

Impacto de las intervenciones de la CNMC en defensa de la competencia (2011-2015)

Documento AE-04/16(1215).2

Javier García-Verdugo y Lorena Gómez

2016

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 asistencia de una competencia efectiva en beneficio de los consumidores y usuarios. Por ello, se ha considerado conveniente que la CNMC realice una evaluación del impacto de su actividad de defensa de la competencia, práctica que ya está muy extendida entre las autoridades de competencia de referencia, 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 simple y con supuestos prudentes que pueda servir como base para una futura ampliación del estudio. A partir de esta metodología, basada en el cálculo 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 de la autoridad española de competencia—primero la CNC y luego la CNMC— en materia de conductas y concentraciones entre 2011 y 2015, y se han estimado los beneficios que estas intervenciones han supuesto para la sociedad.

El ahorro estimado para los consumidores debido a las intervenciones de la CNMC en un total de 97 expedientes que afectaron a 672 empresas asciende a una media de 633,6 millones de euros anuales en el periodo 2011-2015. Además, la CNMC ha actuado también en casos de conductas que no han beneficiado directamente a los consumidores, sino a los vendedores de inputs productivos (las empresas que se encuentran “aguas arriba”), y que han supuesto un beneficio anual medio para la sociedad de 40,2 millones de euros durante el mismo período.

Se ha preferido mostrar el ahorro anual 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 de la CNMC, sino que se prolonga durante los dos años siguientes. Utilizando este método, se estima que el ahorro total para los consumidores ascendió a 235,9 millones de euros en 2013 –lo que supone tener también en cuenta parte de los beneficios derivados de las intervenciones de la autoridad en 2011 y 2012–, mientras que fue de 151,8 millones en 2014 y 889,4 millones en 2015.

Estos resultados muestran con claridad el importante efecto positivo para los consumidores que resulta de la actividad de la autoridad española de competencia en general, y especialmente desde la creación de la CNMC. Hay que destacar que las conductas tienen más impacto que las concentraciones, aunque

hay que tener en cuenta que se trata de supuestos muy prudentes y que, en general, la literatura especializada concluye que los efectos de precios tras una concentración son más elevados que los utilizados aquí como referencia. Además, sólo se incluyen los efectos directos, lo que deja fuera una gran parte del impacto de la actividad de la autoridad española de competencia. Por ejemplo, no se incluyen los efectos disuasorios o los efectos positivos sobre la innovación.

El documento se organiza de la siguiente manera: en el apartado 2 se resume la metodología que ha considerado más adecuada para la CNMC¹ y en el Apartado 3 se presentan de manera desglosada las estimaciones del ahorro para los consumidores que se ha derivado de las intervenciones de la CNMC en conductas y control de concentraciones.

2. RESUMEN DE LA METODOLOGÍA

Con el objetivo de medir 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 impacto². 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 entre 2011 y 2015.

Se parte del supuesto de que ninguna intervención de la autoridad de competencia tiene 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

¹ 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”.

² Vid. OCDE (2014), [Guide for helping competition authorities assess the expected impact of their activities](#).

parte durante los dos años siguientes. Para recoger ese efecto distribuido en el tiempo se han utilizado medias móviles anuales, de forma que la estimación del ahorro para los consumidores atribuible a la actividad del año 2015, por ejemplo, es una media de los efectos de las intervenciones de los años 2013-2015. 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 exclusiva y arbitrariamente al año de la decisión. Además, asignar estos efectos al pasado podría crear incertidumbre, ya que las estimaciones anuales tendrían que ser corregidas cada año. Al mismo tiempo, esta decisión metodológica tiene la ventaja añadida de evitar excesivas fluctuaciones en las estimaciones anuales 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

Se han recopilado todos los expedientes sancionadores resueltos por la CNC o la CNMC por infracciones contra el artículo 1 de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia (LDC) durante el año a evaluar, 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 (y, en los casos para los que no esté disponible, el volumen de negocio total), 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 1 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, 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.

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 casos³, 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 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, 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 del 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 o aprueba una concentración con condiciones evita un aumento de

³ La CNMC actúa también en casos que reducen la competencia aunque no afecten directamente a los consumidores sino a “otros operadores económicos”.

precios del 1%, y se asume que el ahorro generado para los consumidores es el que se produce durante 1 año.

3. ESTIMACIONES DEL 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 concentraciones como de conductas ascendió, entre 2011 y 2015, a una media de 633,6 millones de euros anuales. El total de expedientes incluidos en los cálculos asciende a 97, con un número similar de expedientes por año excepto en 2012 y, sobre todo, en 2014, años en los que hubo un menor número de resoluciones.

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

Año	Media 2011-2015	Ahorro anual (media móvil a 3 años)	Expedientes
2015		889.359.542	22
2014		151.764.333	12
2013	633.638.903	235.921.186	22
2012		-	18
2011		-	23
Total	-	-	97

En 2013 y 2014, el ahorro anual de los consumidores ascendió respectivamente a 235,9 y 151,8 millones de euros, en ambos años por debajo de la media del periodo 2011-2015. En 2015 el ahorro se situó en 889,4 millones de euros, por encima de la media. 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 futuro⁴.

3.2 Resultados de los expedientes de conductas

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

⁴ El método de medias móviles a tres años impide que puedan obtenerse resultados para 2011 y 2012.

TABLA 2. NÚMERO DE EXPEDIENTES Y DE EMPRESAS IMPLICADAS

Año	Expedientes incluidos	Empresas incluidas	Empresas excluidas(*)	Total empresas
2015	19	270	33	303
2014	9	59	14	73
2013	17	139	27	166
2012	15	58	15	73
2011	19	146	17	163
Total	79	672	106	778

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

En total se han analizado 778 empresas, de las que 672 empresas –implicadas en 79 expedientes– han sido finalmente incluidas en los cálculos para la estimación del ahorro de los consumidores. El resto fueron excluidas por falta de los datos necesarios para realizar la estimación (fundamentalmente el volumen de negocios en el mercado afectado), o por referirse a casos sin efectos claros sobre los consumidores, o para evitar doble contabilización.

Como se ha dicho, entre los excluidos se encuentran cuatro expedientes por tratarse de conductas con influencia “aguas arriba” y sin efecto directo claro para los consumidores. Aunque la intervención de la CNMC en estos casos ha beneficiado a la sociedad en su conjunto a través de la mejora de las condiciones de competencia para los productores, no es posible cuantificar el efecto directo en términos de ahorro para los consumidores. Suponiendo que los productores hubieran sido capaces de fijar unos precios de venta un 10% más altos en ausencia de los acuerdos anticompetitivos de las empresas compradoras, se ha estimado que el beneficio medio para la sociedad en el periodo analizado sería superior a 40,2 millones de euros.

La estimación del ahorro generado para los consumidores se presenta en la tabla siguiente:

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

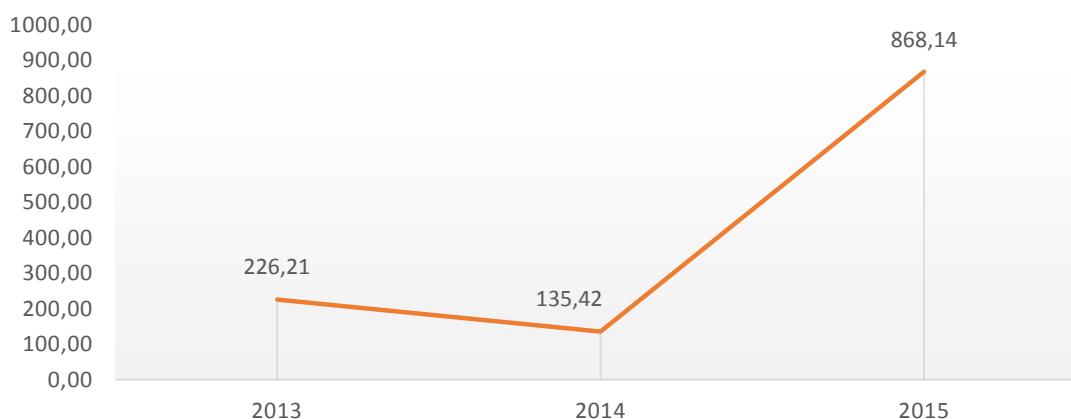
Año	Media 2011-2015	Ahorro anual (media móvil a 3 años)
2015		868.139.527
2014		135.424.387
2013	617.887.727	226.209.887
2012		-
2011		-

Las intervenciones de la autoridad de competencia española en los casos de infracciones entre 2011 y 2015 produjeron un ahorro medio anual para los consumidores de 617,9 millones de euros. En cifras anuales, el ahorro osciló

entre 135,4 millones de euros en 2014 y 868,1 millones en 2015. Al igual que antes, 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.

En la Figura 1 se puede observar un gráfico con las cifras anuales de ahorro para los consumidores. El ahorro del año 2015 es muy superior a los dos anteriores debido a que varias de las resoluciones publicadas ese mismo 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 (4,28 años) solo ligeramente inferior a la duración media de los expedientes resueltos entre 2011-2015 (5,76 años), lo que hace que el volumen anualizado y por tanto el ahorro sean mayores. Parte del impacto de las decisiones de este año se computará como ahorro producido en los dos años siguientes.

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



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 intervenido en un número relativamente reducido de expedientes (en torno a un 5% del total de concentraciones notificadas), aunque el número es bastante estable a lo largo de los 5 años analizados.

TABLA 4. NÚMERO DE EXPEDIENTES DE CONCENTRACIONES ANALIZADOS

Año	Expedientes
2015	3
2014	3
2013	5
2012	3
2011	4
TOTAL	18

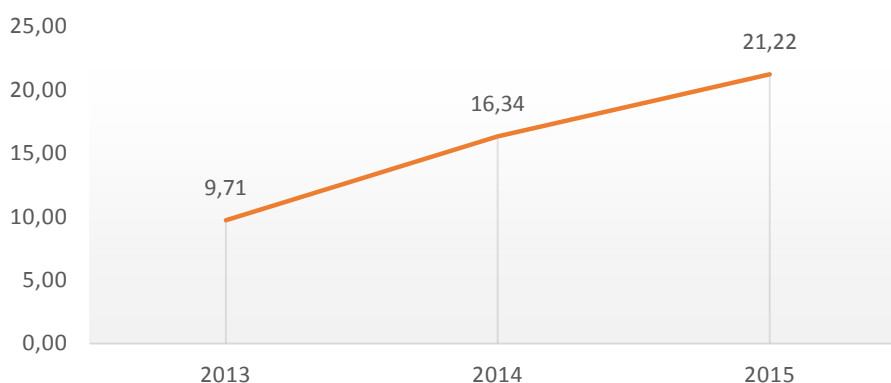
Como se indicó en el resumen de la metodología, para estimar el ahorro generado para los consumidores se ha utilizado el supuesto extremadamente prudente de que la intervención ha evitado un aumento de precios del 1%. El resultado de la estimación se muestra en la Tabla 5:

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

Año	Media 2011-2015	Ahorro anual (media móvil a 3 años)
2015		21.220.014
2014		16.339.945
2013	15.751.176	9.711.300
2012		-
2011		-

Desde el año 2011 la autoridad de competencia española ha decidido intervenir en 18 expedientes de concentraciones, y esa actuación ha supuesto un ahorro anual medio para los consumidores de 15,75 millones. Si utilizamos los resultados obtenidos mediante medias móviles a 3 años, el ahorro para los consumidores no ha parado de crecer desde 2013, alcanzando los 21,2 millones de euros en 2015, lo que implica que los casos en los que se decidió intervenir afectaban a mercados relevantes de mayor dimensión. Esta evolución puede observarse con más claridad en la Figura 2:

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



Nota: el ahorro anual está calculado con un incremento evitado de precios del 1%.

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. Por ejemplo, tanto en 2014 como en 2015 sólo se analizaron 3 casos, pero algunos de ellos

involucraban a empresas muy grandes con un volumen de negocios del mercado relevante más elevado.