

# LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA COMO ATRIBUCIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

---

José Carlos Laguna de Paz

Catedrático de Derecho Administrativo (acreditado).  
Universidad de Valladolid

*Siguiendo la tradición europea y española, la normativa encomienda a la Administración pública la defensa de la competencia, al tiempo que abre vías para el recurso directo a los Tribunales de Justicia. La Constitución no contempla expresamente esta materia, por lo que ha tenido que ser la jurisprudencia la que definiera las atribuciones estatales y autonómicas. Las CC.AA. han tenido que dotarse de la estructura administrativa necesaria para ejercer sus nuevas funciones estatutarias.*

## SUMARIO

---

1. PROTECCIÓN DEL PROCESO COMPETITIVO EN EL MERCADO.
  - 1.1. Su razón de ser.
  - 1.2. Su alcance.
  - 1.3. Su finalidad.
2. LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA COMO TAREA ADMINISTRATIVA.

José Carlos Laguna de Paz

3. DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
  - 3.1. De la jurisprudencia constitucional a los nuevos Estatutos de Autonomía.
  - 3.2. Atribuciones estatales.
    - 3.2.1. Normativa en defensa de la competencia.
    - 3.2.2. Competencias ejecutivas.
  - 3.3. Atribuciones autonómicas.
    - 3.3.1. Su limitado alcance.
    - 3.3.2. Defensa y promoción de la competencia.
  - 3.4. Resolución de conflictos, coordinación y cooperación.
4. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

## 1. PROTECCIÓN DEL PROCESO COMPETITIVO EN EL MERCADO

### 1.1. SU RAZÓN DE SER

1. Si no hay competencia, no hay mercado. El problema es que la preservación de la concurrencia no es una tarea sencilla. (i) La competencia es una situación inestable, que —por su propia dinámica— tiende a la autodestrucción. Las empresas más eficientes están llamadas a adquirir un poder de mercado, que puede después ser utilizado para limitar la concurrencia (abuso de posición dominante). (ii) No es tampoco una situación deseable para el empresario, al que puede resultar más beneficiosa la colusión que la rivalidad (Adam SMITH). (iii) Por lo mismo, algunas concentraciones empresariales empobrecen la estructura competitiva del mercado. (iv) Finalmente, los Poderes públicos pueden tratar de restringir indebidamente el ámbito de libre iniciativa, favorecer a sus propias empresas de manera discriminatoria o dispensar ayudas, que —sin justificación suficiente— distorsionen el mercado. En definitiva, la protección del proceso competitivo es una *condición ineludible para el funcionamiento del mercado y, con ello, para la tutela de los consumidores, la libertad de empresa y la eficiencia económica*.

### 1.2. SU ALCANCE

2. En primer lugar, el Derecho de la Competencia se aplica a las *actuaciones económicas que las empresas realicen de manera autónoma, siempre que tengan entidad suficiente para afectar al proceso competitivo en el mercado* [artículos 101-102 del TFUE y 1 y 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDComp)]:

José Carlos Laguna de Paz

- (i) El concepto de *empresa* comprende cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia de su estatuto jurídico —público o privado— y de su modo de financiación <sup>(1)</sup>.
- (ii) Se entiende por *actividad económica* cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado <sup>(2)</sup>.
- (iii) La *actuación ha de ser autónomamente decidida por las empresas*. El Derecho de la Competencia no se aplica cuando es la normativa la que impone una actuación anticoncurrencial <sup>(3)</sup>, si bien la exclusión es objeto de una interpretación muy restrictiva <sup>(4)</sup>.
- (iv) La actuación ha de tener incidencia en la concurrencia, es decir, ha de poder afectar el proceso competitivo en el mercado («*competition law concerns itself with firms that have “market power”*») <sup>(5)</sup>. En otros términos, las conductas realizadas por empresas que no tengan posición dominante o que no incidan de manera sensible en el mercado no son relevantes para el Derecho de la Competencia.

**3.** En segundo lugar, la protección de la competencia se extiende también a la actuación de los Poderes públicos, a los que el ordenamiento jurídico

1. STJCE de 23.4.1991, C-41/90, *Höfner y Elser* [Rec. p. I-1979], marginal 21; STJCE de 17.2.1993, C-159/91 y C-160/91, *Poucet y Pistre* [Rec. p. I-637], marginal 17; STJCE de 16.11.1995, C-244/94, *Fédération française des sociétés d'assurance* [Rec. p. I-4013], marginal 14; STJCE de 21.7.1999, *Albany*, C-67/96, [Rec. p. I-5751], marginal 77; STJCE de 21.9.1999, C-115/97 a C-117/97, *Brentjens'* [Rec. p. I-6025], marginal 77; STJCE de 21.9.1999, C-219/97, *Drijvende Bokken* [Rec. p. I-6121], marginal 67; STJCE de 12.9.2000, C-180/98 a C-184/98, *Pavlov* [Rec. p. I-6451], marginal 74.

2. STJCE de 16.6.1987, 118/85, *Comisión v. Italia*, [Rec. p. 2599], marginal 7; STJCE de 18.6.1998, C-35/96, *Comisión v. Italia* [Rec. p. I-3851], marginal 36; STJCE de 12.9.2000, C-180/98 a C-184/98, *Pavlov* [Rec. p. I-6451], marginal 75.

3. STJCE de 11.11.1997, asuntos C 359/95 P y C 379/95 P, *Comisión y Francia v. Ladbrooke Racing* [Rec. p. I 6265], marginal 33 y la jurisprudencia citada; STPI de 10.4.2008, asunto T 271/03, *Deutsche Telekom*, marginal 85.

4. STJCE de 29.10.1980, asuntos 209/78 a 215/78 y 218/78, *van Landewyck y otros v. Comisión* [Rec. p. 3125, marginales 130 a 134]; STJCE de 20.3.1985, asunto 41/83, *Italia v. Comisión* [Rec. p. 873], marginal 19; STJCE de 10.12.1985, asuntos 240/82 a 242/82, 261/82, 262/82, 268/82 y 269/82, *Stichting Sigarettenindustrie y otros v. Comisión* [Rec. p. 3831], marginales 27 a 29; STJCE de 9.9.2003, asunto C 198/01, *CIF* [Rec. p. I 8055], marginal 67; STPI de 10.4.2008, asunto T 271/03, *Deutsche Telekom*, marginal 86.

5. WHISH, R.: *Competition Law*, 5.ª ed., cit., pp. 7, 17 y 23; JONES, A. y SUFRIN, B.: *EC Competition Law*, 2.ª ed., cit., pp. 46-48.

impone alcanzar sus fines con respeto a la libre competencia y al mercado <sup>(6)</sup>:

- (i) El ejercicio de potestades administrativas no puede dar lugar a prácticas restrictivas de la competencia o a abuso de posición dominante (artículo 2.3 LDComp), salvo que así resulte de la aplicación de una ley (artículo 4.2 LDComp).
- (ii) Las empresas públicas y empresas titulares de derechos especiales o exclusivos se sujetan también a las normas de defensa de la competencia (artículo 106.1 TFUE). Su aplicación podrá excepcionarse respecto de las empresas encargadas de servicios de interés económico general, en la medida en que ello resulte imprescindible para la adecuada satisfacción de la misión que tengan encomendada (artículo 106.2 TFUE) <sup>(7)</sup>.
- (iii) Las ayudas sólo resultan admisibles en la medida en que coadyuven a la consecución de objetivos de interés general, que compensen sus efectos anticompetitivos (artículos 107-108 TFUE) <sup>(8)</sup>.

### 1.3. SU FINALIDAD

**4. La finalidad específica de las normas de defensa de la competencia es la protección de la rivalidad en el mercado.** De manera mediata, con ello, se tutelan también los intereses de los consumidores, la libertad de empresa y la eficiencia económica. En otros términos, el Derecho de la Competencia se limita a preservar un *orden público económico básico* —el proceso competitivo—, sin el que el mercado no puede funcionar. No es, pues, un instrumento para ordenar el sector, sino —más modestamente— para enfrentarse a las con-

6. LAGUNA DE PAZ, J.C.: «Actuaciones públicas con incidencia en la competencia», en ALONSO MARTÍNEZ, J.M. y HERRERO DE LA FUENTE, A. (coords.), *El Tratado de Roma en su cincuenta aniversario (1957-2007). Un balance socioeconómico de la integración europea*, Comares, Granada, 2007, pp. 265 y ss.

7. LAGUNA DE PAZ, J.C.: *Servicios de Interés Económico General*, Civitas-Thomson-Reuters, Madrid, 2009.

8. FERNÁNDEZ FARRERES, G. (dir.): *Comentarios a la Ley General de Subvenciones*, Thomson-Civitas, Madrid, 2005; MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, J.L.: Ayudas públicas, en VELASCO SAN PEDRO, L. (coord.): *Derecho Europeo de la Competencia. Antitrust e intervenciones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 2005, pp. 487 y ss.

José Carlos Laguna de Paz

ductas más claramente lesivas <sup>(9)</sup>. Se parte de la premisa de que el mejor mecanismo para corregir las ineficiencias de la actuación económica es el propio mercado.

La protección de la competencia puede verse *modulada con objetivos extraconcurrentiales*:

- Los acuerdos y prácticas restrictivas pueden ser autorizados cuando sus efectos positivos compensen su carácter anticoncurrential (artículo 101.3 TFUE y artículo 3 LDComp 1989).
- En el control de las concentraciones empresariales, los Estados pueden tomar en cuenta intereses legítimos distintos de la competencia [artículo 21.4 del Reglamento (CE) núm. 139/2004 del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas].
- En caso necesario, la aplicación de las normas de defensa de la competencia puede excepcionarse respecto de las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (artículo 106.2 TFUE).
- Las ayudas pueden ser autorizadas para favorecer la consecución de una serie de objetivos de interés general (artículo 107.2 y 3 TFUE).

Con todo, la entrada de consideraciones extraconcurrentiales en el Derecho de la Competencia —además de tener un fundamento normativo— debe admitirse muy restrictivamente, por más que se trate de valores u objetivos sociales dignos de protección <sup>(10)</sup>. No hay que olvidar que lo específico de sus normas, justamente, es la tutela de estos bienes a través de la protección del mercado.

---

9. REY, P. (coord.): Informe sobre «An economic approach to Article 82», *EAGCP*, julio de 2005, p. 10.

10. En general, se conviene que la finalidad del Derecho de la Competencia es primordialmente de carácter económico. No obstante, a veces, se acepta «una función complementaria de carácter político, vinculada a la concentración del poder económico, no sólo perniciosa económicamente, sino peligrosa para el mantenimiento de la democracia por las posibilidades de abuso social que confiere [por ejemplo, la concentración en los medios de comunicación social]» (VELASCO SAN PEDRO, L.: «El derecho europeo de la competencia», en la obra por él mismo coordinada *Derecho europeo de la competencia. Antitrust e intervenciones públicas*, Lex Nova, Valladolid, 2005, pp. 42 y 43). Con todo, parece preferible que la protección de este tipo de bienes jurídicos se reconduzca a la regulación sectorial, liberando así al Derecho de la Competencia de tareas que no le son propias.

## 2. LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA COMO TAREA ADMINISTRATIVA

5. Siguiendo la tradición europea y española, *la normativa encomienda a la Administración pública la defensa de la competencia*, al tiempo que abre vías para el recurso directo ante los Tribunales de Justicia. La razón está en que sus normas no protegen sólo los intereses de las partes perjudicadas por conductas anticoncurrenciales, sino también el propio funcionamiento del mercado. Se trata de preservar el *orden público económico* <sup>(11)</sup>, cuyo mantenimiento es necesario para la defensa de las libertades implicadas, así como de los intereses de los consumidores, que sólo se ven satisfechos cuando la rivalidad competitiva impulsa a las empresas a ofrecer mejores prestaciones, a precios más bajos.

No hay que olvidar que —como hemos avanzado— el Derecho de la Competencia *sólo se ocupa de aquellas actuaciones empresariales que tienen entidad suficiente para afectar al proceso concurrencial*:

- (i) Las concentraciones empresariales sólo se sujetan al control administrativo, si pueden reducir sensiblemente la competencia en el mercado (artículo 2 R. 139/2004 y artículo 8 LDComp).
- (ii) Las conductas que se sancionan como abuso de posición dominante (artículo 102 TFUE y artículo 2 LDComp), en cambio, son lícitas si las lleva a cabo una empresa que no ostente dicho predominio en el mercado.
- (iii) Las prácticas restrictivas que tengan una mínima incidencia en la competencia no se toman en consideración (artículo 101 TFUE y artículo 1 LDComp).

Así las cosas, no puede extrañar que la protección del orden público económico se encomiende específicamente a la *Administración pública*, que es la orga-

---

11. Esta comprensión se manifestaba ya en la Exposición de Motivos de la Ley 110/1963, de 20 de julio, sobre Represión de Prácticas Restrictivas de la Competencia, lo que sería después utilizado por la propia jurisprudencia [STS de 30.12.1993 (Ar. 9902): «no ofrece dudas el carácter administrativo de la actividad del Estado dirigida al mantenimiento del orden público económico uno de cuyos instrumentos técnico-jurídicos es la Ley 110/1963, de 20 julio...» (FJ 3.º)].

José Carlos Laguna de Paz

nización mejor dotada para asumir esta tarea. En unos casos, su intervención preventiva resulta necesaria para evitar la destrucción de la estructura competitiva del mercado (concentraciones empresariales), mientras que —en otros— debe reaccionar frente a prácticas restrictivas o abusos de posición dominante.

6. Con todo, este planteamiento requiere tres precisiones:

- (i) En la Unión Europea, la aplicación centralizada de las normas de la competencia corresponde a la Comisión (modelo administrativo). No obstante, se deja libertad a los Estados para decidir si encomiendan la aplicación (descentralizada) de las normas comunitarias a *autoridades administrativas, judiciales o a ambas* [artículos 6 y 35 del Reglamento (CE) núm. 1/2003, del Consejo, de 16.12.2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado]. En este marco, el legislador español ha configurado un modelo de competencias concurrentes, en el que *el interesado puede optar, bien por la denuncia ante las autoridades administrativas, o bien por el recurso directo ante los juzgados mercantiles* (prácticas restrictivas y abuso de posición dominante). En este último caso, la intervención judicial se limitaría a la reparación de daños y perjuicios derivados de la infracción, pero no podría sancionar el desvalor de acción que representa una conducta que atenta al funcionamiento mismo del mercado.
- (ii) En un sistema mixto de protección de la competencia, no siempre se impone a las autoridades de defensa de la competencia el deber de tramitar todas las denuncias que reciben, sino que se les reconoce la facultad de seleccionar asuntos <sup>(12)</sup>. Esto les permite establecer prioridades y concentrarse en las conductas con mayor potencial de distorsión del mercado, cuya resolución pueda sentar criterios para el futuro o, incluso, respecto de las cuales existan unas razonables expectativas de poder reunir las pruebas necesarias para probar las conductas anticompetitivas <sup>(13)</sup>.

---

12. En el Derecho español, hasta ahora, se exigía la intervención de las autoridades administrativas, como requisito previo para poder ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial ante los Tribunales de Justicia (artículo 13.2 LDComp 1989). La negativa a incoar el procedimiento hubiera provocado la indefensión a los perjudicados. No obstante, la nueva normativa ha cambiado las cosas.

13. Como es natural, reconocer este margen discrecional a la Administración no permite abrir el portillo a la arbitrariedad. En este sentido, se ha destacado que «*admitir una libertad administrativa plena para iniciar o no los*

La defensa de la competencia como atribución de las Comunidades Autónomas

(iii) La intervención de los *juzgados mercantiles* resulta necesaria no sólo para anular los contratos privados que estén en la base de la infracción administrativa, sino también para la fijación de las correspondientes indemnizaciones por daños y perjuicios. En esta línea, la Comisión Europea favorece la exigencia de responsabilidad patrimonial, que venga a *complementar y reforzar* la aplicación de las normas por parte de las autoridades administrativas.

7. Como acabamos de ver, la intervención de las autoridades administrativas tiene sus limitaciones, ya que no consigue reparar los daños y perjuicios derivados de la infracción. Sin embargo, también comporta ventajas:

- Son órganos especializados, que no sólo cuentan con la *expertise*, sino también con los mejores medios materiales y personales para la aplicación de las normas de defensa de la competencia. En cambio, los órganos judiciales no disponen del mismo grado de especialización, ni —con frecuencia— de los medios para abordar los asuntos. Por otra parte, no hay que olvidar que —en último término— los Tribunales de Justicia retienen la competencia para revisar la legalidad de las resoluciones de las autoridades administrativas.
- La aplicación de las normas de la competencia, en algunos casos, requiere una ponderación de intereses. En este sentido, los artículos 1.3 LDComp y 101.3 TFUE permiten autorizar los acuerdos y prácticas anticompetitivos en atención a sus efectos beneficiosos. Se trata ésta de una función característicamente administrativa, para la que no están dotados los juzgados mercantiles.
- Con frecuencia, los perjuicios que resultan de actuaciones anticompetitivas son difusos e —individualmente considerados— no tienen la suficiente entidad que justifique la reclamación procesal de los afectados. No hay

---

procedimientos sancionadores tiene el grave peligro de derivar en una completa arbitrariedad con vulneración de la igualdad, pues casi inevitablemente conduce a que sujetos que realizan las mismas conductas infractoras sean tratados de forma diferente sin más razón que la voluntad de las autoridades». REBOLLO PUIG, M.: «Propuesta de regulación general y básica de la inspección y de las infracciones y sanciones administrativas», en SAINZ MORENO, F. (dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 2004, p. 474.

José Carlos Laguna de Paz

que olvidar que los procesos son costosos y siempre de resultado incierto. En cambio, la denuncia ante los órganos administrativos excita la actuación de oficio de la autoridad de la competencia, sin coste alguno para el interesado.

- En los procesos judiciales, la carga de la prueba recae enteramente sobre el demandante. En cambio, los procedimientos que desarrollan las autoridades de la competencia se desarrollan de oficio, apoyados en las potestades de investigación de la Administración <sup>(14)</sup>.
- Las autoridades administrativas pueden desarrollar un papel relevante en el fomento de la competencia (*competition advocacy*). Esta labor se concreta sobre todo en el análisis de la situación competitiva de sectores clave de la economía (*sector inquiries*) <sup>(15)</sup>.

### 3. DISTRIBUCIÓN DE ATRIBUCIONES ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

#### 3.1. DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL A LOS NUEVOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

**8.** La «materia “defensa de la competencia”, como tal, no se halla atribuida expresamente al Estado por la Constitución. Por consiguiente, en la medida en que el conjunto de competencias atribuida al Estado por la Constitución no lo impidan, podrá corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus

---

14. ORTIZ BLANCO, L. (edit.): *EC Competition Procedure*, 2.<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, 2006, cit., p. 72; BROKELMANN, H.: «Conflictos y soluciones en la aplicación paralela administrativa y judicial», en MARTÍNEZ LAGE, S. y PETITBÓ JUAN, A., *La modernización del Derecho de la Competencia en España y en la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2005, pp. 90-91; LAGUNA DE PAZ, J.C.: «Las potestades administrativas de investigación en materia de defensa de la competencia», *Revista de Derecho de la Competencia y la Distribución*, núm. 5, 2009, pp. 33 y ss.

15. Con todo, hay que advertir que los Gobiernos no son muy proclives al fomento de esta función de las autoridades de la competencia, cuyos pronunciamientos ante la opinión pública pueden situarles en situaciones incómodas. Esta función ha sido ejercida por el TDC español desde principios de los noventa del siglo pasado, con la aprobación de informes que tuvieron una extraordinaria influencia política y social: *Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones* (1992); *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios* (1993).

La defensa de la competencia como atribución de las Comunidades Autónomas

propios Estatutos» <sup>(16)</sup>. Se trata, por tanto, de dilucidar: (i) qué títulos competenciales confieren al Estado atribuciones en la materia y con qué alcance; (ii) y qué menciones estatutarias permiten sustentar las atribuciones de las CC.AA. <sup>(17)</sup>.

9. Como hemos visto, la finalidad de las normas de defensa de la competencia es la protección del proceso competitivo en el mercado <sup>(18)</sup>. Su preservación constituye, pues, un elemento esencial en la ordenación de la actividad económica <sup>(19)</sup>, constituyendo «*un presupuesto y un límite necesario de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado...*» <sup>(20)</sup>. De hecho, su trascendencia hubiera aconsejado que la propia Constitución reservase al Estado de manera expresa esta materia, que incide de manera transversal en toda la actividad económica. Sin embargo, no es éste el caso, por lo que es preciso construir la atribución estatal con los mimbres que ofrece el artículo 149.1 CE.

16. STC 208/1999, de 11.11, FJ 5.º

17. LÓPEZ BENÍTEZ, M.: «Defensa de la Competencia y Comunidades Autónomas», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 36, 1999, pp. 119 y ss.; BIGLINO CAMPOS, P.: «Principio de competencia, inconstitucionalidad y nulidad a la luz de la STC 208/1999, sobre la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2000, pp. 303 y ss.; MARTÍNEZ LAGE, S.: «La Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de noviembre de 1999», *Gaceta Jurídica de la Competencia y de la Unión Europea*, núm. 205, 2000, pp. 13 y ss.; BELANDO GARÍN, B.: «Defensa de la competencia y comercio interior», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 106, 2000, pp. 271 y ss.; TORNOS MAS, J.: «Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 208/1999 sobre la Ley de Defensa de la Competencia 16/1989», *Anuario de la Competencia 1999*, 2000, pp. 97 y ss.; ARZOZ SANTISTEBAN, X.: «Comunidades Autónomas, puntos de conexión y defensa de la competencia», *RVAP*, núm. 64, 2002, pp. 11 y ss.; RINCÓN GARCÍA LOYGORRI, A.: «El procedimiento de atribución de competencias en la Ley 1/2002 de Coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia», *GJ*, núm. 234, 2004, pp. 59 y ss.; CASES PALLARÉS, L.: «Los puntos de conexión en la Ley 1/2002», en MARTÍNEZ LAGE, S. y PETITBÓ JUAN, A.: *La modernización del Derecho de la Competencia en España y en la Unión Europea*, Marcial Pons, 2005, pp. 227 y ss.; REBOLLO PUIG, M.: «Competencia sobre competencia», en FONT GALÁN, J.I. y PINO ABAD, M.: *Estudios de Derecho de la Competencia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba/Marcial Pons, 2005, pp. 69 y ss.

18. En palabras del TC, se trata de la «*legislación ordenada a la defensa de la libertad de competencia, mediante la prevención y, en su caso, la represión, de las situaciones que constituyan obstáculos creados por decisiones empresariales para el desarrollo de la competencia en el mercado*», siendo su objetivo la «*defensa de los empresarios contra prácticas, acuerdos, conductas o actuaciones atentatorias de la libertad de competencia*». STC 71/1982, de 30.11, FJ 15.º; STC 88/1986, 1.7, FJ 4.º

19. STC 208/1999, de 11.11, FJ 3.º

20. STC 208/1999, de 11.11, FJ 6.º, y STC 88/1986, FJ 4.º

José Carlos Laguna de Paz

**10.** Con todo —por vía interpretativa—, el TC ha reconocido que corresponde al Estado *no sólo la legislación, sino también las principales atribuciones ejecutivas en materia de defensa de la competencia*, incluidos los mecanismos de coordinación que garanticen su uniformidad en todo el territorio nacional <sup>(21)</sup>. Así resulta de los siguientes títulos competenciales:

- *Artículo 149.1.13.<sup>a</sup> CE*: la defensa de la competencia se encuentra relacionada «*con la necesaria unidad de la economía nacional y la exigencia (...) de que exista un mercado único que permita al Estado el desarrollo de su competencia constitucional de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*» <sup>(22)</sup>. «*Parece, pues, innecesario destacar el carácter básico que, desde su competencia estatal ex artículo 149.1.13, reviste cuanto a la defensa de la competencia se refiere, pues nos hallamos ante un elemento definitorio del mercado. De modo que no solo la normación, sino todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado único de ámbito nacional habrán de atribuirse al Estado, al que corresponderán, por lo tanto, las actuaciones ejecutivas en relación con aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actos ejecutivos hayan de realizarse en el territorio de cualquiera de las Comunidades Autónomas...*» <sup>(23)</sup>.

Asimismo, se sustenta en el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> CE <sup>(24)</sup> el establecimiento de los mecanismos de coordinación que garanticen la uniformidad de la disciplina de la competencia en todo el mercado nacional, incluidos los criterios de conexión <sup>(25)</sup> y los mecanismos de colaboración e información recíproca <sup>(26)</sup>.

21. STC 208/1999, de 11.11, FJ 6.º

22. STC 96/1984, FJ 3.º; STC 64/1990, FJ 10.º; STC 208/1999, FJ 6.º

23. STC 208/1999, FJ 6.º

24. STC 144/1985, FJ 11.º; STC 118/1996, FJ 8.º; STC 208/1999, FJ 6.º

25. STC 243/1994, FJ 3.º

26. STC 100/1991, FJ 5.º; STC 236/1991, FJ 6.º; STC 243/1994, FJ 7.º; STC 196/1997, FJ 11.º; STC 208/1999, FJ 6.º

La defensa de la competencia como atribución de las Comunidades Autónomas

- *Artículo 149.1.1.<sup>a</sup> CE*: preservación de la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica y de la propia unidad de mercado (artículo 139.1 CE). La «*efectiva unicidad del orden económico nacional requiere la existencia de un mercado único y que la unidad de mercado descansa, a su vez, como han señalado las SSTC 96/1984, fundamento jurídico 3.º, y 88/1986, fundamento jurídico 6.º, sobre dos supuestos irreductibles, la libre circulación de bienes y personas por todo el territorio español, que ninguna autoridad podrá obstaculizar directa o indirectamente (artículo 139.2 CE), y la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (artículos 139.1, 149.1.1.º), sin los cuales no es posible alcanzar en el mercado nacional el grado de integración que su carácter unitario impone*»<sup>(27)</sup>. Sin la «igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica... no es posible alcanzar en el mercado nacional el grado de integración que su carácter unitario impone»<sup>(28)</sup>.

Estos títulos pueden verse acompañados por otros más específicos, que pueden ser necesarios para regular aspectos concretos de la tutela de la concurrencia. Este es el caso de las atribuciones en materia judicial (artículo 149.1.5.<sup>a</sup> CE), así como en materia de legislación mercantil y procesal (artículo 149.1.6.<sup>a</sup> CE)<sup>(29)</sup>.

**11.** Los Estatutos de Autonomía, inicialmente, tampoco contemplaban de manera expresa las atribuciones de las CC.AA. en materia de defensa de la competencia. De ahí que su reconocimiento fuera también el resultado de una labor interpretativa<sup>(30)</sup>. En concreto, el TC declaró que la materia «defensa de la competencia» puede quedar —al menos, en parte— incluida en la de «co-

27. STC 64/1990, de 5.6, FJ 3.º

28. STC 64/1990, de 5.6, FJ 3.º

29. STC 37/1981, FJ 3.º; STC 88/1986, FJ 5.º

30. MARTÍNEZ LAGE, S.: «La aplicación del Derecho de la competencia por las Comunidades Autónomas: delimitación competencial», *Gaceta Jurídica de la Competencia y de la Unión Europea*, núm. 218, 2002, pp. 3 y ss.; SORIANO GARCÍA, J.E.: «Comentario de urgencia a la Ley 1/2002», *Gaceta Jurídica de la Competencia y de la Unión Europea*, núm. 218, 2002, pp. 10 y ss.; YANES YANES, P.: «Génesis y opciones de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia», *Gaceta Jurídica de la Competencia y de la Unión Europea*, núm. 221, 2002, pp. 45 y ss.; ARZOZ SANTISTEBAN, X.: «Comunidades...», cit., pp. 11 y ss.

José Carlos Laguna de Paz

mercio interior»<sup>(31)</sup>. De ahí que las CC.AA. con atribuciones en esta materia asuman también competencias ejecutivas respecto de aquellas prácticas anticompetitivas que se desarrollen íntegramente en su territorio y no afecten al mercado supraautonómico. A este respecto, hay que tener en cuenta que —con unos u otros términos— los EE.AA. reconocen a las CC.AA. atribuciones en materia de comercio interior y de defensa del consumidor, sin perjuicio *«de la legislación sobre la defensa de la competencia»*.

Sin embargo, la interpretación del TC resulta discutible. Desde un punto de vista formal, la defensa de la concurrencia es un título horizontal, que incide sobre aspectos concretos de la actuación empresarial, cualquiera que sea el sector de la actividad económica de que se trate. En cambio, el comercio interior delimita un sector de la actividad económica. Por eso mismo, la defensa de la competencia tiene un alcance material mucho más amplio que el comercio interior, que es solo una parte de la actividad económica. La apelación al comercio interior resulta, pues, insuficiente para cubrir una variada gama de actividades profesionales, industriales y de servicios sobre las que se proyectan las normas de defensa de la competencia. A lo sumo, puede justificar la asunción de competencias ejecutivas en este sector, pero no en los demás. En este sentido, el voto discrepante de la STC 208/1999 —en una de sus líneas argumentales— razona que las CC.AA. no tienen atribuciones en materia de defensa de la competencia, por no haberlas asumido en sus EE.AA. La consecuencia hubiera debido ser su atribución al Estado (artículo 149.3 CE)<sup>(32)</sup>.

**12.** La *reforma de los EE.AA.* que se puso en marcha a partir de 2006 vino a superar el problema, al reconocer a las CC.AA. competencias ejecutivas en materia de defensa de la competencia.

Así, el artículo 76.15 EA de Castilla y León recoge la atribución ejecutiva de la CA en materia de defensa de la competencia *«respecto de las actividades económicas que se desarrollen en el territorio de la Comunidad, pudiendo crearse con esa finalidad un órgano independiente»*. Más adelante, se reco-

---

31. STC 208/1999, de 11.11, FF.JJ. 5.º y 6.º (con voto discrepante).

32. STC 208/1999, voto discrepante de González Campos.

La defensa de la competencia como atribución de las Comunidades Autónomas

ge la atribución exclusiva de promoción de la competencia en el ámbito de la CA (artículo 70.1.21 EACyL).

Por su parte, *el artículo 58.4.5 EA de Andalucía* asume atribuciones ejecutivas en materia de defensa de la competencia «*en el desarrollo de las actividades económicas que alteren o puedan alterar la libre competencia del mercado en un ámbito que no supere el territorio de Andalucía, incluidas la inspección y la ejecución del régimen sancionador*». Asimismo, se reconocen atribuciones exclusivas para promover «*la competencia en los mercados respecto de las actividades económicas que se realizan principalmente en Andalucía y el establecimiento y regulación de un órgano independiente de defensa de la competencia*» (artículo 58.1.5 EA de Andalucía).

Finalmente, puede citarse también *el artículo 154.2 EA de Cataluña*, que reconoce la competencia ejecutiva de la CA «*en materia de defensa de la competencia en el ejercicio de las actividades económicas que alteren o puedan alterar la libre competencia del mercado en un ámbito que no supere el territorio de Cataluña*». Esta función se completa con el reconocimiento de «*la competencia exclusiva en materia de promoción de la competencia en los mercados respecto de las actividades económicas que se ejercen principalmente en Cataluña*» (artículo 154.1 EA de Cataluña).

## 3.2. ATRIBUCIONES ESTATALES

### 3.2.1. Normativa en materia de defensa de la competencia

**13.** Corresponde al Estado la aprobación de la normativa en materia de defensa de la competencia. Así lo reconoce el TC <sup>(33)</sup>, sin que esta atribución competencial haya sido en ningún caso discutida <sup>(34)</sup>.

---

33. STC 208/1999, de 11.11, FJ 6.º

34. «... las partes admitan sin reserva alguna que corresponde al Estado la potestad de normación en materia de "defensa de la competencia", el debate radica en la determinación de la Administración competente para la ejecución» (STC 208/1999, de 11.11, FJ 2.º).

José Carlos Laguna de Paz

En concreto, la normativa vigente es la siguiente:

- Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.
- Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las competencias del Estado y las CC.AA. en materia de defensa de la competencia.
- Real Decreto 2295/2004, de 10 de diciembre, relativo a la aplicación en España de las normas comunitarias de la competencia.
- Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia (RDComp).
- Ley 38/2003, General de Subvenciones (aspectos básicos).

### 3.2.2. Competencias ejecutivas

**14.** El Estado asume también competencias ejecutivas:

- (i) *Por razón de los efectos*: en relación con las prácticas restrictivas, abuso de posición dominante y actos de competencia desleal, siempre que dichas conductas alteren o puedan alterar la competencia en un *ámbito supraautonómico o en el conjunto del mercado nacional*, aun cuando el ejercicio de dichas competencias deba realizarse en el territorio de una CA (artículo 1.1 L. 1/2002) <sup>(35)</sup>.

En todo caso, se presume que se produce dicha afectación en los siguientes casos (artículo 1.2 L. 1/2002):

- a) Cuando una conducta altere, o pueda alterar, la libre competencia en un ámbito supraautonómico, o en el conjunto del mercado nacional, o pueda afectar a la unidad de mercado nacional, entre otras causas, por la dimensión del mercado afectado, la cuota de mercado de la empresa correspondiente, la modalidad y alcance de la restricción de la competencia, o sus efectos sobre los competidores efectivos o potenciales y sobre los consumidores y usuarios.

---

35. STC 208/1999, de 11.11, FF.JJ. 6.º y 7.º

La defensa de la competencia como atribución de las Comunidades Autónomas

- b) Cuando una conducta pueda:
- atentar contra el establecimiento de un equilibrio económico adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español;
  - implicar medidas que —directa o indirectamente— obstaculicen la libre circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio nacional;
  - suponer la compartimentación de los mercados;
  - o menoscabar las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en los derechos y deberes constitucionales.
- (ii) *Por razón de la materia*: corresponden al Estado —de forma exclusiva o compartida— las siguientes competencias ejecutivas (artículo 1.5 L. 1/2002):
- Control [pleno y exclusivo] de las concentraciones económicas [artículo 1.5.a) L. 1/2002 y artículo 24.b) LDComp].
  - Control de las ayudas públicas [artículo 1.5.a) L. 1/2002], bien que con el limitado alcance que prevé el artículo 11 LDComp.
  - Aprobación de reglamentos de exención de la prohibición del artículo 1.1 respecto de determinadas categorías de conductas (artículo 1.5 LDComp).
  - Declaraciones de inaplicabilidad de las prohibiciones de los artículos 1 y 2 LDComp (artículo 6 LDComp).
  - Representación en materia de defensa de la competencia ante otras autoridades nacionales, foros y organismos internacionales [artículo 1.5.c) L. 1/2002].
  - Aplicación en España de los artículos 101 y 102 TFUE y de su Derecho derivado, sin perjuicio de las competencias que correspondan en el ámbito de la jurisdicción competente [artículo 1.5.d) L. 1/2002 y artículo 24.c) LDComp] <sup>(36)</sup>.

---

36. Es doctrina constitucional que la ejecución en España de las normas comunitarias corresponde a quien, materialmente, detente la competencia específica afectada (STC 236/1991, FJ 9.º; STC 79/1992, FJ 1.º; STC

José Carlos Laguna de Paz

- Adopción de las medidas y decisiones para aplicar los mecanismos de cooperación y asignación de expedientes con la Comisión Europea y otras autoridades nacionales de la competencia de otros Estados miembros [artículo 24.d) LDComp].
- Remisión a la Comisión Europea de la notificación previa de los proyectos dirigidos al establecimiento o modificación de los regímenes de ayudas existentes, incluidas las otorgadas por cualquiera de los Poderes públicos internos.
- Coordinación de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) con los órganos de las CC.AA., así como con los reguladores sectoriales [artículos 15, 17 y 24.e) y 26.2 LDComp].
- Cooperación con los órganos jurisdiccionales (artículos 15.2 y 16 LDComp), la Comisión Europea y las autoridades de defensa de la competencia de otros Estados miembros (artículo 18 LDComp).
- Realizar las funciones de arbitraje, tanto de derecho como de equidad, que le sean sometidas por los operadores económicos [artículo 24.f) LDComp].
- Competencias consultivas (artículo 25 LDComp).
- *Competition advocacy* (artículo 26.1 LDComp).

### 3.3. ATRIBUCIONES AUTONÓMICAS

#### 3.3.1. *Su limitado alcance*

**15. Las atribuciones de las CC.AA. en materia de defensa de la competencia son limitadas, tanto por razones económicas como jurídicas.**

---

208/1999, de 11.11, FJ 5.º). Lo que ocurre es que los criterios que determinan la aplicación de la normativa europea —relevancia comunitaria o afectación al comercio entre Estados miembros—, en sí mismos, trasvasan los límites de las atribuciones autonómicas. De ahí que la aplicación descentralizada del Derecho comunitario se encomiende al Estado.

16. Desde un punto de vista *económico*, no puede excluirse la existencia de prácticas restrictivas de alcance regional o local. Así lo pone de manifiesto el goteo de asuntos que llega a los órganos autonómicos de defensa de la competencia. No obstante, éstas son las menos. A este respecto, hay que tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- (i) La actividad económica tiende a superar las fronteras regionales, nacionales y europeas. Las empresas tratan de ganar dimensión, aprovechando las ventajas que proporciona la unidad del mercado nacional, la integración europea y la creciente globalización económica. Esto hace que —en la mayor parte de las actividades— *los mercados se definan con carácter nacional, o incluso más amplio*.
- (ii) Además, en las actividades que se desarrollan a nivel estrictamente local, las empresas *no suelen detentar el suficiente poder de mercado* como para dañar el proceso competitivo. En muchos casos, se trata de actividades desarrolladas por pymes, cuya atomización les impide alterar las condiciones competitivas del mercado.
- (iii) Por otra parte —en los casos en que existe—, el poder de mercado suele ser expugnable. La menor entidad de las actividades que se desarrollan a nivel local hace que las barreras económicas de entrada sean reducidas, lo que no excluye la posible existencia de obstáculos legales (derechos especiales).

17. Desde un punto de vista jurídico, las atribuciones autonómicas se ven limitadas por tres factores:

- (i) La aplicación descentralizada de las normas europeas de defensa de la competencia —que desplazan a las nacionales— corresponde al Estado, no a las CC.AA. [artículo 24.c) LDComp].
- (ii) En los casos de prácticas restrictivas y abuso de posición dominante, la normativa española contempla la vía judicial como alternativa (*private enforcement*) [artículo 24 LDComp; artículo 86 ter.2.f) LOPJ, y Disposición adicional 1.ª LDComp] <sup>(37)</sup>. De ahí que los perjudicados no ne-

José Carlos Laguna de Paz

cesariamente tengan que pasar por la vía administrativa, sino que —si así lo deciden— puedan acudir directamente a la jurisdicción ordinaria, con la finalidad de obtener la correspondiente reparación económica por los daños y perjuicios sufridos.

(iii) Como hemos visto, el Estado retiene las principales atribuciones ejecutivas, no ya solo por razón de la materia, sino también de los efectos. Las competencias autonómicas se limitan a aquellas conductas que —sin afectar a un ámbito superior al de una CA o al conjunto del mercado nacional—, alteren o puedan alterar la libre competencia en su territorio (artículo 1.3 L. 1/2002) <sup>(38)</sup>.

### 3.3.2. Defensa y promoción de la competencia

**18.** Las CC.AA. asumen también atribuciones (exclusivas) de «*promoción de la competencia*» (artículo 70.1.21 EA de Castilla y León). Se suscita con ello la cuestión de la delimitación de este título competencial. Hay que tener en cuenta que la promoción de la concurrencia *no se refiere a un ámbito material concreto*, que no existe como tal. Se trata de una atribución de carácter *horizontal*, que se proyecta sobre el conjunto de responsabilidades que incumben a la CA. Ahora bien, ¿cuál es su contenido?

De entrada, *hay que excluir que la promoción equivalga a la defensa de la competencia*, ya que esta última es objeto de una atribución específica en el artículo 76.15 EACyL. La prohibición —y, en su caso, sanción— de las prácticas restrictivas de la concurrencia, sin duda, constituye una forma de promover la competencia. Sin embargo, como decimos, esta función tiene un específico tratamiento competencial en el EA.

Así las cosas, la promoción de la competencia parece encomendar a los Poderes públicos la tarea de *impulsar y salvaguardar las condiciones que aseguren el adecuado funcionamiento de la economía de mercado*. A estos

37. «De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 86 ter 2, letra f de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, los juzgados de lo mercantil conocerán de cuantas cuestiones sean de la competencia del orden jurisdiccional civil respecto de los procedimientos de aplicación de los artículos 1 y 2 de la presente Ley».

38. STC 208/1999, de 11.11, FF.JJ. 6.º y 7.º

efectos, la CA puede aplicar todo el arsenal de técnicas de intervención pública, que van desde la regulación hasta las ayudas. Con ello, se espera alcanzar una más eficiente asignación de recursos, así como mayor satisfacción de los intereses de los consumidores.

**19.** Desde esta perspectiva, la «*promoción de la competencia*» —por sí misma— difícilmente añadirá a la CA atribuciones que antes no tuviera. Su función será más bien *acompañar a otros títulos competenciales* (comercio, industria, agricultura, etc.), completando su sentido y orientación.

**20.** En los términos comentados, la promoción de la competencia es un objetivo de interés general. Con todo, no puede dejar de advertirse que la regulación económica debe ser manejada con exquisita *prudencia*. La intervención pública supone una injerencia externa en el mercado, que puede corregir o suplir sus fallos, pero que también puede generar ineficiencia, desigualdad y lesión de derechos. A este respecto, es preciso aprovechar la abundante experiencia acumulada en los últimos años por las autoridades —nacionales y comunitarias— en los diversos sectores económicos <sup>(39)</sup>.

**21.** Desde otra perspectiva, la protección de la competencia y el mercado constituye un *límite para el ejercicio de las atribuciones autonómicas*. No hay que olvidar que, paradójicamente, una de las mayores amenazas para la libre competencia procede precisamente de la intervención de los Poderes públicos. Las ayudas, los servicios de interés general y la iniciativa pública empresarial entrañan no pocos riesgos para el mercado.

A este respecto, es también sorprendente constatar que, desde la lejanía, los mecanismos de protección del Derecho comunitario, con frecuencia, son más completos y eficaces que los del Derecho español, especialmente frente a la actuación de las Administraciones públicas. El mercado interior europeo parece estar más garantizado que la propia unidad del mercado español.

---

39. LAGUNA DE PAZ, J.C.: *Telecomunicaciones: Regulación y Mercado*, 2.ª ed., Thomson-Aranzadi, Pamplona, 2007.

José Carlos Laguna de Paz

### 3.4. RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS, COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN

- 22.** La distribución de competencias ejecutivas en materia de defensa de la competencia exige la previsión de mecanismos de resolución de conflictos, coordinación y cooperación.
- 23.** La *coordinación* de la CNC con los órganos competentes de las CC.AA. se llevará a cabo según lo dispuesto en la L. 1/2002 (artículo 15.1 LDComp).
- 24.** La normativa prevé una variada paleta de *mecanismos* que tratan de evitar que se produzcan conflictos y —cuando sea necesario— de garantizar su resolución (artículo 2 L. 1/2002). En concreto, pueden citarse los siguientes:
- (i) Se prevé que los órganos estatales y autonómicos se comuniquen las denuncias, solicitudes y conductas que detecten de oficio, con el objeto de decidir la autoridad competente, en su caso (artículo 2 L. 1/2002), previo informe de la Junta Consultiva de conflictos (artículo 3 L. 1/2002).
  - (ii) Posibilidad de celebración de convenios de colaboración entre la CNC y los órganos autonómicos competentes para la instrucción y resolución de los procedimientos que tengan por objeto conductas que sean competencia, tanto del Estado como de las CC.AA. (artículo 4.1 L. 1/2002).
  - (iii) Se crea el Consejo de Defensa de la Competencia, como órgano de colaboración, coordinación e información recíproca entre el Estado y las CC.AA., con el fin de promover la aplicación uniforme de la legislación de competencia (artículo 5.Uno L. 1/2002).
  - (iv) Sistemas de información recíproca entre los órganos estatales y autonómicos (artículo 5.Dos L. 1/2002).
  - (v) Al objeto de procurar la aplicación uniforme de la normativa, la CNC podrá comparecer, en calidad de interesado, en los procedimientos administrativos tramitados por los órganos de defensa de la competencia de las CC.AA. (artículo 5.Tres, párrafo 1.º, L. 1/2002). Los órganos autonómicos deberán comunicar a la CNC los acuerdos y resoluciones

La defensa de la competencia como atribución de las Comunidades Autónomas

adoptados —tanto en la fase de instrucción como de resolución—, con el fin de que ésta, en su caso, pueda interponer el recurso correspondiente (artículo 5.Tres, párrafo 2.º, L. 1/2002).

(vi) La CNC recabará de los órganos autonómicos competentes informe preceptivo, no vinculante, a emitir en el plazo de diez días hábiles, en relación con aquellas conductas que —afectando a un ámbito supraautonómico o al conjunto del mercado nacional— incidan de forma significativa en el territorio de la respectiva CA (artículo 5.Cuatro L. 1/2002).

**25.** A efectos de facilitar la cooperación con los órganos jurisdiccionales y la coordinación con los órganos reguladores, la CNC y los órganos de defensa de la competencia de las CC.AA. habilitarán los mecanismos de información y comunicación de actuaciones, solicitudes e informes previstos en los artículos 16 y 17 LDCComp respecto de aquellos procedimientos que hayan sido iniciados formalmente según lo previsto en la L. 1/2002 (artículo 15.2 LDCComp).

#### 4. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA AUTONÓMICA EN MATERIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

**26.** La STC 208/1999 significó el reconocimiento de las atribuciones autonómicas en materia de defensa de la competencia <sup>(40)</sup>. Esto obliga a las CC.AA. a dotarse de los medios necesarios para ejercer las atribuciones que han asumido. En tanto no lo hagan, el Estado seguirá ejerciendo las competencias que les correspondan (Disposición Transitoria Única de la Ley 1/2002).

**27.** La dinámica expansiva de nuestro modelo de Estado explica que, en los últimos años, casi todas las CC.AA. se hayan ido dotando de órganos de defensa de la competencia:

---

40. LÓPEZ BENITEZ, M.: «La defensa de la competencia en el Estado de las autonomías: del Tribunal de Defensa de la Competencia estatal a los tribunales autonómicos», en FONT GALÁN, J.I. y PINO ABAD, M., *Estudios de Derecho de la Competencia*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Marcial Pons, 2005, pp. 99 y ss.

José Carlos Laguna de Paz

- Ley de *Cataluña* 1/2009, de 12 de febrero, que crea la Autoridad Catalana de la Competencia, como organismo autónomo independiente, de carácter administrativo, dotado de personalidad jurídica propia <sup>(41)</sup>.
- Decreto de *Murcia* 13/2004, de 13 de febrero, que asigna las atribuciones en materia de defensa de la competencia a la Consejería de Comercio interior, al tiempo que crea el Servicio Regional de Defensa de la Competencia, como órgano consultivo, de inspección e instrucción.
- Ley de *Galicia* 6/2004, de 12 de julio, por la que se crea el Tribunal de Defensa de la Competencia, como organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de personalidad jurídica y plena independencia en el ejercicio de sus competencias. Asimismo, se crea el Servicio Gallego de Defensa de la Competencia, integrado en la estructura orgánica de la consejería competente en materia de economía y hacienda, con funciones de investigación, vigilancia e instrucción de los expedientes sancionadores.
- Ley de *Madrid* 6/2004, de 28 de diciembre, por la que se crea el Tribunal de Defensa de la Competencia, como ente de Derecho público, dotado de personalidad jurídica propia e independencia en el ejercicio de sus funciones. En su seno se organiza el Servicio de Defensa de la Competencia, como órgano de instrucción.
- Decreto vasco 81/2005, de 12 de abril, de creación del Tribunal de Defensa de la Competencia, como organismo adscrito a la Consejería de Hacienda, pero dotado de autonomía jerárquica y funcional, así como de plena independencia para el ejercicio de sus funciones <sup>(42)</sup>. Por su parte, el Servicio de Defensa de la Competencia ejercerá las funciones de instrucción de expedientes, investigación, estudios y elaboración de informes.

---

41. Esta Ley deroga el Decreto 222/2002, de creación del Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia.

42. Modificado por el Decreto 36/2008, de 4 de marzo.

La defensa de la competencia como atribución de las Comunidades Autónomas

- Ley de Extremadura 2/2005, de 24 de junio, de creación del Jurado de Defensa de la Competencia, como órgano colegiado adscrito a la Consejería responsable en materia de economía, dotado de independencia para el ejercicio de sus funciones. La tramitación de los expedientes se encomienda al servicio instructor que sea designado a estos efectos.
- Ley de *Valencia* 14/2005, de 23 de diciembre, que crea el Tribunal de Defensa de la Competencia, como entidad autónoma de carácter administrativo, dotada de personalidad jurídica propia, adscrito a la Consejería responsable en materia de economía <sup>(43)</sup>. El Servicio de Defensa de la Competencia asumirá las funciones de instrucción de los expedientes.
- Decreto de *Castilla y León* 15/2009, de 5 de febrero, por el que se regula el ejercicio de las funciones de la Comunidad de Castilla y León en materia de defensa de la competencia, que se encomiendan al Tribunal para la defensa de la competencia <sup>(44)</sup>. El Tribunal se adscribe a la Consejería competente en materia de economía, cuya Secretaría General actuará como órgano instructor.
- Decreto de *Canarias* 118/2006, de 1 de agosto, que crea el Servicio de Defensa de la Competencia, adscrito a la Consejería competente en materia de economía, como órgano de instrucción. La resolución corresponde a la CNC, en tanto no se cree por la CA un órgano que asuma dicha función.
- Decreto del Gobierno de *Aragón* 29/2006, de 24 de enero, por el que se crea el Tribunal de Defensa de la Competencia, adscrito orgánicamente al Departamento responsable en materia de economía, pero con plena independencia en el ejercicio de sus funciones. El Servicio de Defensa de la Competencia asumirá funciones consultivas, de vigilancia e instrucción.

---

43. En su redacción de la Ley de Valencia 16/2008, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.

44. Esta norma deroga el Decreto de 36/2006, de 25.5, por el que se crea el Tribunal para la defensa de la competencia.

José Carlos Laguna de Paz

- Ley 6/2007, de 26 de junio, por la que se crea la Agencia de Defensa de la Competencia, como organismo autónomo de carácter administrativo, con personalidad jurídica propia, adscrito a la Consejería competente en materia de economía, con independencia para el ejercicio de sus funciones <sup>(45)</sup>. Las atribuciones resolutorias se encomiendan al Consejo de Defensa de la Competencia, mientras que el Departamento de investigación asume las funciones consultivas, de investigación y vigilancia.
- Decreto de Castilla-La Mancha 76/2008, de 10 de junio, de creación de la Comisión Regional de Competencia, adscrita orgánicamente a la Consejería de Economía y Hacienda, pero sin formar parte de la estructura jerárquica de la Administración. El Servicio de Investigación asume las funciones de investigación, vigilancia e instrucción.

**28.** La normativa estatal no impone una estructura determinada a los órganos autonómicos de defensa de la competencia. La única exigencia que establece es que actúen con *independencia, cualificación profesional y sometimiento al ordenamiento jurídico* (Disposición Adicional 1.<sup>a</sup> 2 L. 1/2002). A este respecto, pueden hacerse los siguientes comentarios:

- (i) La exigencia de independencia que incluye la legislación estatal —o, incluso, las referencias que a este respecto se encuentran en algunos EE.AA.— no necesariamente remiten a un determinado modelo organizativo, sino que también apuntan al establecimiento de garantías funcionales que aseguren dicho objetivo. Se trata de conseguir una aplicación de las normas de defensa de la competencia lo más neutral posible, evitando que las decisiones administrativas puedan verse «contaminadas» por intereses de política sectorial. A estos efectos —desde luego—, dichas atribuciones pueden encomendarse a Administraciones independientes, como sucede con las autoridades nacionales. Sin embargo —en el ámbito autonómico—, la creación de una

---

45. Decreto de Andalucía 289/2007, de 11.12, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia de Defensa de la Competencia.

estructura organizativa específica puede resultar desproporcionada, por lo que bastaría la adopción de garantías de independencia funcional. No hay que olvidar que nuestro sistema jurídico-administrativo se basa en una Administración profesionalizada, cuyos órganos han de actuar de manera objetiva e independiente (artículo 103.1 CE).

- (ii) En general, las CC.AA. han creado estructuras administrativas contenidas, que se corresponden con su limitado volumen de trabajo: hasta ahora, su actuación ha sido muy escasa o, incluso, prácticamente inexistente. En este contexto, algunas CC.AA. han optado por el establecimiento de organismos de Derecho público, dotados de personalidad jurídica propia (Madrid, Valencia, Cataluña, Galicia, Andalucía). Sin embargo, otras CC.AA. han decidido su integración en la estructura administrativa general, bien que dotados de autonomía jerárquica e independencia funcional (País Vasco, Castilla y León, Extremadura, Castilla-La Mancha, Aragón). En algún caso, las atribuciones recaen sobre los órganos activos, asistidos por servicios especializados (Murcia). Finalmente, se da también el caso de Canarias, que —por el momento— solo ha previsto un órgano instructor, correspondiendo las competencias resolutorias a la CNC.
- (iii) En general, las competencias más importantes se asignan a un órgano colegiado, cuya composición oscila entre tres y seis miembros. Estos son designados por el Gobierno regional, entre personas de reconocido prestigio profesional. Su mandato se extiende a un período de cinco o seis años, en general, renovable una sola vez. La normativa prevé causas tasadas de destitución, lo que refuerza la independencia de sus miembros.
- (iv) En materia sancionadora, se respeta el principio de separación entre las fases de instrucción del expediente y resolución, que se encomiendan a órganos distintos (artículo 134.2 LRJPAC).
- (v) La aplicación del Derecho de la Competencia es una tarea que requiere una gran especialización, que combina aspectos jurídicos y económicos. No es fácil que diecisiete órganos autonómicos alcancen el grado de solvencia técnica al que puede aspirar una autoridad nacional, con mayor experiencia y volumen de trabajo, que —por tanto— también

José Carlos Laguna de Paz

cuenta con más medios personales y materiales. A este respecto, las CC.AA. deben valorar la conveniencia de suscribir acuerdos de colaboración con el Estado, a través de los que se pueda canalizar la asistencia técnica y asesoramiento de la CNC.