dúmping a preus): Consisteix en la venda de productes per sota del seu cost per a eliminar la competència.

Dins d'aquest àmbit hi ha els acords de **col·lusió** o **càrtels**. Això significa que diverses empreses en un mercat deixen de competir entre elles i coordinen els comportaments.

Aquests poden ser: **horitzontals** i **verticals**. Els primers es refereixen a empreses que tenen el mateix tipus de producte i, dins de les irregularitats que tenen lloc, són els acords en preus o repartiments de mercats. Pel que fa als acords verticals, afecten empreses que són en nivells diferents en la producció o distribució d'un producte (en la cadena de valor del producte). Dins d'aquestes últimes hi ha:

- les obligacions d'exclusivitat per als distribuïdors (tant pel que fa a productes com al temps de la imposició d'exclusivitat),
- les clàusules de no competència postcontractual, o
- les condicions específiques que prohibeixen a un distribuïdor autoritzat a adquirir productes d'un determinat proveïdor.

b) Abús de posició de domini

S'entén per **posició dominant** quan una empresa té el poder suficient per a obstruir la competència (és a prop d'una posició de monopoli), és a dir, que pot influir sensiblement en les relacions amb els altres agents i imposar les seves condicions.

No obstant això, que hi hagi posició de domini no vol dir que s'imposi sobre la resta d'agents en un mercat. Per aquest motiu, les polítiques de defensa de la competència no persegueixen la posició de domini, sinó l'abús d'ella.

L'avaluació d'una posició de domini de vegades és una qüestió delicada d'especificar.

En primer lloc, s'ha de considerar el mercat al qual es fa referència. Aquest està constituït pel conjunt de productes o serveis que són substituïbles els uns pels altres, tenint en compte les seves característiques tècniques, preus i altres aspectes. A continuació, ha d'establir l'àmbit geogràfic en el qual les condicions de competència són efectives.

En segon lloc, s'han d'estimar les condicions de fortalesa de les empreses en concret. Des d'aquest punt de vista s'hauria de tenir present si la posició de domini és individual (per una sola empresa) o col·lectiva (per un grup d'empreses o més aviat un oligopoli). Sovint les irregularitats en la competència són generades per posicions de domini individuals.

En tercer lloc, s'ha de precisar l'abús de posició de domini, és a dir, el comportament unilateral de l'empresa que altera encara més la situació de competència en aquest mercat concret. En principi, hauria de tractar-se d'un acte unilateral d'una empresa perquè, en cas de tractar-se d'un acord, es tractaria

d'un altre problema i objectiu de la política de defensa de la competència. A més, l'element essencial no és que hi hagi una voluntat de generar un dany, sinó que ha de perjudicar la competència.

Finalment, l'impacte del comportament de l'empresa ha d'anar més enllà de la competència normal. Aquesta normalitat és difícil de concretar perquè, encara que es refereix a accions sobre preus, quantitats o innovacions, si es consideren elements dinàmics, resulta complicat distingir altres comportaments anòmals de competència.

En general, es poden distingir dos tipus d'abusos de posició de domini:

- En primer lloc, d'exclusió, que consisteixen a expulsar els competidors del mercat concret, per exemple per mitjà de preus depredadors, descomptes especials, imposició de contractes unilaterals, etc.
- En segon lloc, d'explotació, que significa imposar condicions als clients, com preus excessius, condicions especials, etc.

c) Concentracions econòmiques

Les concentracions econòmiques tenen lloc en els següents casos:

- quan una empresa n'adquireix una altra en què no tenia participació (adquisició),
- en l'ampliació del seu pes accionarial en una altra en què ja posseïa propietat (absorció) o
- en la creació d'una empresa per altres (unió o fusió).

Les concentracions empresarials, en general, poden ser:

- **horitzontals** (quan afecten empreses que operen en el mateix mercat),
- **verticals** (són en mercats diferents, dins de la mateixa cadena de valor; cerquen produir internament els seus propis components o bé tracten de vendre a altres empreses; en aquest cas, s'anomenen concentració creuada),
- de **diversificació**, o també conegudes com de **conglomerat** (quan la nova agrupació tracta d'entrar en un nou mercat, de producte o geogràfic).

L'aparició de problemes de competència sol aparèixer en el primer cas, de vegades en el segon i rarament en el tercer.

La qüestió és definir quan constitueix un perill per a la competència. En termes genèrics, i seguint la normativa comunitària europea sobre aquests aspectes, es pot establir l'impacte de les concentracions de la manera següent:

	Augment eficiència econòmica	Igual eficiència econòmica
Augment (o igual) rivalitat en mercat	A	B
Reducció rivalitat en mercat	C	D

Els casos A i B no són objectius de la política de defensa de la competència. En el cas C, la resposta dependrà de les seves característiques concretes, mentre que allò que esdevingués com a cas D hauria de ser prohibit, sobretot si fins i tot s'entreveu una reducció en l'eficiència econòmica.

Per a concretar l'objectiu de la política de defensa de competència, en primer lloc, s'hauria de definir el mercat de referència. Aquesta qüestió és essencial i, de vegades, difícil de determinar. En el cas de la Unió Europea, aquesta dificultat emergeix a la superfície quan es planteja si el mercat rellevant és un país membre o la UE en el seu conjunt.

En segon lloc, es passa a estimar les quotes de mercat. Per exemple, en el cas espanyol s'exigeix notificació a les autoritats competents per a la seva avaluació quan s'afecta una quota de mercat igual o superior al 30% del mercat rellevant del producte en concret, o que el volum de negoci dels participants superi els 240 milions d'euros.

Finalment, cal estimar els indicadors de concentració. Pel que fa a això, quan s'avalua l'impacte negatiu d'una concentració, s'han de tenir presents dos efectes. D'una banda, els **unilaterals** o **directes**, que es deriven del major poder de mercat de l'organització resultant. D'altra banda, l'**efecte coordinat** o **indirecte**, que apareix del major poder de les organitzacions que passen a operar en el mercat després de la concentració (facilitat de col·lusió o d'acords de càrtel). Aquest últim efecte és més difícil de fixar, ja que afecta l'estructura del mercat concret i les conductes (pràctiques) que s'hi solen realitzar.

Un problema específic sobre les concentracions té lloc quan es vol canviar la situació estructural en un monopoli natural, gestionat per una empresa estatal. Sovint es postula la privatització de l'entitat estatal. No obstant això, aquesta situació sol conduir a un monopoli privat, a una concentració empresarial de gran envergadura, que després es transforma en un obstacle de grans dimensions per fomentar la competència. El motiu d'aquesta situació és clar: mantenir les condicions monopolistes de l'empresa en maximitzaria el benefici.

El problema addicional és que les condicions de privatització condicionaran les situacions del futur del mercat en el qual s'operi aquesta reorganització; això pot tenir serioses repercussions en eficiència i competitivitat. Per aquest motiu, quan l'objectiu principal és fomentar la competència, s'argumenta que, en primer lloc, s'ha de liberalitzar i, posteriorment, privatitzar. D'aquesta manera, s'evitaria l'aparició de concentracions empresarials que impedissin la competència.

d) Ajuts estatals

Els **ajuts estatals** consisteixen en els avantatges financers que els estats concedeixen a certes empreses o produccions.

No només són ajuts a fons perdut o crèdits en condicions especials, sinó també exoneracions impositives, garanties sobre préstecs o participacions de l'Estat en empreses.

Pel que fa als aspectes analitzats en aquest punt, són rellevants en la mesura que una empresa o un grup d'elles, com també unes produccions, són beneficiades respecte a altres, la qual cosa altera la competència.

En definitiva, allò que representen els ajuts estatals és una reducció de costos de les empreses concretes que les deixa en una situació comparativament millor en relació amb les que no reben aquests fluxos financers.

També hi ha certes excepcions quan es tracta d'ajudes a consumidors individuals, associades a desastres naturals, projectes d'interès general relacionats amb activitats culturals o protecció del patrimoni.

També destaquen les excepcions per al desenvolupament regional. Per exemple, dins l'àmbit de la Unió Europea es toleren, tot i que han de reunir uns requisits relativament específics.

En tenir present els objectius anteriors es dedueix que la política de defensa actua, en general, *ex post*, és a dir, quan s'han alterat les condicions de competència. No obstant això, en el cas de les concentracions, l'acció de la política de competència és *ex ante*, i s'evita que puguin establir organitzacions que obstrueixin la competència.

Antecedents de la política de defensa de la competència: Estats Units i UE

Un país pioner en la defensa de la competència va ser els Estats Units, on, el 1890, es va aprovar la Llei Sherman, que prohibia la constitució de monopolis. Aquesta llei va ser molt vaga i no es va poder aplicar. No obstant això, el 1914 es va reimpulsar per mitjà de l'aparició de la Llei Clayton. Aquesta última sí que va especificar aspectes concrets, com la il·legalitat dels contractes amb clàusules de lligam, dels exclusius, de la discriminació de preus, a més dels consells d'administració superposats o les adquisicions d'accions d'empreses competidores per tal de controlar mercats. Posteriorment, el 1950, es va perfeccionar la legislació i es van definir millor les concentracions empresarials i

les irregularitats en la competència, encara que es va haver d'esperar als anys vuitanta perquè s'acabés de completar la normativa *antitrust*.

A Europa, es va introduir a la Gran Bretanya, el 1948, una primera legislació amb una menció especial a les concentracions empresarials. El 1951, en el Tractat de la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer, es van fer mencions a la política de competència, tot i que d'una manera bastant superficial.

A Alemanya, el 1957, es va aprovar una normativa específica que va completar les al·lusions de l'esmentat tractat europeu.

Posteriorment, als anys seixanta, la Comissió Europea va emetre uns reglaments reguladors d'aspectes concrets de la competència; als setanta, es va prestar atenció als abusos en les posicions de domini i, a partir dels vuitanta, van passar a un primer pla els problemes de les concentracions empresarials i dels ajuts públics.

2.3. Instruments de la política de defensa de la competència

2.3.1. Instruments actius

1) Autoritzacions

És quan es permeten certes conductes o pràctiques limitadores de la competència.

Aquestes mesures permissives se sustenten en el fet que es presumeix un augment clar d'eficiència o dels beneficis per als consumidors. En general, aquest tipus de decisions requereixen una claredat, objectivitat i legalitat en els criteris aplicats, i en les argumentacions de les entitats públiques responsables de la política de competència per a salvaguardar-ne la legitimitat. A més, aquest tipus de qüestions presenta una rellevància addicional, ja que són la base per a respondre a recursos de tercers, tant d'empreses competidores, com de consumidors.

En certs casos, no cal el permís de les autoritats per a realitzar una activitat que pot agredir la competència (per exemple, en certs tipus de concentracions empresarials petites). Una variant d'aquestes són les que requereixen una notificació dels implicats (això és especialment vàlid per a les concentracions empresarials) a les autoritats públiques, les quals, en cas de no al·legar res en concret, donaran per vàlid el comportament.

Cal assenyalar que aquest procediment de notificacions requereix la concreció dels requisits als quals s'han d'ajustar les empreses. L'altre tipus d'autoritzacions són les expressives; és a dir, requereixen una aprovació de les autoritats vinculades a la competència.

La conducta que afecta la competència pot ser permesa o condicionada. En aquest últim cas es poden establir dos tipus de limitacions: sobre propietat i sobre conducta.

La primera, en termes de concentracions, sol manifestar-se en l'obligació de vendre part dels actius del conjunt empresarial; aquest fet també és conegut com a desinversió.

Respecte a la segona, es refereix al fet que s'estableixen limitacions a comportaments empresarials, com ara impedir que una empresa pugui fer ús de la seva posició de domini.

En el primer cas, l'avantatge que tenen és que s'adopta la decisió i no calen exàmens posteriors, mentre que l'inconvenient és que la decisió deixa de ser reversible.

El segon cas implica que les autoritats de la competència han de continuar exercint un control sobre l'empresa perquè no reorienti les seves conductes agredint la competència, però té l'avantatge que els errors es poden esmenar amb certa facilitat.

2) Prohibicions

Signifiquen una limitació a la presa de decisions descentralitzada dels agents econòmics (empreses).

Les prohibicions poden referir-se a comportaments que poden agredir la competència, la pretensió de creació de concentracions empresarials o la concessió d'ajuts públics.

En tot cas, per a poder dur endavant aquestes mesures, cal que les autoritats públiques vinculades a la competència disposin de la informació suficient i en el moment oportú. Addicionalment, hauran de tenir elaborat un conjunt de criteris sobre els quals actuar. Per descomptat, les esmentades autoritats estatals han de disposar de la potestat d'imposar multes a les organitzacions que infringeixin les seves decisions.

3) Terminació convencional

Es tracta d'una figura que es troba entre l'autorització i la prohibició.

Aquesta situació té lloc quan, tenint en compte l'execució de l'expedient administratiu, el suposat infractor de la competència ofereix uns compromisos a les autoritats, en general vinculats a la seva conducta, que es transformen en vinculants. Per descomptat, aquesta oferta ha de ser suficient, és a dir, adequada per a resoldre els problemes de competència i garantir suficientment l'interès públic. D'aquesta manera es paralitza l'expedient sancionador i s'evita la multa. L'incompliment dels compromisos constitueix una infracció molt

greu. Així doncs, la terminació convencional constitueix una finalització atípica d'un expedient administratiu sancionador, ja que la forma ordinària consisteix a extreure les conclusions (en general sanció) després d'haver complert les diferents fases de l'expedient administratiu.

Els avantatges que ofereix aquesta via és que, en no concloure l'expedient, no hi ha acreditació d'infracció contra la competència i, per descomptat, no se'n deriven sancions i s'escurcen els terminis pel que fa a la consolidació final de les pretensions de l'empresa.

Aquest tipus de figura està dissenyat perquè l'Administració pública augmenti la seva eficiència quan es poden restablir amb una certa rapidesa les condicions de competència. De vegades, aquesta figura ha suscitat certes confusions pel seu nom. En concret, *convencional* no deriva de la idea d'«en ús» o «habitual», sinó de la paraula «conveni». El conveni pel qual s'arriba a un acord entre les parts.

4) Sancions

Les sancions poden ser **pecuniàries** i **administratives**, encara que, en certs casos, poden arribar a ser **penals**.

Les sancions pecuniàries o multes solen tenir un caràcter dissuasiu (preventiu) pel que fa a dur endavant comportaments anticompetitius. No obstant això, presenten també la faceta de castigar els comportaments prohibits. Això últim condueix a la discussió sobre la proporcionalitat, que es refereix al fet que la multa ha de mantenir certa relació pel que fa al tipus de conducta anticompetitiva realitzada, la seva gravetat, la durada i la situació individual de la mateixa empresa. Per exemple, si es multa un càrtel, la sanció haurà de considerar no només l'activitat anticompetitiva, sinó els fluxos financers que ha significat, de la mateixa manera que la durada que ha tingut.

Entre els **criteris** que s'han de tenir presents en el moment d'aplicar una multa, hi ha:

- el seu impacte sobre el conjunt de l'economia,
- el volum de vendes de l'empresa en concret i
- la durada de la infracció.

Així doncs, un element estratègic en aquest tipus de mesures és com s'estima la suma de la multa. Sovint es pren com a referència el volum de vendes del producte en el qual es troba la infracció durant l'últim any complet, i es multiplica pel nombre d'anys en què s'hagi realitzat la irregularitat.

En el cas de la Unió Europea, normalment s'utilitza com a referència per a fixar la multa un màxim del 30% del valor de les vendes del producte afectat per la infracció, ponderat pel tipus d'incident en relació amb la competència, l'àmbit

geogràfic o si la infracció s'ha portat a la pràctica. A més, aquesta pauta de referència pot ser augmentada o minorada en funció dels casos. Per exemple, se sol augmentar quan les empreses són reincidents o quan la infracció prové d'un càrtel.

Cal matisar que a les multes se sol establir uns límits vinculats a l'impacte, tant econòmic sobre l'empresa, ja que l'objectiu no és eliminar l'entitat infractora, com temporal, pel fet que s'assumeix que els efectes de les agressions sobre la competència es van extingint progressivament.

Pel que fa al primer aspecte, se sol establir un límit sobre el volum de negocis de l'empresa; per exemple, en el cas de la UE és d'un 10%, mentre que pel que fa al segon, s'estableixen prescripcions; per exemple, a la Unió Europea, de cinc anys des que es va concloure la infracció fins que es va iniciar la investigació estatal.

Metodologia de càlcul de multes a la UE

Multa base	Percentatge del valor de vendes afectades (0-30%) Per nombre d'anys 15-25% addicional de les vendes considerades si es tracta d'un càrtel
Incrementada per	Per exemple: liderar la infracció, ser reincident o obstruir la investigació
Reduïda per	Per exemple: participació limitada o comportament afavorit per la normativa vigent
Límit global	10% del volum de negocis (per infracció)
Reducció addicional	Clemència (100% per a la 1a, fins al 50% per a la 2a, 20-30% per a la 3a, i fins a un 20% per a la resta) Transacció (quan el càrtel accepta la multa): 10% Reducció per incapacitat administrativa

5) Mesures cautelars

Consisteix en la paralització provisional de certes conductes que poden agredir la competència.

Aquestes solen significar cessar de fer una activitat, establir condicions especials per a evitar que s'alteri la competència o imposar fiances amb les quals, si escau, es pot rescabalar els afectats per les males pràctiques en competència. En general, les mesures cautelars no han de representar perjudicis irreparables als afectats ni, per descomptat, violacions en la legislació general vigent.

6) Mesures persuasives

A diferència de les mesures anteriors, que tenien un caràcter coactiu, cada vegada s'estén més l'aplicació d'altres amb la intenció de convèncer les empreses dels avantatges que hi hagi una competència fluïda. Es tracta de les mesures de promoció de la competència que interactuen amb els agents econòmics, tant privats com amb les administracions públiques, però que incorporen també l'opinió pública.

Pel que fa a les empreses, aquestes polítiques concentren una part de la seva atenció en el fet que les empreses prenguin consciència de la il·legalitat de certes activitats (per exemple, acords de càrtel); pel que fa al públic, són mesures de formació adreçada a la societat civil o d'acostament als potencials infractors i denunciants.

Pel que fa a les administracions públiques, es tracta d'**oferir informació** per a millorar les regulacions vinculades a la competència:

- En primer lloc, destaquen les mesures que publiciten les decisions de l'administració contra els comportaments anticompetitius. Aquestes mesures tenen un clar caràcter preventiu i exemplaritzant. En el cas espanyol, el mecanisme més important és la inscripció en el Registre de Defensa de la Competència de les decisions, recomanacions i pràctiques relacionades amb aquests aspectes.
- En segon lloc, l'edició d'estudis de mercat i informes de projectes normatius, una part dels quals amb propostes de canvis en regulacions. Alguns d'aquests estudis avancen l'impacte d'alteracions en regulacions en activitats específiques.
- En tercer lloc, quan els organismes especialitzats en defensa de la competència ofereixen assessoria i donen respostes a estructures estatals nacionals o internacionals.
- En quart lloc, la difusió d'informació mitjançant les noves tecnologies de comunicacions (per exemple, CNMC-blog o Twitter).
- En cinquè lloc, l'enviament de cartes informatives quan es detecten conductes contràries a la competència.
- En sisè lloc, l'anunci de les activitats de les comissions de defensa de la competència per mitjà de memòries anuals o notes periòdiques de premsa que mostrin les seves activitats concretes.
- En setè lloc, foment d'actuacions preventives, com l'elaboració de codis de conducta, l'obertura de bústies de reclamacions, l'establiment de metodologies de detecció primerenca d'irregularitats, etc.

2.3.2. Instruments passius

1) Programes de clemència

Consisteix en la reducció o, fins i tot, l'exempció de les sancions a les empreses que col·laboraven en una pràctica anticompetitiva i que la denunciïn, aportant proves, davant de l'Administració pública.

En general, són mesures per a lluitar contra els càrtels, que constitueixen infraccions greus i difícils de demostrar. A més a més, aquestes mesures presenten també un caràcter dissuasiu. Aquestes mesures tenen certs límits. D'una banda, a quina empresa s'apliquen. En general, aquesta no ha d'haver estat la iniciadora de la infracció i ha d'abandonar la pràctica prohibida. D'altra banda, s'aplica una gradació en els beneficis.

L'exempció de la multa només se sol aplicar al primer denunciador, mentre que a les següents la reducció és menor.

2) Suport a les reclamacions privades

Consisteix a promoure o facilitar que els mateixos consumidors i usuaris (físics o jurídics) puguin reclamar danys i perjudicis davant de comportaments anticompetitius.

En general, aquestes mesures s'operen tractant de facilitar les tramitacions de les reclamacions dels clients per mitjà dels jutjats i obtenir indemnitzacions. No obstant això, aquesta via presenta dos grans problemes:

- la dificultat de reunir proves convincents sobre el fet i
- la complexitat que comporta estimar els perjudicis o els danys generats.

La política de competència a Espanya

Arran del Pla d'Estabilització del 1959, es va assumir el compromís de lluitar contra les pràctiques restrictives de la competència.

El 1963, es va crear una primera llei sobre competència que va contemplar la creació d'un Tribunal de Defensa de la Competència, adscrit al Ministeri de Comerç, però amb independència funcional. Així mateix, es va constituir el Servei de Defensa de la Competència, que hauria d'instruir els expedients.

El 1989, utilitzant com a fonament la legislació comunitària, es va aprovar una Llei de defensa de la competència, i es va mantenir l'estructura del Tribunal i Servei de Competència.

Posteriorment, el 1999, es va introduir un canvi de competència entre les dues estructures administratives gestores de la política de competència.

Una reforma estructural va tenir lloc el 2007, quan es va aprovar una nova Llei de defensa de la competència; una de les seves característiques essencials era la fusió del Tribunal i

del Servei de Competència en la Comissió Nacional de Competència. La nova legislació va reforçar la independència de la Comissió, alhora que va introduir elements d'una nova política sobre aquest tema, com en els programes de clemència o el foment de les mesures no coactives de promoció de la competència.

El 2013, va tenir lloc una reforma ulterior amb l'aprovació d'una nova llei per la qual es fusionava la Comissió Nacional de Competència amb la Comissió Nacional d'Energia, la Comissió del Mercat de Telecomunicacions, el Comitè de Regulació Ferroviari, la Comissió Nacional del Sector Postal, la Comissió Nacional de Regulació Econòmica Aeroportuària i el Consell Estatal de Mitjans de Comunicacions; es va crear així la Comissió Nacional de Mercats i Competència.

2.4. Execució de la política de defensa de la competència

Amb les polítiques de defensa de la competència no es tracta de lluitar contra qualsevol tipus de comportament empresarial que agredeixi la competència, sinó contra aquelles conductes que alterin greument la competència.

El problema és que un excés en la cura de la seva aplicació podria afectar el principi mobilitzador d'una economia capitalista, la recerca de benefici i una part dels elements positius que tenen associats, com la innovació, la recerca de cobertura de les necessitats dels consumidors, etc. És a dir, la lluita per una competència perfecta pot conduir a reduccions en l'eficiència.

En particular, i en primer lloc, sovint s'estableix com un factor moderador de les polítiques de defensa de la competència el fet que les agressions a la competència siguin d'escassa importància o poc significatives. El problema és que s'incorre en l'absència d'una definició clara d'aquest «poc impacte».

En segon lloc, quan les conductes empresarials anticompetitives derivin de decisions o recomanacions de la legislació aprovada al país. Com quan legalment es permet un sol operador d'un servei en una zona insular a causa de les dificultats de rendibilitat per a la supervivència de més agents.

En tercer lloc, se solen establir excepcions a les polítiques de defensa de la competència quan contribueixin a millorar la producció o distribució de béns i serveis. Això sol passar quan es detecta que els clients es beneficien d'una part dels avantatges, en el moment en què s'apliquen restriccions a altres empreses, o quan només s'elimina la competència en alguns productes oferts, però no en la part substancial.

Cal assenyalar que, en certs casos, també es permeten comportaments discutibles amb les competències quan és exigít per condicions econòmiques específiques o en benefici de l'interès públic, com passa en certes promocions de les exportacions o que tinguin un impacte econòmic positiu en zones o sectors deprimits.

Per a posar en pràctica la política de competència, s'han de seguir diferents passos:

1) Identificació del mercat rellevant.

Es tracta del que s'anomena mercat de referència, i té tres dimensions.

- el tipus de productes,
- l'àrea geogràfica i
- les empreses participants.

2) Anàlisi de l'impacte de la irregularitat en competència.

Sovint, un element rellevant és la quota de mercat afectada per la conducta de les empreses o per un grup d'elles.

En general, si és petita o hi ha facilitat de penetració en el mercat, es debilita l'impacte negatiu en la competència. Per exemple, en el cas de tractar d'aplicar condicions especials als clients, com més fàcil sigui passar-se a altres proveïdors, el dany sobre la competència serà menor.

En certs casos, si es tracta d'una concentració empresarial, tot i no respectar-se les condicions apuntades anteriorment, es permet que tiri endavant si es generen economies d'escala.

3) Avaluació estàtica de la competència.

En aquest moment, es tracta de determinar l'impacte sobre les conductes que poden agredir la competència sobre el benestar i sobre els preus a curt termini. En gran mesura, s'avaluen els possibles efectes adversos de l'empresa o grup d'empreses respecte al seu poder de mercat.

4) Avaluació dinàmica de la competència.

Aquesta anàlisi és a mitjà-llarg termini i afecta l'estructura de mercat. En aquest cas, les observacions concentren la seva atenció sobre la competència potencial i les possibilitats que nous competidors puguin entrar en el mercat de referència.

Aquí es contempla la possibilitat d'entrada de competidors i, en cas que tingui lloc, si canviaria la situació de competència. És a dir, l'element crucial és quin tipus de barreres d'entrada se susciten en el mercat de referència.

5) Avaluació de l'eficiència productiva i riscos empresarials.

Des d'aquest punt de vista es té present la possible contradicció entre eficiència productiva i limitacions de la competència. En certs casos, quan té lloc una fusió, l'argument que s'esgrimeix són les millors productives (economies

d'escala), a costa de minvar el nombre de competidors en el mercat de referència. Aquesta situació posa en una difícil disjuntiva les autoritats, excepte en casos clars en què apareguin reduccions de preus i millores d'abastaments.

No obstant això, un dels grans problemes que presenta la política de competència són les relacions amb altres polítiques econòmiques i, en particular, les organitzades al voltant de la política industrial.

Dins dels objectius de la política industrial hi ha el **suport a empreses i sectors estratègics** o **en declivi**. Dins dels primers hi sol haver els vinculats a seguretat i defensa, però també a altres com telecomunicacions, electrònica, energies renovables, etc. En els segons, apareixen sectors, amb forta concentració empresarial i alt nivell d'ocupació, com siderúrgia, naval o extracció de carbó.

En ambdós casos, una part de la política industrial se sustenta a atorgar ajudes especials (per mitjà de despeses o ingressos), però també mitjançant regulacions especials, de manera que beneficia unes empreses en detriment d'altres, tant nacionals, com estrangeres. És a dir, altera les condicions de competència.

Per exemple, des de la Unió Europea es presta una atenció especial a les ajudes financeres que concedeixen els governs a les seves empreses nacionals i es controla *ex ante* i *ex post* aquest tipus d'intervencions; això constitueix una dimensió molt destacada de la política de competència comunitària. També des de Brussel·les s'observen amb deteniment les concentracions empresarials per les asimetries que poden generar i les irregularitats que poden aparèixer en el control de quotes de mercat (capacitat d'imposar condicions a les clienteles i desplaçament anormal de competidors).

No obstant això, les ajudes dels estats no són l'únic problema. En sectors especials, se solen crear organismes especialitzats a regular-los. En certs casos, la creació d'aquests ens administratius està vinculada al fet que anteriorment es tractava d'activitats estatalitzades en què, posteriorment, es van privatitzar les empreses, i s'havien d'evitar abusos de posició de domini.

En el cas espanyol, aquestes entitats administratives especialitzades a regular activitats es troben, per exemple, en l'energia o en les telecomunicacions. Les seves decisions marquen les condicions de relacions entre les empreses que operen regularment i les que poden voler accedir al mercat. És a dir, estableixen el marc i les condicions de competència, i se solapen amb les atribucions de les agències que enfoquen la seva atenció cap a la competència. Així doncs, solen proliferar els conflictes d'una política industrial gestada a les agències reguladores amb la de competència. D'una banda, les agències de competència han de controlar què passa en aquests sectors, com ara l'assignació de llicències per a operar i, d'altra banda, no és estrany que les entitats reguladores hagin de donar resposta a conductes anticompetitives desenvolupades en el seu àmbit de referència econòmica.

En termes d'execució de la política de competència, també cal esmentar l'**estructuració** de l'entitat administrativa que porta endavant aquesta intervenció estatal. Per exemple, en països grans, com els Estats Units, Alemanya o Espanya, hi ha una descentralització, és a dir, apareixen agències reguladores de la competència en l'àmbit nacional, però també en el regional.

Per exemple, en el cas espanyol, el 1998 es va concretar una legislació sobre la qüestió, que es va desenvolupar el 2002. Segons aquesta normativa, part de les atribucions del Tribunal i del Servei de Competències van ser traslladades a les comunitats autònomes. Aquestes atribucions van afectar, sobretot, el control de pràctiques restrictives i la vigilància de preus o conductes abusives, per descomptat, en els respectius àmbits geogràfics. Els

diversos ens autonòmics (essencialment tenien competències d'instrucció d'expedients sobre competència, i deixaven la resolució al Tribunal de Competència central), es coordinaven per mitjà d'una Junta Consultiva i d'un Consell de Defensa de la Competència. La qüestió és que la descentralització als ens que duïen a terme la política econòmica de competència l'ha fet tornar més sensible d'allò que passava en l'àmbit territorial, és a dir, cap a la política (industrial) regional.

Aquest tipus d'interaccions ha posat certs límits a l'execució de la política de competència.

2.5. Avaluació de la política de competència

La competència comporta la relació entre agents en circumstàncies diferents, és a dir, en diferents mercats. A més, les implicacions econòmiques de la competència depenen de la situació particular en cada mercat. Per aquest motiu, l'avaluació de la política de competència no es pot reduir a uns pocs indicadors quantitius, sinó que en requereix l'ús d'un ventall relativament ampli.

Es poden distingir tres tipus d'indicadors d'avaluació: **de recursos, de resultats i mixtos**.

1) Els **indicadors de recursos** prenen com a referència la capacitat de l'origen de la generació de la política de competència.

Aquests indicadors poden ser **qualitatius** i **quantitatius**. Els primers agrupen informació sobre l'estatut de l'organisme que vehicula la política econòmica, és a dir, el seu grau d'independència, però també pel que fa a la normativa legal referent a aquest tipus d'àmbit econòmic. Aquesta informació resulta essencial ja que el grau d'independència de l'organisme en condiciona la capacitat d'actuació i en mediatitza la credibilitat de les actuacions.

Cal assenyalar que la discussió sobre la independència presenta dues dimensions: **respecte al poder polític** i **l'econòmic**. La primera es refereix al fet que aquest tipus d'organismes no siguin utilitzats com a armes electorals pels partits polítics (especialment el governant) i la segona, i no menys important, que no respongui als interessos dels mateixos agents regulats (captura del regulador).

Els indicadors quantitius aporten informació sobre els recursos financers de l'organisme que porta endavant la política de competència, el volum de personal i la seva qualificació.

2) Els **indicadors sobre resultats** es construeixen amb enquestes sobre l'eficàcia de la política de competència o els resultats de les intervencions com a proporció d'expedients executats, sancions aplicades, etc.).

Dins d'aquest tipus d'indicadors es poden considerar els de **caràcter més administratiu**, per exemple, el nombre de procediments iniciats (concentracions, comportaments restrictius de la competència, abusos de posició de domini o ajudes estatals) o de **resolució assumida** (aprovació, rebuig, terminació convencional, sancions).

També es poden considerar les vegades que es remeten les resolucions dels òrgans de competència als tribunals de justícia, com també els resultats d'aquestes decisions judicials.

Es poden comptabilitzar també les sancions i els seus volums. En el quadre següent apareix una part de la informació base que s'utilitza per a abordar aquest tipus d'avaluacions.

Casos examinats per la Comissió Nacional de Mercat i Competència (CNMC)

	2010	2011	2012	2013	2014
Arxivat	63	23	29	20	16
Terminació convencional	10	5	4	3	3
Sanció	17	31	31	17	22
No sanció	3	9	0	6	1
Total	93	68	64	46	42

Font: CNMC (2015): memòria anual, 2014

3) Quant als **indicadors sintètics**, cerquen relacionar la competència amb el grau de productivitat i amb el creixement econòmic. En concret, hi ha alguns organismes estrangers que publiquen informes que estableixen relacions entre la competència i la competitivitat.

En general, s'ordenen els països seguint una suma de criteris, entre ells, els de competència. Quan s'expliquen els aspectes de competència, se sol considerar la part de la informació facilitada pels anteriors indicadors explicats.

Una de les aportacions d'aquests informes és que permeten una comparació internacional, en certs casos, en termes de competència.

D'aquesta informació es poden extreure conclusions sobre l'avaluació de la política de competència, en l'àmbit empresarial o en l'agregat de l'economia.

Pel que fa al primer nivell, el que és rellevant és el conjunt de mesures adoptades per a promoure la competència. En aquest àmbit són rellevants les evolucions dels preus o l'evolució de les quotes de mercat. Cal tenir present que aquests paràmetres poden canviar no com a conseqüència d'anomalies en la competència, sinó per raons productives. Per exemple, els preus poden aug-

mentar per a incorporar futures innovacions, o pot haver-hi un augment de la quota de mercat d'un agent dominant perquè els seus costos fixos siguin menors.

En cas d'haver-hi concentracions, els augments en els preus revelen una irregularitat en la competència. Evitar amb antelació aquests efectes és un indicador essencial de l'efectivitat de la política de competència. No obstant això, hi ha un greu problema informatiu referent a això perquè les empreses implicades posseeixen informació de la qual no disposa el regulador. Aquesta asimetria en la informació fa que les empreses implicades, d'una banda, sobrevaloren els resultats en eficiència derivats de la concentració i, d'altra banda, ocultin futurs comportaments agressors de la competència en cas de tenir lloc l'agrupació empresarial. Pel que fa a això, les mesures que impedeixen les concentracions resulten més efectives que les que s'orienten a establir modificacions en les conductes de les empreses implicades.

En el cas de contemplar els acords de càrtel, les polítiques aplicades han d'aconseguir una reducció en els preus. Cal destacar que hi ha una tendència a augmentar les multes relacionades amb els casos de càrtels i s'ha reduït el nombre de casos. No obstant això, no és conclouent l'explicació sobre l'eficàcia de la política de competència perquè no se sap si el menor nombre de casos es deu al fet que n'hi ha menys en la realitat o que se n'han descobert menys. El problema és que s'estima que un 80% dels càrtels són ocults i costa que surtin a la llum perquè els seus membres presenten forts incentius per a adherir-s'hi i no revelar-ne l'existència.

Quan apareixen casos d'abús de posició dominant s'acumula una sèrie de problemes:

- En primer lloc, no es concreta què és l'abús i el problema es deixa en mans dels òrgans de control.
- En segon lloc, hi ha serioses dificultats per a establir el mercat rellevant on hi ha posició dominant, tant en termes geogràfics com de producte. De fet, el resultat és que en certs casos es genera un augment de preus que es justifica en les condicions específiques geogràfiques del mercat (per exemple, insularitat en el cas espanyol).

Pel que fa a les ajudes públiques, estan vinculades a polítiques sectorials i, llavors, es produeixen conflictes dins de la mateixa política econòmica del govern. De fet, alguna vegada s'han argumentat les contradiccions entre la política de competència i la industrial. En el cas extrem, no s'ha d'oblidar que, en el cas d'atorgar ajuts públics, aquests se solen executar i només quan s'ha conclòs l'expedient de competència passen a retirar-se; però, en aquells moments, les circumstàncies econòmiques dels beneficiaris poden ser millors i una part de les condicions inicials de competència haurien quedat obsoletes.

La segona dimensió és la relació de la política de competència amb el conjunt de l'economia. Aquestes anàlisis assumeixen que les millores en la competència es reflecteixen en l'àmbit macroeconòmic perquè permet augments en eficiència a curt termini i a llarg termini. La primera pot ser distributiva, és a dir, que redueix les taxes de beneficis, que es transfereixen als consumidors, i productiva, és a dir, que estimula una reassignació de recursos econòmics. S'han fet estudis empírics que tracten d'avaluar aquesta relació i, sovint, queda clar que una competència creixent augmenta el nombre d'empreses i fomenta millores en la seva gestió, cosa que contribueix positivament al creixement econòmic. A llarg termini, s'argumenta que fomentaria la innovació tractant de fer créixer la quota de mercat. No obstant això, en termes empírics, aquesta consideració no és immediata i s'han d'introduir moltes matisacions respecte a l'estructura de la indústria en concret o el seu component tecnològic.

Tot i els problemes que pugui tenir la política de competència, cal destacar que, malgrat haver aparegut relativament tard, va anar agafant força i, finalment, va anar adquirint una gran rellevància a partir dels anys noranta del segle XX.

Exercicis d'autoavaluació

1. Quins motius justifica la intervenció de l'Estat en termes de regulació?

- a) La impossibilitat d'intervenir directament de l'Estat.
- b) Que quan la competència és perfecta, les unitats són massa petites per a prendre certes decisions.
- c) L'asimetria en la informació que utilitzen els diferents agents.
- d) Que apareix una excessiva internalització de les externalitats del mercat.

2. Quan entre l'oferta i la demanda no s'acaben d'especificar els preus o les quantitats, som davant d'un problema de...

- a) monopoli natural.
- b) mercat incomplet.
- c) selecció adversa.
- d) risc moral.

3. Entre les polítiques de regulació-marc d'activitats, hi ha...

- a) la prohibició de compra d'accions d'empreses a agents estrangers.
- b) les mesures de lluita contra les empreses que tenen posició de domini en un mercat.
- c) l'establiment de preus mínims en certs serveis.
- d) la prohibició de monopolis naturals.

4. S'entén per regulacions que instauren barreres de sortida aquelles...

- a) que no permeten que entrin en l'activitat certes empreses.
- b) que obliguen els clients a contractar serveis amb certes empreses.
- c) que impedeixen que s'externalitzin factors negatius de les activitats productives.
- d) que obliguen una empresa a realitzar certs serveis independentment de la seva rendibilitat.

5. Entre les polítiques de regulacions sobre estàndards, hi ha...

- a) que les maquinàries reuneixin una sèrie de condicions de seguretat.
- b) que els preus d'un tipus de productes siguin iguals independentment del productor.
- c) totes aquelles que cerquen aconseguir evitar els problemes de selecció adversa de clients.
- d) les que estableixen que cada acció en una empresa sigui equivalent a un vot en les juntes d'accionistes.

6. Pel que fa a les regulacions sobre preus...

- a) correspon a l'establiment d'un preu màxim per a un determinat servei.
- b) són les relacionades amb l'exigència d'una lliure fluctuació dels preus en funció de la interrelació entre l'oferta i la demanda.
- c) estan associades al valor mínim que es pot pagar per una acció en el mercat borsari.
- d) s'estableixen perquè les internalitzacions de costos no representin l'extinció del benefici a una empresa.

7. Les sancions en les polítiques de regulació...

- a) presenten poca importància i pràcticament mai no s'arriben a aplicar.
- b) tenen estrictament un caràcter pecuniari.
- c) sovint no s'apliquen perquè no apareixen especificades i només són concretades pels jutges.
- d) Hi sol haver una clara categorització de les infraccions de les regulacions establertes i les sancions corresponents.

8. Les polítiques institucionals en l'àmbit de les regulacions...

- a) es refereixen al rang estatutari de l'entitat administrativa que emet les normatives sobre certs mercats.

- b) al·ludeixen al conjunt de polítiques globals que tenen com a referència un determinat mercat.
c) es refereixen a la divisió de poders entre els àmbits legislatiu, executiu i judicial.
d) poden actuar sobre els participants en un mercat, sobre els preus, sobre les quantitats i sobre les qualitats.

9. La independència política d'una agència de regulació és respecte...

- a) al poder executiu.
b) als regulats.
c) als reguladors.
d) a les altres polítiques aplicades.

10. S'entén per captura del regulador quan l'entitat reguladora estatal beneficia...

- a) l'interès general.
b) al govern.
c) les empreses regulades.
d) el regulador.

11. Quan una empresa privada desenvolupa un servei estatal, però són els usuaris els que paguen, s'anomena...

- a) centralització administrativa.
b) concessió administrativa.
c) contractació externa.
d) privatització.

12. Entre les vies heterodoxes de competència, hi ha...

- a) oferir preus més baixos com a resposta a una reducció de costos.
b) millorar les qualitats dels productes oferts.
c) acordar preus amb les empreses de la competència.
d) corrompre funcionaris del govern.

13. El problema real que apareix perquè es mantingui la competència perfecta és...

- a) que és incompatible amb la dinàmica d'obtenció de beneficis de la iniciativa privada.
b) el domini de l'economia per monopolis naturals.
c) l'homogeneïtat entre els agents que configuren l'oferta i la demanda.
d) que l'oferta no crea la seva pròpia demanda.

14. Un exemple de política de creació de competència és...

- a) la lluita contra els càrtels.
b) l'eliminació de les empreses amb posició de domini en un mercat.
c) permetre que el sector privat actuï on abans només podia fer-ho el sector públic.
d) prohibir certes concentracions empresarials.

15. Quin dels problemes següents no és objectiu de la política de competència?

- a) La constitució d'un càrtel.
b) La posició de domini d'una empresa.
c) Les concentracions empresarials.
d) La concessió d'ajuts públics.

16. En quin cas és clar que ha d'intervenir la política de competència, davant d'una concentració empresarial, i prohibir-la? Quan...

- a) genera un augment de rivalitat en el mercat i un augment de l'eficiència econòmica.
b) genera un augment de rivalitat en el mercat i una reducció de l'eficiència econòmica.

- c) genera una reducció de rivalitat en el mercat i un augment de l'eficiència econòmica.
- d) genera una reducció de rivalitat en el mercat i una reducció de l'eficiència econòmica.

17. Els ajuts estatals dins de la política de competència...

- a) són perseguibles perquè alteren les estructures de costos i pertorben la competència.
- b) van ser perseguits, però amb la reducció de la dimensió de l'Estat han estat exclosos progressivament dels objectius d'aquest tipus de política.
- c) no es persegueixen en realitat perquè es considera que són neutrals davant la competència.
- d) són perseguibles sempre que afectin concentracions empresarials.

18. Quan un infractor de competència ofereix a les autoritats de competència uns compromisos que modifiquen la seva conducta inicial...

- a) es tracta d'una forma de prohibició.
- b) es tracta d'una terminació convencional.
- c) es tracta d'una autorització, sempre que estigui associada a una sanció.
- d) es tracta d'una mesura cautelar.

19. Dins de la política de competència...

- a) resulta essencial determinar el mercat de referència.
- b) resulten idèntiques les avaluacions estàtiques i dinàmiques de la competència.
- c) s'exclouen les avaluacions sobre els riscos empresarials.
- d) s'exclouen els problemes relacionats amb concentracions empresarials a causa de la seva complexitat.

20. S'entén per indicadors sintètics d'avaluació de la política de competència aquells que es refereixen...

- a) a la independència de l'entitat administrativa que regula la competència.
- b) al volum de recursos destinats a aquesta política.
- c) als que combinen les accions dutes a terme pels organismes reguladors de la competència i les sentències dels tribunals.
- d) als que consideren la dimensió de la productivitat i el creixement econòmic.

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. c

2. b

3. a

4. d

5. a

6. a

7. d

8. a

9. a

10. c

11. b

12. c

13. a

14. c

15. b

16. d

17. a

18. b

19. a

20. d

Bibliografia

Bibliografia bàsica

Antuñano, I.; Jaime, V. (2016). «Política económica de la regulación». A: A. García Reche; A. Sánchez Andrés (coord.). *Políticas económicas estructurales y de competitividad*. València: Tirant Lo Blanch.

Castellanos, P.; Sánchez, J. M. (2015). «Política económica de competencia». A: A. García Reche; A. Sánchez Andrés (coord.). *Políticas económicas estructurales y de competitividad*. València: Tirant Lo Blanch.

Jaime, V. (2014). «La nueva política de regulación y supervisión de los mercados: La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia». A: A. Sánchez; J. A. Tomás. *Crisis y política económica en España. Un análisis de la política económica actual*. Madrid: Thomson Reuters-Aranzadi.

Bibliografia complementària

Alonso, M.ª J.; Rosell, J. (2008). «Política de Defensa de la Competencia en España: evolución reciente y perspectivas». *Economía Industrial* (núm. 369, pàgs. 195-211).

Bel, G.; Calzada, J.; Fageda, X. (2006). «Liberalización y competencia en España: ¿dónde estamos?». *Información Comercial Española* (núm. 829, pàgs. 123-144).

Borrell, J. R.; Tolosa, M. (2008). «Política de competencia y productividad: más allá de la calidad institucional y la apertura». *Cuadernos Económicos* (núm. 76, pàgs. 57-72).

Gámir, L. (2011). «La teoría de los organismos reguladores y el Consejo de Seguridad Nuclear». *Boletín Económico de Información Comercial Española* (núm. 3.021, pàgs. 29-40).

Jaime, V. (2008). «La política comunitaria de la competencia». A: J. M.ª Jordán. *Economía de la Unión Europea*. Madrid: Cívitas.

Lasheras, M. A. (2006). «La teoría de la regulación: un panorama». A: J. L. García; J. C. Jiménez (dir.). *Energía: del monopolio al mercado. CNE, diez años en perspectiva*. Madrid: CNE-Thomson-Cívitas.

Marín, J. M.ª (2014). «La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia: una nueva etapa para la competencia y la supervisión regulatoria en España». *Información Comercial Española* (núm. 876, pàgs. 7-16).

Sánchez Núñez, P. (2013). «Hacia una política de competencia eficaz. Cincuenta aniversario de la defensa de la competencia en España». A: M. Lucena; R. Repullo. *Ensayos sobre economía y política económica* (pàgs. 151-176). Barcelona: Antoni Bosch.

Sifontes, D. (2009). «Regulación económica y agencias regulatorias independientes: una revisión de la literatura». *E-revista Contribuciones a la Economía*. <<http://www.eumed.net/ce/ds-regulat.htm>>

Vallés, J.; Zárate, A. (2006). «Reflexiones en torno al debate del impacto económico de la regulación y los procesos institucionales para su reforma». *Información Comercial Española* (núm. 829, pàgs. 205-233).

