

La competencia, un preludeo del bienestar social*

Amadeu Petitbò Juan (*)

Abstract

The President of the Spanish Competition Tribunal explains that citizens increasingly demand that markets work freely. Since entering the European Union Spanish mentality has changed towards liberalisation and against interventionism. Monopolies and restrictions benefit a few at the expense of all. The US has a long tradition of defending competitive markets. In Spain price intervention was considered normal or convenient. Protected from competition, Spain did not develop a culture in favour of markets and competition. The fall in the price of electricity, greater choice in airlines and telecommunications, and the historical minimum of inflation have established ideas which were already in place much earlier in other countries. But it is not easy to introduce competition in a culture based on privilege, public subsidies and a chastity belt of protection against competition. The Tribunal has concentrated its activities in the service sector, which has the greatest number of restrictive practices.

Markets are not perfect with many oligopolies. Deregulation coincides with liberalisation strategies. Especially important is deregulating what has been excessively regulated, limiting competition. The notion of public service does not mean services must be monopolies nor publicly owned. Privatisation is increasing, pushed by budget deficits and economic sense. However before privatisation, competition must be introduced. Globalisation is forcing the Administration to improve business conditions. Good intentions are no longer enough.

Competition is efficient. Moving away from monopoly conditions reduces prices and increases output. Liberalisation stimulates investment and slows inflation, benefitting growth, welfare and employment. Consumers have a greater choice in Spain, with the cost of airtravel falling 30%, and also long distance telephone calls with a greater array of services provided. It is doubtful that the Spanish telephone company would have behaved the same without the new competition. Book prices have also fallen and pharmaceuticals had a 40% fall in prices from competition. The battle for competition is not easy. It is not just about big business, but daily living. Restrictions are still widespread: entry barriers, price and output restrictions, selling hours, local content of products. Firms that profit cause a serious loss to other firms and consumers. The Tribunal is also going to deal with public subsidies and the effect on competition of environmental regulation. Greater growth and welfare are worth the effort.

Introducción

El Profesor R. Skidelsky ha subrayado que “El cambio más importante de la economía política entre las dos mitades del siglo XX ha sido el movimiento desde la indiferencia u hostilidad en

(*) President del Tribunal de Defensa de la Competència. Article del llibre sobre competència de la Asociación Venezolana de Derecho y Economía (Velea), 1999.

relación con el mercado hacia el reconocimiento explícito del mercado como un bien social". Y es justamente esta característica de la competencia, tan poco invocada, la que la hace particularmente atractiva, digna de interés y objeto de análisis y aplicación.

El interés por el mercado está presente en la sociedad. Se trata de un interés expansivo que se ha introducido tanto en los círculos políticos y académicos como en la opinión pública. Es creciente el número de ciudadanos que consideran la conveniencia de que los mercados funcionen de acuerdo con las reglas de la libre competencia.

En relación con la situación en España, como ha señalado el Tribunal en su Informe sobre la competencia en España correspondiente al año 1995: "Es indudable que desde nuestra adhesión a la Comunidad Europea se viene produciendo un cambio de mentalidad a este respecto y cada vez son más los partidarios de liberalizar la economía española. La mejor prueba de ello es que en la sociedad española se ha abierto el debate sobre la necesidad de liberalizar diversos ámbitos de la economía, cuando hace tan sólo unos años no se planteaban ni siquiera los efectos de la restricción a la competencia y la intervención no justificada de los poderes públicos". Y el debate sobre la competencia es importante. Con el debate los ciudadanos conocen la esencia del funcionamiento de los sectores, mercados y actividades y la posible existencia de rentas monopolistas. Dicho conocimiento "hace posible que los ciudadanos cuestionen el funcionamiento de los sectores intervenidos y contemplen los beneficios de la liberalización" En efecto, "cuando la sociedad percibe que las situaciones de monopolio y las restricciones de la competencia consagran el beneficio de unos pocos a costa de la mayoría, las políticas de liberalización encuentran el necesario respaldo social y, en consecuencia, su aplicación resulta más fácil".

El mercado y la competencia son dos asuntos cuyo análisis simultáneo contribuye a conocer mejor la estructura, conducta y resultados de nuestros sectores y actividades. Y la defensa de la competencia cumple la función de atribuir a la iniciativa privada su verdadera dimensión. Pero tales cuestiones todavía son insuficientemente conocidas. M.A. Fernández Ordóñez recordó que la política de defensa de la competencia no exigía ninguna justificación en países como Estados Unidos. En este país los criterios en favor de un mercado libre se aplican desde que hace más de 100 años (en 1890) se aprobó la Ley Sherman. Y como consecuencia de esta benéfica tradición los ciudadanos y las empresas norteamericanas son particularmente sensibles a las conductas y actitudes anticompetitivas. Lo mismo ha ocurrido en algunos países de la Unión Europea que, desde la firma del Tratado de Roma, están acostumbrados a una legislación que, sobre la base de los artículos 85 y 86 del Tratado, defiende la competencia. En Estados Unidos la fijación de precios excita la sensibilidad concurrencial de los ciudadanos. En España, tradicionalmente la consideración administrativa de los precios se considera normal o conveniente, pero difícilmente provocaba una reacción airada contra una conducta que perjudica a los propios ciudadanos. Ahora las cosas han cambiado. Y los ciudadanos dan a conocer su opinión cuando consideran que la determinación de determinados precios puede conllevar un cierto ahorro. La reciente huelga de los usuarios de Internet es una prueba evidente de esta nueva actitud.

También en España el marco legislativo es un elemento de referencia favorable a la competencia. En efecto, la Constitución Española, en su artículo 38, reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y encomienda a los poderes públicos la garantía y la protección de su ejercicio de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la pla-

nificación. Tales principios constitucionales han sido recogidos en la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia.

Los sectores y los mercados en España han estado protegidos de la competencia. Y ésto parecía completamente normal en los ciudadanos. Por esta razón, podía hablarse de ausencia de una cultura en favor del mercado y de la competencia. Este hecho ha sido corroborado no sólo por el recuerdo del pasado sino, también, en diversos expedientes analizados por el Tribunal. Garajistas, panaderos, vendedores de prensa o de productos de lencería, lagareros o farmacéuticos, por ejemplo, han concluido acuerdos claramente restrictivos de la competencia y prohibidos por la ley española de defensa de la competencia. Y, en ocasiones, la celebrada firma de tales acuerdos ha tenido como justificación principal la continuación de una tradición que contaba con muchos años de historia y en la que participaban, incluso, las autoridades.

Sin embargo, últimamente, muchas cosas han cambiado y otras están cambiando. Ahora, el precio de la electricidad se ha reducido no solamente en términos reales sino también en términos nominales. También se puede elegir entre distintos operadores de transporte aéreo o de telecomunicaciones. La tasa de inflación se ha situado en mínimos históricos. Y no hay duda acerca de que la cultura de la competencia se va extendiendo progresivamente en nuestra sociedad. Ocurre exactamente lo mismo que ha sucedido en otros países unos años antes.

Ahora bien, introducir competencia en un país dominado durante muchos años por la cultura del estanco, de la concesión, del privilegio, de las ayudas públicas y amparado por un cinturón protector de la competencia no es sencillo. Tampoco ha sido sencillo en otros países.

Y tenemos ejemplos de las dificultades. Hace no mucho tiempo podíamos leer en la prensa algunas reacciones ante el proyecto del Gobierno de liberalizar los servicios funerarios. Similares reacciones han tenido lugar ante el proyecto de liberalizar el suelo urbanizable. También reaccionan los farmacéuticos ante la eventualidad de la liberalización del negocio de la venta de medicamentos. Y lo mismo hacen los editores y librerías. Y tantos otros. Pero también tenemos ejemplos de las ventajas de la cultura de la competencia.

El debate sobre la liberalización

Quiero referirme, como elemento de apoyo a mi pretensión de mostrar que la competencia es un bien social, a la liberalización y a la desregulación de algunos sectores, mercados y actividades. El Tribunal de Defensa de la Competencia español sostiene que (todas) las Administraciones públicas son las responsables últimas de que la conducta de los mercados se desarrolle de acuerdo con las reglas de la libre competencia. Aun cuando la liberalización es una tarea fundamental en la que las modificaciones normativas constituyen una condición necesaria, el Tribunal, en virtud de sus competencias, actúa como órgano de propuesta y fomento de reformas. No debe olvidarse, y ésto es importante, que la introducción de competencia no supone la desaparición de las normas de regulación. Ni tan sólo puede afirmarse, como en algunos casos se ha hecho, que la liberalización de los sectores protegidos de la competencia supondrá el abandono de los objetivos del bienestar. Ocurrirá justamente lo contrario.

El Tribunal se ha referido fundamentalmente al sector servicios por ser en dicho sector donde se concentran las restricciones a la competencia. Pero no es éste el único sector protegido. La agroindustria o la energía, por ejemplo, también son testigos de conductas y estructuras alejadas de un modelo ideal de competencia. Y acompañando a ambos pueden detectarse un número elevado de prácticas restrictivas de la competencia. El debate tiene historia. Y la historia sobre el debate es de un interés intelectual indudable. Quisiera remontarme a los economistas clásicos. Aquéllos que iniciaron un estudio profundo sobre la naturaleza del capitalismo y sobre los problemas económicos de su tiempo.

Para los economistas clásicos la defensa de la no interferencia del Estado en la actividad económica tenía un sentido progresista. Como ha señalado el profesor Josep Lluís Sureda, uno de mis maestros en la Universidad de Barcelona: “El penetrante estudio de la realidad en que vivimos proporcionó a los economistas clásicos la demostración de que las relaciones políticas, sociales y económicas existentes impedían y retrasaban el desarrollo de las fuerzas productivas y el crecimiento de la riqueza. Este criterio de la política de su tiempo los llevó a concluir que el progreso económico dependía de la desaparición de las regulaciones restrictivas, que antes se consideraban necesarias para mantener el orden, y de la creación de las condiciones para el desarrollo de la libre empresa. El gran precepto del *laissez faire*, en la economía clásica, no era sólo una recomendación negativa para que el Estado no se interfiriera en los procesos productivos sino, por encima de ésto, era una imperiosa demanda positiva para que se removieran todos los obstáculos opuestos al desarrollo de las fuerzas productivas bajo el impulso de la libre iniciativa individual”.

Difícilmente puede hacerse una síntesis más perfecta de lo que pensaban unos economistas preocupados por el desarrollo de la sociedad de su tiempo. Pero, además, no debemos olvidar que los economistas clásicos estaban alejados de los planteamientos ingenuos que consideran que la armonía y la tendencia al equilibrio son inherentes a las economías de mercado y, en consecuencia, está justificada la falta de interés en el análisis de situaciones patológicas o de crisis al considerarse las mismas circunstanciales y resultado de las inevitables fricciones de los automatismos de ajuste. El mercado es un instrumento que contribuye inequívocamente a la eficiencia. Las conexiones entre el interés individual y el bienestar general, como señaló Walras, son perfectamente demostrables. Pero no debemos caer en la ingenuidad de que el mercado, por sí mismo, conduce siempre al equilibrio. Los mercados no son perfectos. Las imperfecciones del mercado son evidentes. La estructura oligopolística es la forma dominante de los mercados en las economías desarrolladas. La política económica es necesaria. Como el mercado. En unos casos para reforzar el papel del mercado. En otros casos para contribuir a corregir los fallos del mercado y asegurar el cumplimiento de los objetivos públicos. La competencia constituye uno de dichos objetivos.

Ante todo no debe considerarse que las estrategias liberalizadoras coinciden siempre con las estrategias desreguladoras. Según el Diccionario Palgrave, la regulación -especialmente en Estados Unidos- consiste en las acciones públicas dirigidas a controlar los precios y las decisiones de producción de las empresas con el objetivo de evitar aquellas decisiones privadas contrarias al interés público. La experiencia americana se basa en el papel de las agencias reguladoras. En Europa, la noción de regulación tiene un alcance más amplio. Se refiere al control y a la intervención de la actividad económica. Y en muchos casos tal control e intervención no toman en consideración el interés público como referencia fundamental. Los ejemplos recientes del suelo, de las far-

macias, de las gasolineras, o de las telecomunicaciones, son pruebas inequívocas de ello. Por esta razón la defensa de la racionalidad económica y de los intereses públicos exige desregular todo aquello que se haya regulado innecesariamente o inadecuadamente. En definitiva, se trata de evitar los costes inherentes a toda regulación inapropiada. Dichos costes proceden, fundamentalmente, de los menores incentivos a economizar recursos, de las rentas excesivas amparadas por la regulación o de los menores incentivos a fomentar las economías de escala. En definitiva, la regulación inapropiada se traduce en mayores costes y, por lo tanto, en mayores precios. En otros términos: mayor regulación, cuando ésta restringe la competencia, se traduce en menor competitividad.

Como ha señalado el profesor Alonso Soto, la desregulación, entendida en su sentido amplio, pretende eliminar las normas que regulan un sector o la progresiva desaparición de la intervención del Estado en la economía. Por el contrario, la liberalización significa “la limitación o reducción de la intervención normativa del Estado a lo que debe ser su verdadera función: de un lado, la tutela del interés público, por ejemplo la seguridad, la salud o el bienestar de los ciudadanos; en este sentido resultan plenamente justificadas las normas de policía administrativa, seguridad, inspección y control técnico, protección del medioambiente, sanitarias, etc. y nadie propone su derogación. Y, de otro, la defensa de la competencia, tarea en la que resultan comprometidas todas las Administraciones públicas y que no debe dejarse en manos de los operadores económicos afectados”.

El Tribunal de Defensa de la Competencia ha sostenido que la liberalización que se propone no supone el olvido por las Administraciones públicas de los objetivos sociales ni el abandono de los servicios públicos. El Tribunal es partidario -y se ha manifestado en este sentido- del servicio público universal de la telefonía, de los correos, o del suministro de energía eléctrica, por citar algunos ejemplos. También considera que los ciudadanos deben poder comunicarse entre sí o deben disponer de asistencia sanitaria en las adecuadas condiciones de calidad. Pero este objetivo, probablemente compartido, no supone que tales servicios sean prestados en régimen de monopolio y, especialmente, sean ofrecidos necesariamente por monopolios públicos. La prestación de tales servicios es compatible con otras formas de organización tales como la concesión, la autorización, los contratos-programa o la regulación que imponga a las empresas oferentes determinadas obligaciones de servicio público.

En relación con la privatización, si se analiza la configuración y tamaño que en cada país presenta el sector público empresarial, se comprueba que éstos no responden exclusivamente a las razones que aporta la teoría económica para justificar su existencia, sino a la combinación de éstas y otras razones, ideológicas, políticas y sociales, condicionadas, además, por el propio desarrollo económico de cada territorio. Incluso, en los países con amplia tradición de libre mercado, en los que la actividad económica está dominada por la empresa privada, la intervención del sector público en la economía es notable. Y también dicha intervención resulta imprescindible en servicios como la defensa o la justicia, aunque no se limita sólo a éstos. Otros servicios como la educación, la sanidad, las infraestructuras de transporte y los servicios públicos (alcantarillado, transporte urbano de viajeros, suministro de agua, gas, electricidad, alumbrado público, cementerios, por ejemplo) todavía permanecen en muchos países en el ámbito de la gestión pública. Sin embargo, en los últimos años y por diversas causas, unas ligadas a la necesidad de reducir el déficit público y otras amparadas en la racionalidad económica, se está registrando un pensamiento favorable a las privatizaciones.

Tampoco liberalización y privatización son sinónimos. La privatización supone el paso a manos privadas de la totalidad o de una parte del capital de las empresas públicas. Y este proceso, en general, se traduce en un incremento de competencia sin modificar las reglas de juego del mercado.

Es mucho lo que se puede decir en relación con las privatizaciones. Pero en el actual contexto de nuestra economía y de nuestra situación concreta quiero señalar expresamente algo importante: es necesario introducir competencia antes de privatizar. Si no se liberaliza antes de privatizar difícilmente se liberalizará. Y el resultado será peor. La experiencia demuestra que la competencia es preferible al monopolio. Pero el monopolio público es preferible al monopolio privado. Decía recientemente Brian Unwin, director del Banco Europeo de Inversiones, que “las privatizaciones exigen una regulación muy grande para garantizar que los monopolios públicos no sean sustituidos por monopolios privados”.

El hecho realmente importante desde la perspectiva de la racionalidad económica es si el bien o servicio considerado es producido o distribuido de la forma más eficiente posible. Y si el entorno en el que se produce el bien o servicio no es un entorno competitivo no hay razones económicas, *a priori*, para suponer que una empresa privada será más eficiente que una empresa pública y viceversa. En unas ocasiones es así. En otras no. El debate debe situarse a otro nivel. Por lo tanto, según mi opinión, es el entorno competitivo lo que conduce a un comportamiento más eficaz y más eficiente en la gestión y en la producción. Y, por lo tanto, una cuestión previa a la oportunidad de privatizar es la necesidad de liberalizar los entornos productivos para permitir la introducción o la intensificación, según los casos, de la competencia. El Tribunal se refirió a esta cuestión en su Informe titulado “Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios”. En dicho Informe se hacía referencia a la confusión deliberada en el debate sobre la liberalización consistente en asimilar la competencia con la privatización. La referencia a la confusión se basa en el hecho de que muchos países que han liberalizado el sector de los servicios han procedido, al mismo tiempo, a privatizar las empresas públicas. El Tribunal no infravaloraba la trascendencia de la privatización de las empresas públicas como estrategia de acompañamiento en el proceso de introducir competencia. Pero también quiso el Tribunal poner de relieve que se trataba de dos cuestiones distintas. Sostenía el Tribunal que, desde la perspectiva de la competencia, la privatización no era esencial si: a) los reguladores se separan de los operadores económicos; b) las empresas públicas se someten a las mismas reglas de competencia que las empresas privadas del sector; y c) las empresas privadas reciben el mismo trato que las empresas públicas -y viceversa- y, al mismo tiempo, se garantiza transparencia de las relaciones financieras entre las empresas públicas y los poderes públicos. Y concluía el Tribunal diciendo que “lo que produce el beneficio de aumentar la eficiencia es la introducción de la competencia y no la privatización, como bien prueban algunas experiencias extranjeras en las que se ha privatizado sin introducir competencia y la conducta del monopolista privado ha sido igual o peor que la que tenía antes el monopolista público”.

Ahora las economías occidentales se han internacionalizado y las empresas operan en mercados globales. Por ello la competencia sobrepasa ampliamente los estrechos límites de las fronteras nacionales. Este hecho ha modificado la articulación entre la conducta de las empresas y las actuaciones de las administraciones públicas. Por una parte, las administraciones colaboran con las empresas en aquellas áreas donde se detectan fallos de mercado. Dicha conducta se comple-

menta con las actuaciones públicas dirigidas a mejorar el entorno empresarial con el objetivo de contribuir a la reducción de los costes medios de las empresas y, en consecuencia, los precios de producción. Por otra parte, también se registran loables acciones vigorosas por parte de algunas administraciones dirigidas al fomento de cambios en los sistemas de regulación y a la promoción de la competencia. Sin embargo, no debe olvidarse que, en ocasiones, las administraciones sucumben ante las presiones de los grupos organizados y frenan el proceso de apertura concurrencial e incluso dan marcha atrás después de haber disfrutado efímeramente de las ventajas de la libertad económica.

Todo ello exige incrementar las dosis de realismo de los análisis y ser cuidadosos con las iniciativas. Las buenas intenciones o las intuiciones ya no son suficientes. A los actos de voluntad o a las propuestas a menudo les falta el brazo de palanca para remover los obstáculos que contribuyen a frenar la tasa de crecimiento o la consolidación de la sociedad del bienestar. Debe hacerse un esfuerzo, probablemente considerable y seguramente internacionalizado, para que los políticos, los empresarios, los sindicatos y el conjunto de la sociedad no limiten sus estrategias y expectativas al corto plazo ni a objetivos inmediatos de poco calado. Ello revelaría que se está en presencia de una conducta miope cuyas consecuencias dificultarían la marcha hacia el futuro. Por el contrario, se trata de actuar decididamente sobre el presente teniendo en cuenta el futuro y los cambios que constantemente tienen lugar en el resto de las economías desarrolladas.

Las virtudes de la competencia: la teoría económica y la evidencia

Según la teoría económica la competencia perfecta conduce a la eficiencia. El problema económico que se discute es la elección racional de los recursos escasos. En este caso, si los individuos se comportan racionalmente y actúan independientemente tendrá lugar un proceso de intercambio hasta el punto de que las *ratios* de sus utilidades marginales se igualarán con los precios de los bienes y servicios intercambiables. En otras palabras, dado que los distintos bienes y servicios reportan grados de utilidad diferentes las rentas individuales son empleadas en la adquisición de aquellos bienes y servicios que suponen una utilidad mayor, puesto que el objetivo consiste en maximizar la utilidad total. Tal objetivo se alcanza mediante la igualdad de la utilidad marginal (aumento de utilidad producido por un incremento en la compra de un bien o servicio) de una cantidad de dinero empleado en la adquisición de bienes o servicios y la utilidad esperada del ahorro de la mencionada cantidad de dinero. Ciertamente se trata de una simplificación de la realidad y por ello no la refleja fielmente. Sin embargo, constituye un elemento de referencia si se considera que no se puede pedir a la teoría lo que la teoría no puede explicar.

Que la competencia perfecta conduce a una situación óptima supone que ningún ciudadano puede mejorar su bienestar sin que el bienestar de otro ciudadano empeore. Esta situación es conocida como *óptimo de Pareto*.

Si se dan las condiciones de la competencia perfecta la intervención pública no es necesaria en la esfera de la asignación. Tampoco es necesaria la regulación económica de los mercados. En este caso el sector público deberá preocuparse, casi fundamentalmente, de los objetivos de la estabilización económica, distribución, equidad y solidaridad.

Sin embargo, dado que la forma más frecuente la constituyen las formas de mercado oligopolistas o monopolistas (también oligopsonistas o monopsonistas), el objetivo de la eficiencia justifica tanto la regulación como la política de defensa de la competencia.

¿Qué ocurre cuando el monopolio es sustituido por la competencia? En primer lugar, los precios se reducen y la cantidad ofrecida aumenta. También mejora la calidad de los productos ofrecidos. Los beneficios extraordinarios procedentes del poder monopolista se reducen y aumenta el excedente del consumidor. La concentración y el poder de mercado no son tan deseados al reducirse la magnitud de los beneficios extraordinarios. Pero el hecho relevante es que si se compara la reducción de los beneficios extraordinarios con el incremento del excedente del consumidor, se produce un incremento neto del bienestar para el conjunto de la sociedad.

Tales resultados sirven de punto de partida para apoyar la intervención pública en defensa de la competencia, en la distribución de los resultados de la eficiencia y para impedir conductas de abuso de posición de dominio. Este hecho justifica la existencia e intervención de las autoridades de defensa de la competencia en las modernas economías de mercado.

Como ha indicado el Tribunal de Defensa de la Competencia “cuando en una economía subsisten sectores controlados por monopolios, o regulaciones que impiden la entrada de nuevas empresas, la introducción de competencia es la tarea prioritaria. En estos casos las Administraciones públicas han de enfrentarse a la labor de modificar las normas que regulan aquellos sectores en los que existen restricciones a la competencia para eliminarlas y diseñar un marco legislativo en el que las empresas puedan operar en régimen de competencia. Ello supone que nuevas empresas puedan instalarse libremente, que tengan, asimismo, libertad para fijar sus precios y márgenes, para anunciarse y diseñar sus políticas comerciales”.

A pesar de que la investigación científica consiste en descubrir problemas, formularlos y, después, actuar sobre ellos, la teoría económica podría parecer insuficiente para justificar un programa de defensa y promoción de la competencia. Las posibles dudas acerca de los efectos de la competencia pueden disiparse acudiendo al análisis de la evidencia empírica.

Dicha evidencia pone de relieve que las políticas de introducción y defensa de la competencia han ganado relevancia en los países industrializados. En general, tales políticas han tenido efectos directos e indirectos sobre las empresas, sobre los consumidores y sobre el conjunto de la economía. Y ello a través de dos vías: en primer lugar, porque la liberalización promueve la inversión y la eficiencia al estimular a las empresas existentes ante la amenaza de entrantes potenciales y al dejar espacios libres a los nuevos operadores económicos; en segundo lugar, porque al frenar el alza de los precios la intensidad de las medidas necesarias para frenar la inflación puede atenuarse. Tales políticas, pues, inciden positivamente sobre el crecimiento económico y sobre el bienestar, cuestiones éstas que se sitúan en el eje de las preocupaciones públicas y privadas.

En efecto, como ha señalado la Comisión Europea en su XXIII Informe sobre la política de competencia “uno de los motivos que justifican la política de competencia es el estímulo del crecimiento, la competitividad y el empleo. La competencia fomenta una eficaz asignación de recur-

sos y estimula la investigación y el desarrollo, la innovación y la inversión. Es el mecanismo mediante el cual los recursos y los puestos de empleo se orientan hacia sectores en crecimiento apartándose de aquéllos cuyo futuro es menos prometedor”. En otros términos, como se dice en el XXV Informe sobre la política de competencia: “La experiencia demuestra que únicamente aquellas empresas acostumbradas a una fuerte competencia y que obtienen buenos resultados en los mercados abiertos y dinámicos podrán hacer otro tanto a una escala mayor, ya sea en otras zonas geográficas o en una economía más internacionalizada”.

Pocos estudios de envergadura se han realizado sobre estas cuestiones. En un trabajo publicado en el año 1993 la consultora McKinsey mostró como la competencia contribuye a la creación de empleo. Afirmaba McKinsey que la menor creación neta de empleo en España en comparación con otros países, y, por lo tanto, la mayor tasa de paro, se debe no sólo a las rigideces en el mercado de trabajo, sino también a la existencia de importantes restricciones a la competencia en el resto de mercados, fundamentalmente en los servicios. En un trabajo publicado en enero de 1996, J. Gwartney, R. Lawson y W. Block, sobre la base de la información correspondiente a 102 países y un horizonte temporal de 20 años, concluyen que la mayor libertad económica se traduce en una mayor tasa de crecimiento y en un mayor nivel de riqueza de los ciudadanos. Afirmación rotunda que no debe pasar inadvertida, especialmente por aquéllos que se oponen a la introducción de competencia en los sectores protegidos de la misma.

Con apresurada síntesis puede sostenerse que la competencia beneficia a los consumidores porque contribuye a incrementar el poder adquisitivo de sus salarios al reducir el precio de un determinado bien o servicio. Pero los efectos positivos de la competencia se extienden al aumento de las posibilidades de elección de estos mismos consumidores que ven como se amplía la gama de productos y servicios ofertados.

Me gustaría ilustrar cuanto he dicho ofreciendo varios ejemplos. En primer lugar, quiero referirme a la liberalización del transporte aéreo en España. Este fenómeno, inimaginable hace tan sólo diez años, ha supuesto once millones de plazas de avión adicionales para los clientes, así como un descenso medio de las tarifas superior al 30%. Ha ocurrido sencillamente cuanto predica la teoría económica: cuando se rompe un monopolio y la competencia deviene la norma, los precios se reducen, quizá no de forma inmediata, pero sí a medio plazo, y la demanda aumenta. Muchos ciudadanos se benefician de la nueva oferta ampliada y lo hacen con un precio notablemente inferior. Y ahora son los competidores de Iberia los que están preocupados por su estrategia dado que la compañía pública ha decidido adaptar su comportamiento a las nuevas condiciones impuestas por el mercado. Con la competencia todos ganan: los consumidores, las nuevas compañías del sector, y la propia compañía Iberia que tiene ahora más posibilidades de ser eficiente. Y también ha ganado el sector público, dado que Iberia ya no dependerá tanto de la generosidad de los Presupuestos Generales del Estado.

Algunos datos adicionales permiten valorar el alcance de la ausencia de competencia en dicho sector. Según datos de la OCDE, en Francia el coste medio por kilómetro de cada asiento disponible era casi el doble que el correspondiente a Estados Unidos y al Reino Unido. La productividad del trabajo cerca de la mitad de lo correspondiente a Estados Unidos en 1993. Y los salarios

eran relativamente elevados: un piloto francés tiene un salario un 20 por ciento superior al de un piloto norteamericano. Sólo la utilización de la capacidad productiva y la productividad del capital eran elevados. Detrás de todo ello estaba un complejo sistema de ayudas. No cabe duda que la competencia modificaría sustancialmente tales cifras.

También existen otros ejemplos que, no por menos mencionados, son menos importantes. Tal es el caso de la liberalización de las telecomunicaciones. Las telecomunicaciones son uno de los sectores más dinámicos. La tecnología acoge rápidamente la liberalización debido a su articulación con la informática. El simple anuncio de la liberalización de las telecomunicaciones estuvo en la base de la congelación de las tarifas telefónicas. Ahora, tras el primer paso adelante en la liberalización del sector, se dispone de mayores posibilidades de elección y de nuevos servicios. Para comprender los posibles efectos de la liberalización de las telecomunicaciones sólo se tiene que comparar el panorama actual -claramente expansivo- con el de hace un año -indudablemente limitativo de la capacidad de expansión de un sector administrativamente amordazado-. No cabe duda de que la liberalización del sector no solamente fomenta su crecimiento. Al mismo tiempo promueve su modernización y competitividad. Y dichas mejoras tienen un efecto difusor incuestionable.

Qué ha ocurrido en otros países? Los análisis efectuados por la OCDE ponen de relieve que en el período 1990-1994 aquellos países con competencia en el sector de las telecomunicaciones han registrado un incremento del precio de las llamadas locales del 14,9%, mientras que el precio de las llamadas internacionales se reducía entre un 18% y un 35%. Por el contrario, en los países en los que no se había introducido competencia las llamadas locales también se incrementaron, pero en mayor cuantía: un 20% frente al citado 14,9%. Pero las llamadas internacionales sólo se redujeron entre un 12% y un 16% frente a los citados 18% y 35%.

El futuro de las telecomunicaciones se traducirá tanto en un incremento de la oferta de servicios como en su diversificación. En efecto, a corto plazo el sector ofrecerá canales analógicos y digitales, servicios a la carta, interactividad, teléfono y videoteléfono, transmisión de datos y teletrabajo, canales de música y radio, gestión informatizada a distancia de los servicios de la vivienda, telebanco, telecompra, telemedicina, universidad a distancia, videoconferencia y un largo etcétera que se irá ampliando progresivamente a medida que los precios se vayan reduciendo. La propia competencia ha acelerado la liberalización de las telecomunicaciones. Las empresas del sector han sido agentes importantes de dicha liberalización. El regulador ha aceptado la lógica del mercado. El resultado final ha sido incuestionablemente positivo.

Pero, además, con la competencia el trato al cliente mejora significativamente. Se han terminado las listas de espera y ahora se puede elegir entre operadores, aparatos y también entre tarifas horarias. Nada es como antes. Ahora todo es mejor. Decía la prensa no hace mucho que la Compañía Telefónica de España remitió cartas personalizadas a sus setenta mayores clientes por la interrupción del servicio, agradeciendo la comprensión y la inestimable colaboración (*sic*) de sus clientes durante el proceso de recuperación de la red. Y la Compañía Telefónica ha decidido compensar económicamente a sus clientes descontándoles totalmente el importe de la tarifa correspondiente. Siempre habrá lugar para la pregunta: la reacción de la Compañía Telefónica de España hubiese sido la misma sin competencia potencial? Probablemente la competencia ha con-

tribuido a mejorar el trato que Telefónica ha dispensado a sus clientes. Cada uno puede elaborar sus propias conclusiones.

Las medidas liberalizadoras han influido, pues, en dos hechos de la vida diaria como son llamar por teléfono o viajar en avión.

Pero, además, cuando se han roto las barreras impuestas por algunos profesionales del sector editorial, algunas asociaciones de padres han conseguido adquirir los libros para sus hijos con rebajas que se han acercado al 50% del precio fijado por el editor. Se ha reducido el coste de la educación. Esto es, la competencia también ha afectado a la educación. Ahora cabe preguntarse ¿qué sentido tiene limitar los descuentos aplicables en los libros de texto a un tacaño 12%, como impone la norma legal? ¿No sería mejor dejar que unos y otros establecieran sus descuentos libremente en función de sus costes y de su eficiencia? ¿Por qué no se permite trasladar la mayor eficiencia de los comerciantes librereros a los ciudadanos?

Lo mismo podría decirse en relación con los productos farmacéuticos. ¿Por qué los Colegios Oficiales de Farmacéuticos españoles prohíben la aplicación de descuentos a los enfermos? ¿Por qué colectivamente se resisten a reducir el precio de los medicamentos que venden a la Seguridad Social? ¿No sería mejor que la propia lógica del mercado permitiera aplicar descuentos? Ello supondría lo que es lógico: que los efectos de la eficiencia repercutan positivamente en el consumidor desparramándose por todo el tejido económico y social.

Para concluir esta relación de ejemplos de cómo una mayor competencia beneficia a los consumidores quisiera hacer referencia al ejemplo de las leches maternizadas. Este caso constituye un ejemplo emblemático en el sector parafarmacéutico. Hasta la decisión de una empresa arriesgada de poner a la venta en grandes superficies la leche maternizada que comercializaba, ésta se distribuía exclusivamente en las farmacias.

Ahora los precios han descendido hasta un 40% en relación con los precios que aplicaban los comerciantes farmacéuticos que se beneficiaban del monopolio de la distribución. Y tras la venta de leches infantiles en los nuevos circuitos de distribución ahora se ha añadido la venta de nuevos productos. También en este caso no cabe duda de que los beneficiarios de la liberalización han sido los consumidores.

Este hecho lo reconocen los propios farmacéuticos, que se resisten a perder sus rentas de monopolio. El siguiente texto publicado en la revista de los comerciantes farmacéuticos ACO-FAR es suficientemente ilustrativo: “Ejemplos sobrados tenemos de productos de venta exclusiva en farmacia en su día, que cuando decidieron salirse de nuestro canal porque ya nos habían usado suficientemente como Oral-B, Natreem, Listerine, Dodotis, Kayadent, Chicco, Scholl, Evax, etc, y que ahora al venderse en hipermercados, quién es el guapo que compite con ellos? Nadie. ¿Quién pierde? nosotros, y encima con el riesgo de que nos llamen de todo, el mismo producto que valía en farmacia 700 pesetas ahora en el Pryca cuesta 380 pesetas”. El planteamiento de dichas cuestiones parece sorprendente. Pero no es infrecuente. Refleja el intento de retener rentas de monopolio a costa de los consumidores. De nuevo surge la pregunta: ¿por qué pagar más por lo que puede costar menos? Como ha señalado el Tribunal es necesario hacer

transparentes los intereses de unos pocos mientras subsistan, explicando a los ciudadanos los costes de no liberalizar.

En este punto quiero señalar que a finales del pasado mes de julio el Tribunal de Defensa de la Competencia declaró contraria a la Ley de Defensa de la Competencia la práctica habitual de determinados laboratorios fabricantes de productos cosméticos de vender sus productos exclusivamente en las oficinas de farmacia. No cabe ninguna duda de que tal resolución -oportunamente recurrida- deberá repercutir favorablemente sobre los consumidores.

No debo dejar de recordar que la batalla en favor de la competencia no es sencilla. Supone un camino lleno de obstáculos y que debe superar numerosas barreras legales, mal entendidas aunque probablemente bien intencionadas. Tampoco se trata de una lucha lejana que afecta a grandes negocios y grandes compañías. Es un combate cotidiano que afecta muy de cerca tanto a los empresarios de nuestro entorno como a los bolsillos de los ciudadanos cuando hacen la compra diaria.

Y al debate en España han contribuido, sin duda, tanto el Servicio de Defensa de la Competencia como las resoluciones del Tribunal de Defensa de la Competencia y sus recientes trabajos y las discusiones derivadas de los mismos.

El futuro

El Tribunal ha detectado un amplio abanico de restricciones a la competencia. Los sectores analizados representan tan sólo una muestra de aquellas actividades en las que la competencia encuentra serios obstáculos para desempeñar eficazmente sus funciones. Si se admite el principio de que, como norma, el protagonismo de las decisiones económicas debe corresponder a las empresas y que las administraciones públicas deben jugar un papel de acompañamiento eficiente, las restricciones a la competencia deberán ser progresivamente eliminadas. Entre las restricciones detectadas, sin ánimo de exhaustividad, puede hacerse referencia a las siguientes:

- a) barreras a la entrada genéricas;
- b) restricciones sobre precios;
- c) restricciones sobre la producción;
- d) restricciones sobre la localización;
- e) restricciones sobre los horarios;
- f) compra de *inputs* españoles.

No cabe duda de que los sectores afectados por dichas restricciones son numerosos. Y es tarea del Tribunal su detección y su análisis desde la perspectiva de la competencia.

Dado el amplio espectro de empresas beneficiadas por las restricciones a la competencia con el correspondiente perjuicio sobre otras empresas y sobre los consumidores, el Tribunal, además de proceder a la resolución de los expedientes que tengan entrada en el mismo por denuncias o por actuaciones de oficio de la Dirección General de Defensa de la Competencia, continuará abo-

gando por la defensa de la competencia y por la introducción de competencia tanto en los sectores ya estudiados como en nuevos mercados (correos, agua, gas, distribución mayorista de productos farmacéuticos, libros, tabaco, etc.) no descuidando, además, cuestiones tan relevantes como las ayudas públicas, los entes públicos, el papel de los delegados del Gobierno en los monopolios o el impacto de las medidas relacionadas con el medio ambiente sobre la competencia.

Si la presión de la competencia contribuye eficazmente a la minimización de los costes y a que los precios se fijen de acuerdo con los mismos, la propia eficiencia puede contribuir a mejorar la distribución de sus resultados. Y todo ello con el objetivo de contribuir positivamente a incrementar la tasa de crecimiento de nuestra economía y a la mejora del bienestar de nuestros ciudadanos. Tales resultados merecen el esfuerzo.