

# **Impacto de las intervenciones de la CNMC en defensa de la competencia (2017)**

**Documento AE-02/18(0228)**

Javier García-Verdugo y Lorena Gómez

2018

## **CONTENIDO**

1. RESUMEN EJECUTIVO
2. RESUMEN DE LA METODOLOGÍA
  - 2.1 Conductas
  - 2.2 Concentraciones
3. ESTIMACIONES DEL AHORRO PARA LOS CONSUMIDORES
  - 3.1 Resultados totales
  - 3.2 Resultados de los expedientes de conductas
  - 3.3 Resultados de los expedientes de control de concentraciones

## **ÍNDICE DE TABLAS**

- Tabla 1. Ahorro total para los consumidores por la intervención de la CNMC (en €)
- Tabla 2. Número de expedientes y de empresas implicadas
- Tabla 3. Estimación del ahorro para los consumidores en caso de conductas (en €)
- Tabla 4. Número de expedientes de concentraciones analizados
- Tabla 5. Estimación del ahorro en caso de concentraciones (en €)

## **ÍNDICE DE FIGURAS**

- Figura 1. Cifras de ahorro en caso de conductas (medias móviles a 3 años, millones de €)
- Figura 2. Cifras de ahorro en concentraciones (medias móviles a 3 años, millones de €)

## 1. RESUMEN EJECUTIVO

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) garantiza, preserva y promueve el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en beneficio de los consumidores y usuarios. Por ello, desde el año 2016 la CNMC realiza una evaluación del impacto de su actividad de defensa de la competencia, práctica que ya está muy extendida entre las autoridades de competencia que sirven de referencia internacional, de forma que esta institución pueda transmitir a la sociedad el beneficio que sus intervenciones en los distintos sectores de la economía proporcionan a los consumidores.

De la gran variedad de métodos de evaluación existentes se ha escogido una metodología basada en supuestos prudentes que pueda servir como fundamento para una futura ampliación del estudio. A partir de esta metodología, basada en la estimación del aumento de precio que se ha evitado en los mercados afectados como consecuencia de la actuación de la CNMC, se ha llevado a cabo una evaluación que comprende las intervenciones desarrolladas en 2017 por la autoridad española de competencia en materia de sanción de conductas colusorias y de control de concentraciones, y se han estimado los beneficios que estas intervenciones han supuesto para la sociedad.

Se ha preferido mostrar el ahorro anual para los consumidores producido por las intervenciones de la CNMC en forma de medias móviles a tres años, ya que se considera que el impacto positivo para los consumidores no se agota en el año en que se publica la decisión, sino que se prolonga durante los años siguientes. Utilizando este método, se estima que el ahorro total para los consumidores ascendió a 844,7 millones de euros en 2017, de los cuales 826,5 millones de euros corresponden a intervenciones en casos de infracciones contra la competencia y el resto a actuaciones en el ámbito del control de concentraciones.

Estos resultados para 2017, junto con los de los informes publicados anteriormente para el período 2011-2016<sup>1</sup>, muestran con claridad el importante efecto positivo para los consumidores que resulta de la actividad de la autoridad española de competencia.

Es patente también que la persecución de las infracciones anticompetitivas, sobre todo el desmantelamiento de cárteles –por el momento no se incluyen las sanciones por abuso de posición de dominio–, tiene más impacto que el control de concentraciones. No obstante, hay que tener en cuenta que los supuestos utilizados para estimar el impacto sobre el bienestar de las intervenciones en el marco de concentraciones son quizá excesivamente prudentes, mientras que la literatura

---

<sup>1</sup> Ver Documento AE-04/16(1215) [“Impacto de las intervenciones de la CNMC en defensa de la competencia \(2011-2015\)”](#) y Documento AE-01/17(0209) [“Impacto de las intervenciones de la CNMC en defensa de la competencia \(2016\)”](#).

especializada muestra que los efectos en precios tras una concentración son más elevados que los utilizados aquí como referencia.

Por otra parte, es necesario no olvidar que sólo se incluyen los efectos directos de las intervenciones de la CNMC, por lo que el impacto estimado sobre el bienestar deja fuera una gran parte del impacto efectivo de la actividad de la autoridad española de competencia. Por ejemplo, no se incluyen los efectos disuasorios ni los efectos positivos sobre la innovación.

Siguiendo el esquema de los documentos publicados anteriormente, en el siguiente apartado se resume la metodología que se ha considerado más adecuada para la CNMC<sup>2</sup>, y en el tercer y último apartado se presentan de manera desglosada las estimaciones del ahorro para los consumidores producido por las intervenciones de la CNMC en materia de conductas colusorias y en control de concentraciones.

## **2. RESUMEN DE LA METODOLOGÍA**

Con el objetivo de cuantificar el ahorro que la actividad de la CNMC en defensa de la competencia genera para los consumidores se han establecido primero los indicadores que deben estimarse. Para elegir estos indicadores se ha partido de las recomendaciones de la OCDE sobre análisis de impacto<sup>3</sup>. De esta manera, se ha escogido la metodología más adecuada para estimar el ahorro para los consumidores debido a las intervenciones de la CNMC en materia de conductas y concentraciones.

Se parte del supuesto de que las intervenciones de la autoridad de competencia no tienen un impacto negativo. Por otra parte, como se ha adelantado, las estimaciones se basan en supuestos muy prudentes, por lo que pueden considerarse como estimaciones mínimas: cualquier otro supuesto razonable resultaría en un mayor ahorro estimado para los consumidores. No se incluyen, además, los beneficios dinámicos del consumidor –mejoras en productividad o innovación– ya que, aunque existe un gran consenso sobre su enorme importancia, aún no existe una metodología contrastada para estimarlos. Por esta misma razón, tampoco se tienen en cuenta los efectos disuasorios producidos por la actividad sancionadora –las infracciones que se previenen– o por el control de concentraciones –las operaciones anticompetitivas que se descartan antes de proponerse a la autoridad de competencia–.

El estudio considera que cada intervención produce efectos positivos, en parte en el año en que se publica la decisión final de la autoridad de competencia y en parte durante los dos años siguientes. Para recoger ese efecto distribuido en el tiempo

---

<sup>2</sup> Para una explicación más detallada, vid. Documento AE-03/16(1215) [“Metodología para la estimación del impacto de las intervenciones de la CNMC en defensa de la competencia”](#).

<sup>3</sup> Vid. OCDE (2014), [Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities](#).

se han utilizado medias móviles anuales, de forma que la estimación del ahorro para los consumidores atribuible a la actividad de la CNMC en 2017 es una media de los efectos de las intervenciones de la autoridad de competencia de los años 2015 a 2017. Esta decisión metodológica parece la más correcta si se tiene en cuenta que los efectos de las decisiones tomadas en un año concreto se han generado habitualmente a lo largo de los dos años anteriores, por lo que no tiene mucho sentido considerar que deben atribuirse exclusivamente al año de la decisión del Consejo. A la vez, esta decisión metodológica tiene la ventaja añadida de evitar excesivas fluctuaciones anuales en las estimaciones de ahorro producidas por factores coyunturales.

Finalmente, se ha decidido limitar la estimación del impacto de las intervenciones en conductas y concentraciones a los beneficios que producen para los consumidores, calculados utilizando parámetros previamente establecidos frente a métodos más sofisticados como la simulación. El cálculo del ahorro para los consumidores se basa en tres variables: la dimensión del mercado afectado, el efecto sobre los precios que se ha evitado o eliminado debido a la intervención de la CNMC, y la duración del efecto sobre los precios (el tiempo que habría continuado la infracción si no se hubiera detectado). Sin embargo, los supuestos varían entre los casos de conductas y los de concentraciones.

## **2.1 Conductas colusorias**

Se han recopilado todos los expedientes sancionadores resueltos por la CNMC por infracciones contra el artículo 1 de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia (LDC) durante el año 2017, aun cuando se hayan interpuesto recursos contra las resoluciones, ya que consideramos que el propio hecho de la incoación y resolución de un expediente sancionador implica, al menos, el cese de la infracción, que es en lo que se basa la estimación del beneficio para los consumidores.

En cuanto al mercado afectado, en conductas se utiliza el volumen medio anual de negocios en el mercado afectado durante la infracción, es decir, el cociente entre el total de la facturación en el mercado afectado durante la conducta y la duración de la infracción. Se parte de que la subida de precios evitada por la intervención es del 10%, y se asume que el ahorro generado para los consumidores es el que se produce durante un año.

Por distintos motivos, se ha considerado preferible excluir del análisis de impacto los expedientes instruidos en los servicios de competencia autonómicos, los expedientes de terminación convencional y los referidos a abuso de posición de dominio. En cuanto a exclusiones de empresas concretas, no se han tenido en cuenta aquellas para las que no hay datos disponibles (aunque esto es aplicable a períodos más alejados en el tiempo y no a 2017), ni las que sean facilitadoras o asociaciones sin actividad en el mercado afectado. Tampoco se han incluido las asociaciones que, aun teniendo actividad en el mercado, sean sancionadas al

mismo tiempo que las empresas que las componen, de manera que se evita la doble contabilización.

No se han incluido en el análisis las sanciones impuestas a directivos de las empresas infractoras, con la excepción de aquellos casos en los que las personas hayan sido sancionadas por su actividad como empresarios autónomos (aparecen identificados en los expedientes tanto por su nombre como por el nombre comercial).

Finalmente, cuando las conductas se refieren a casos en los que los efectos anticompetitivos de las conductas se dirigen “aguas arriba” (por ejemplo, acuerdos entre distribuidoras que perjudican a los productores), como el beneficio directo que estas intervenciones producen para los consumidores es ambiguo, no se han incluido tampoco en el análisis. Como en cualquier caso la CNMC debe actuar también en estos casos<sup>4</sup>, y como resulta claro que esas intervenciones producen un efecto beneficioso para los perjudicados por la conducta, se ha decidido estimar el beneficio para la sociedad asumiendo que los productores se habrían beneficiado de un aumento del 10% de los precios, aunque no se agregará esta cifra al ahorro generado para los consumidores.

## **2.2 Control de concentraciones**

En los casos de concentraciones económicas se recopilarán solo los expedientes referidos a operaciones en los que ha habido una intervención de la autoridad de competencia en ejercicio de su papel de control, bien porque son prohibidas o porque son autorizadas con compromisos, tanto en primera como en segunda fase.

En el caso de concentraciones, el mercado “afectado” utilizado en la estimación se refiere al volumen de negocio en el mercado relevante (VNMR) de las empresas que intervienen en la operación de concentración, es decir, no incluimos en nuestros cálculos el volumen de negocio de las empresas rivales, aunque podría producirse una subida de precios en sus productos como consecuencia de un efecto dominó provocado por la concentración. El dato no se anualiza como en el caso de conductas, porque se refiere siempre a un año concreto. Finalmente, cuando no se dispone del VNMR, se ha estimado de manera razonada a partir del volumen de negocios total (VNT) del mercado relevante y de otros datos recogidos en los expedientes.

En nuestro análisis trabajaremos con la hipótesis de que una intervención que prohíbe una concentración, o que la aprueba con condiciones, evita un aumento de precios del 1%, y se asume que el ahorro generado para los consumidores es el que se produce durante un año.

---

<sup>4</sup> La CNMC actúa también en casos que reducen la competencia, aunque no afecten directamente a los consumidores sino a “otros operadores económicos”.

### 3. ESTIMACIONES DE AHORRO PARA LOS CONSUMIDORES

#### 3.1 Resultados totales

El ahorro total para los consumidores debido a las intervenciones de la CNMC tanto en casos de control de concentraciones como de sanción de conductas colusorias ascendió en 2017 a 844,7 millones de euros. Como se ha mencionado antes, el ahorro en estos años se mide en medias móviles a 3 años, es decir, incluye parte del impacto de las resoluciones de la autoridad de competencia durante los dos años anteriores, mientras que parte del ahorro de cada año se proyecta hacia el futuro<sup>5</sup>.

El total de expedientes incluidos en 2017 asciende a 8, un número menor que en años anteriores.

**TABLA 1. AHORRO TOTAL PARA LOS CONSUMIDORES POR LA INTERVENCIÓN DE LA CNMC (EN €)**

<b>Año</b>	<b>Ahorro anual en euros (media móvil a 3 años)</b>	<b>Expedientes incluidos</b>
<b>2017</b>	844.733.766	8
<b>2016</b>	861.111.229 <sup>6</sup>	19
<b>2015</b>	889.359.542	22
<b>2014</b>	151.764.333	12
<b>2013</b>	235.921.186	22

El ahorro elevado que se produjo en 2015 (889,4 millones de euros) se ha mantenido a grandes rasgos en 2016 y 2017. Ambas cifras son especialmente destacadas si se comparan con los años 2013<sup>7</sup> y 2014, cuando el ahorro anual de los consumidores ascendió, respectivamente, a 235,9 y 151,8 millones de euros.

#### 3.2 Resultados de los expedientes de conductas colusorias

Los datos que se han tenido en cuenta para el análisis de los casos de conductas se recogen a continuación:

<sup>5</sup> El método de medias móviles a tres años impide que puedan obtenerse resultados para 2011 y 2012.

<sup>6</sup> La estimación del ahorro de conductas en 2016 se ha modificado ligeramente con respecto al Documento AE-01/17(0209).

<sup>7</sup> En la estimación para 2013 influyen 18 expedientes de 2012 y 23 de 2011 que no están incluidos en la tabla.

**TABLA 2. NÚMERO DE EXPEDIENTES Y DE ENTIDADES IMPLICADAS<sup>8</sup>**

<b>Año</b>	<b>Expedientes incluidos</b>	<b>Entidades incluidas</b>	<b>Entidades excluidas (*)</b>	<b>Total entidades</b>
<b>2017</b>	<b>5</b>	<b>67</b>	<b>6</b>	<b>73</b>
<b>2016</b>	14	90	8	98
<b>2015</b>	19	270	33	303
<b>2014</b>	9	59	14	73
<b>2013</b>	17	139	27	166

(\*) Por falta de datos, referirse a casos con influencia "aguas arriba", ser facilitadoras o para evitar doble contabilización.

En la estimación de ahorro para los consumidores en 2017 se han incluido 5 expedientes sancionadores de conductas colusorias, un número inferior al de 2016. Sin embargo, el total de entidades incluidas es de 67, lo que representa un mayor número de entidades por expediente que el año anterior (13,4 frente a 6,4).

De las 6 entidades excluidas, 3 eran empresas facilitadoras sin actividad en el mercado afectado, y en otros 3 casos se trata de asociaciones excluidas para evitar doble contabilización del mercado afectado, ya que las empresas asociadas también fueron sancionadas y ya han sido tenidas en cuenta en nuestra estimación.

La estimación del ahorro generado para los consumidores se presenta en la Tabla 3. Como puede comprobarse, en 2017 las intervenciones de la autoridad de competencia española para sancionar conductas colusorias supusieron un ahorro para los consumidores de 826,5 millones de euros, cifra algo inferior pero similar a los 835,7 millones de 2016 y a los 868,1 millones de euros de 2015.

**TABLA 3. ESTIMACIÓN DEL AHORRO PARA LOS CONSUMIDORES EN CASO DE CONDUCTAS (EN €)**

<b>Año</b>	<b>Ahorro anual en euros (media móvil a 3 años)</b>
<b>2017</b>	826.520.817
<b>2016</b>	835.696.218
<b>2015</b>	868.139.527
<b>2014</b>	135.424.387
<b>2013</b>	226.209.887

<sup>8</sup> En los años 2011 y 2012, que influyen en la estimación del impacto atribuido a los tres años siguientes, se incluyeron 19 y 15 expedientes, respectivamente, que involucraban a un total de 146 empresas el primer año (más 17 excluidas) y 58 el segundo (con 15 excluidas).

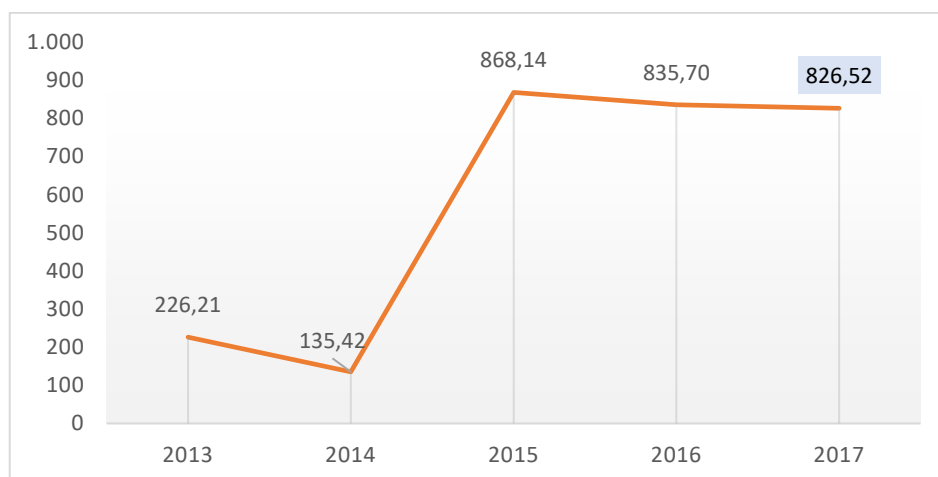


En los tres últimos años el ahorro ha sido muy superior al estimado para los años anteriores, y en buena medida esto se debe al impacto duradero del extraordinario nivel de actividad alcanzado en 2015 en este ámbito. Como ya se ha indicado, las cifras anuales están calculadas en forma de medias móviles a tres años que permiten imputar el ahorro no sólo al año de publicación de la resolución, sino también a los dos siguientes.

Por otra parte, a pesar del menor número de casos de colusión en el último ejercicio, la dimensión de los mercados afectados por las infracciones sancionadas fue superior en 2017, por lo que el ahorro en este año ha sido sólo ligeramente inferior al de 2016.

En la Figura 1 se puede observar un gráfico con las cifras anuales de ahorro para los consumidores.

**FIGURA 1. CIFRAS DE AHORRO EN CASO DE CONDUCTAS (MEDIAS MÓVILES A 3 AÑOS, MILLONES DE €)**



Como se ha dicho, parte de los 826,5 millones de ahorro de 2017 se explican por el impacto de las decisiones aprobadas por el Consejo en 2015 y 2016. El ahorro en 2015 fue muy alto debido a que varias de las resoluciones publicadas ese año se refieren a casos de conductas con un volumen de mercado relevante inusualmente grande (superior a los 1.000 millones de euros), y una duración media de las infracciones (4,48 años) inferior a la duración media de los expedientes resueltos entre 2011 y 2017 (6,32 años), lo que hace que el volumen de negocios en el mercado afectado (VNMA) medio anual, y por tanto el ahorro, sean mayores. En cuanto a los 5 expedientes sancionadores por colusión resueltos en 2017, que implican a un número menor de empresas que el año anterior, ninguno supera los 1.000 millones de euros en VNMA medio anual.

Para terminar, interesa subrayar que la estimación del ahorro producido por la CNMC no coincide con las sanciones impuestas, que en general son menores. Mientras que las sanciones tienen como objetivo disuadir a las empresas de la

conducta anticompetitiva, la estimación de impacto calcula el beneficio que supone para los consumidores la intervención de la CNMC en estos casos.

### 3.3 Resultados de los expedientes de control de concentraciones

Los datos que hemos tenido en cuenta para el análisis de los casos de concentraciones se recogen en la Tabla 4. Como se puede observar, la autoridad de competencia española ha impuesto condiciones en un número relativamente reducido de expedientes (en torno a un 3% del total de concentraciones notificadas), aunque el número se ha mantenido relativamente estable a lo largo de los últimos años<sup>9</sup>.

**TABLA 4. NÚMERO DE EXPEDIENTES DE CONCENTRACIONES ANALIZADOS**

<b>Año</b>	<b>Número de expedientes</b>
<b>2017</b>	<b>3</b>
<b>2016</b>	5
<b>2015</b>	3
<b>2014</b>	3
<b>2013</b>	5

Como se indicó en el resumen de la metodología, para estimar el ahorro generado para los consumidores se ha utilizado el supuesto muy prudente de que la intervención ha evitado un aumento de precios del 1%. El resultado de la estimación se muestra en la Tabla 5.

**TABLA 5. ESTIMACIÓN DEL AHORRO EN CASO DE CONCENTRACIONES (EN €)**

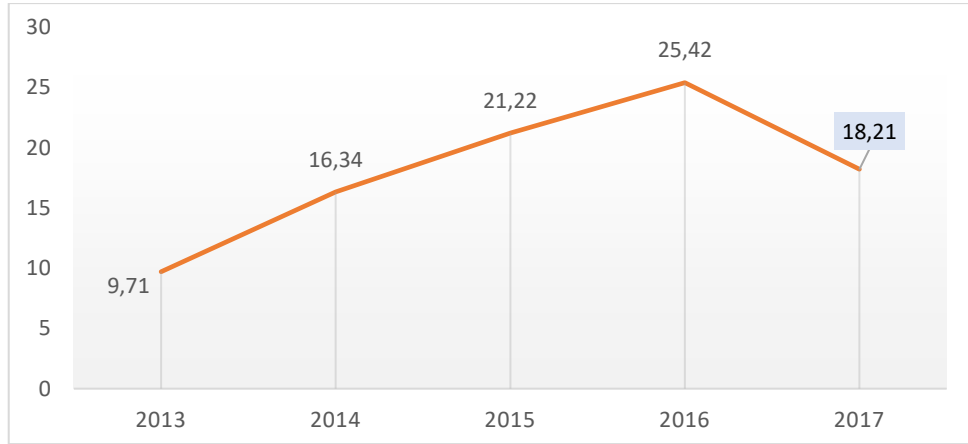
<b>Año</b>	<b>Ahorro anual en euros (media móvil a 3 años)</b>
<b>2017</b>	<b>18.212.949</b>
<b>2016</b>	25.415.011
<b>2015</b>	21.220.014
<b>2014</b>	16.339.945
<b>2013</b>	9.711.300

Si utilizamos los resultados obtenidos mediante medias móviles a 3 años, el ahorro para los consumidores en el último año alcanzó los 18,2 millones de euros, más reducido que en 2015 y en 2016, pero aun así superior a los de 2013 y 2014.

<sup>9</sup> En 2011 se incluyen cuatro expedientes y en 2012, tres.

La evolución del ahorro en los últimos 5 años puede observarse con más claridad en la Figura 2:

**FIGURA 2. CIFRAS DE AHORRO EN CONCENTRACIONES (MEDIAS MÓVILES A 3 AÑOS, MILLONES DE €)**



Las diferencias de ahorro pueden variar significativamente de un año a otro. Esto se debe, por un lado, al número de expedientes analizados, y por otro, al volumen de negocio del mercado relevante de cada expediente. La cifra de 2013, por ejemplo, incluye parte del ahorro del año 2011, que fue significativamente más bajo que el resto del periodo analizado por la crisis que padecía la economía española. Por otro lado, tanto en 2014 como en 2015 se intervino en un menor número de concentraciones, pero en algunos de ellos participaban empresas muy grandes con un volumen de negocios del mercado relevante más elevado. En 2017 el volumen de negocios del mercado relevante ha disminuido significativamente, lo que da lugar a una media móvil también menor que en los dos años previos, debido a que, aunque los mercados afectados eran en algunos casos significativos, los problemas encontrados y, por tanto, los compromisos aplicados, se referían únicamente a una pequeña parte de esos mercados.