

## Relación entre el regulador energético y la autoridad de la competencia

XX REUNIÓN ANUAL DE REGULADORES DE LA ENERGÍA ARIAE Cusco (Perú)

20 de abril de 2016



asociación iberoamericana de entidades reguladoras de la energía

associação iberoamericana de entidades reguladoras da energia

#### D. Josep María Guinart

Vicepresidente 1º de ARIAE Consejero de la CNMC

#### Evolución del modelo institucional



#### La coexistencia de reg.sectoriales y autoridades de competencia

Interacción

En Europa hay **amplia experiencia** en la **coexistencia** de reguladores sectoriales (energía) y autoridades de competencia

#### **INICIALMENTE:**

- ✓ Los reguladores sectoriales introducen competencia en mercados tradicionalmente monopolísticos, vía normativa
- ✓ La autoridad de competencia **supervisa** el mantenimiento de la **competencia** efectiva en **todos los mercados**

#### **CONFORME AVANZA EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN:**

#### Interacción



¿Conflictos?

- Los reguladores sectoriales adquieren también funciones de supervisión
- Regulación procompetitiva vs. servicio universal

Aplicación simultánea de diferentes legislaciones a los mismos hechos (riesgo ne bis in idem)

posibles consecuencias ¿Pérdida de seguridad jurídica para operadores? ¿forum shopping?

#### La autoridad de la competencia

Herramientas de política de defensa de la competencia Obietivo



Objetivo de la política de competencia

"Defender la competencia de las prácticas que reducen el bienestar del consumidor"

Ley 15/2007 RD 261/2008

3 herramientas

Prevención de futuros comportamientos anticompetitivos

CONTROL DE CONCENTRACIONES

**EX - ANTE** 

Restaurar la competencia, eliminando los efectos de prácticas pasadas

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

**EX - POST** 

Promover la competencia (estudios de mercado, relación con AA.PP.)

**PROMOCIÓN** 

**Dirección de Competencia** 

Dirección de Promoción



#### **EX-ANTE: CONTROL DE CONCENTRACIONES**

Ley 15/2007 (LDC)

- ➤ Instrucción y análisis de operaciones notificadas. Notificación obligatoria si se cumplen umbrales (art. 8 y 9 LDC)
- Resolución: autorización con/sin compromisos, autorización con condiciones, o prohibición.
  - ✓ Análisis sustantivo: posible obstaculización del mantenimiento de la competencia efectiva
  - ✓ Principios: proporcionalidad, suficiencia, adecuación.
- Consulta previa y actuación preliminar (art. 55 LDC)



#### **PROBLEMAS EX - ANTE:**

- > Concentración del mercado y posición de agentes en mercados relevantes
- > Adiciones horizontales significativas (efectos unilaterales/coordinados)
- > Desaparición de empresas por la adquisión de sus competidores (maverick)
- > Integración vertical y efectos conglomerado
- Refuerzo de barreras a la entrada
- ➤ Vínculos con competidores

#### ¿AUTORIZAR?

- Mínima intervención
- Compromisos: Proporcionalidad, adecuación y suficiencia

Conductas prohibidas



#### **EX - POST: CONTROL CONDUCTAS PROHIBIDAS**

Ley 15/2007 (LDC) y TFUE

- Conductas colusorias: Acuerdos, prácticas concertadas o conscientemente paralelas, decisiones y recomendaciones colectivas que tengan por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia (art. 1 LDC / art. 101 TFUE)
- Abusos de posición de dominio: Explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio, en todo o en parte del mercado nacional (art. 2 LDC / art. 102 TFUE)
- Prácticas desleales que por falsear la competencia afecten al interés público (art. 3 LDC)

#### La autoridad de la competencia

Solución ex - post

Procedimiento sancionador





#### El regulador energético Rasgos del sector energético



Problemas de competencia desde la oferta

- > Sector económico prioritario: Resulta crucial el suministro de energía seguro y fiable a precios competitivos y con el menor impacto medioambiental posible.
- Resultado del proceso de liberalización: Coexistencia de actividades reguladas (monopolios naturales) con actividades liberalizadas que deben funcionar en competencia
- Problemas de competencia con estructuras que facilitan comportamientos anticompetitivos:

#### ✓ Altos niveles de concentración

- Facilitan comportamientos coordinados (Art. 1 LDC)
- Otorgan poder de mercado que posibilita abusos (Art. 2 LDC)

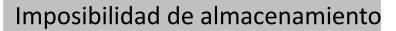
#### ✓ Integraciones Verticales

- Fidelización de clientes (distribución y comercialización)
- Cierre de mercados (Art. 2 LDC)
- Conductas discriminatorias en precios, información, acceso a redes e infraestructuras (Art. 2 LDC)



#### Características sectores red

Baja elasticidad precio de la demanda en el corto plazo



Escasa capacidad en infraestruc. de red. Monopolio natural

Inversiones elevadas y tiempos largos de constr. Imagen de marca

#### **Efectos**

Reacción limitada de la demanda a variaciones de los precios

Reacción limitada de la oferta frente a variaciones de los precios

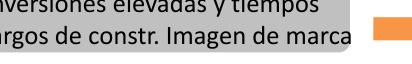
Restricciones técnicas, segmentación geográfica, conflictos de acceso a red

Existencia de barreras a la entrada de nuevos competidores, fidelización





La regulación juega un papel esencial para garantizar el correcto funcionamiento de los mercados





#### LA REGULACIÓN DE LOS MERCADOS Y REDES

- Primer y Segundo Paquete (Directivas 1996-1998 y 2003):
  - ✓ Separación entre actividades reguladas y liberalizadas
  - ✓ Obligación acceso de terceros (ATR) en actividades reguladas.
  - ✓ Eliminación barreras de entrada en actividades liberalizadas
  - ✓ Eliminación trabas al cambio de suministrador
- Tercer Paquete Liberalización (Directivas 2009):
  - ✓ Origen: Investigación sectorial de la Comisión Europea (2005-2007): escasa interconexión, elevada concentración, elevados precios, barreras de entrada
  - ✓ Directivas: Supervisión de los reguladores para garantizar "la ausencia de discriminación, una competencia efectiva y un funcionamiento eficiente del mercado"



#### LA SUPERVISIÓN DE LOS MERCADOS

- > Se precisa una buena regulación específica y una supervisión sectorial para el desarrollo de la competencia efectiva
- ➤ Los problemas a veces requieren mayor contundencia: si se detectan conductas anticompetitivas
- ➤ Conductas de los agentes contrarias a la Ley de Defensa de la Competencia (Ley 15/2007) → (STS de 17 de diciembre de 2008)

"El **regulador** está habilitado para apreciar que una conducta tiene o puede tener efectos adversos a la competencia pero no le corresponde declarar finalmente una infracción de los tipos definidos por la LDC, que sólo corresponde a los **órganos** de Defensa de la Competencia (autoridad de competencia)"

Coordinación

#### LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA

- Tanto desde la normativa en materia energética como desde el ámbito de defensa de la competencia, se persigue el **objetivo común** de garantizar la competencia efectiva en los sectores energéticos
- ➤ En Europa: funciones de supervisión de los mercados energéticos recaen sobre los **reguladores energéticos**, existiendo mecanismos para la **interacción** entre el regulador sectorial con la **autoridad de competencia**

#### **EN ESPAÑA ANTES LEY 3/2013**

- Ley 54/1997 del sector eléctrico y la Ley 34/1998 del sector de hidrocarburos: **objeto de la CNE** "Velar por la competencia efectiva en los sistemas energéticos y por la objetividad y transparencia de su funcionamiento"
- Ley 15/2007 (artículo 12): **función de la CNC** "preservar, garantizar y promover la existencia de una competencia efectiva en los mercados o sectores productivos de la economía y en todo el territorio nacional (también energía)"



### COORDINACIÓN 2007-2013 CNC (LEY 15/2007)

- Art.10 Ley 2/2011, de Economía Sostenible: "los organismos reguladores debían preservar y promover un mayor grado de competencia efectiva y la transparencia, sin perjuicio de las funciones atribuidas a la autoridad de competencia.
- ➤ Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia, modificada por la Ley 2/2011, preveía mecanismos para la coordinación con los reguladores sectoriales
  - Poner en conocimiento indicios y evidencias
  - Informes preceptivos no vinculantes
    - ✓ Informes de carácter técnico, no vinculantes, necesarios para que el órgano decisorio resuelva. Son determinantes del contenido, nunca del sentido de la decisión
    - ✓ Informe determinante de la autoridad de competencia sobre normas de carácter reglamentario que puedan incidir en las condiciones de competencia en los mercados
  - Reuniones: orientaciones generales, mecanismos de cooperación formal e informal

#### Constitución de la CNMC

Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC

Real Decreto 657/2013, de 30 de Agosto, que establece el Estatuto Orgánico de la CNMC

## Leyes que aplica CNMC (competencia y energía)

Ley 15/2007, de 30 de julio de Defensa de la Competencia

Ley 24/2013, de 26 de diciembre del Sector Eléctrico

Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos

La CNMC



## LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC)

La CNMC fue creada con la Ley 3/2013, de 4 de junio y entró en funcionamiento el 7 de octubre de 2013

La nueva autoridad ha incorporado la antigua autoridad de competencia y varios reguladores sectoriales

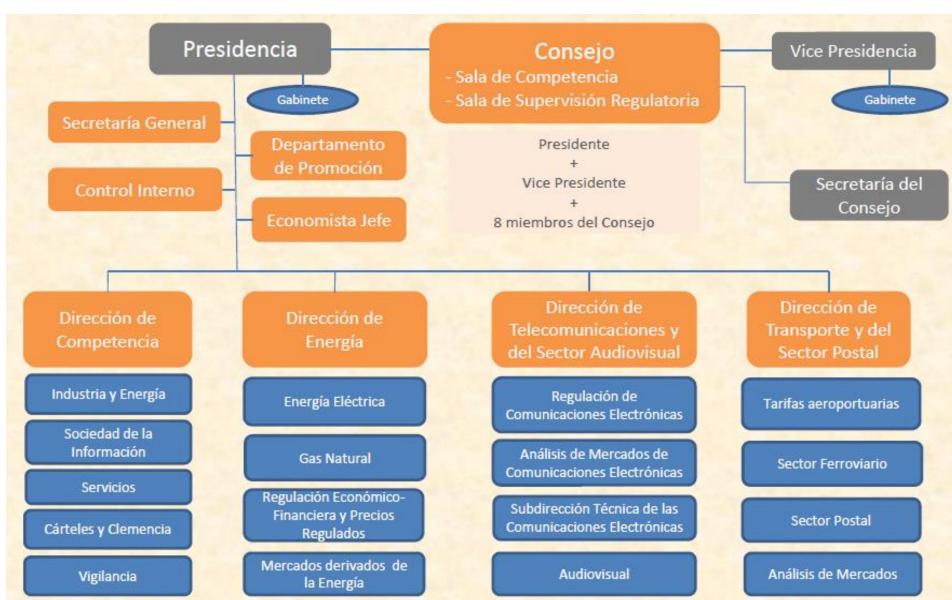
- ✓ Objetivo: "Garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los sectores y mercados y sectores productivos, en beneficio de consumidores y usuarios"
- ✓ Características: **Concentra** las funciones en materia de **regulación sectorial** en industrias en red y de aplicación de las normas de **defensa de la competencia**







#### La CNMC Integración Organigrama



La CNMC

#### **DESDE 2013: CNMC**

- Consejo CNMC = Sala de Competencia y de Supervisión Regulatoria
- Relación entre Direcciones (instrucción) y Salas (resolución), no entre distintas Instituciones
- Mecanismos de coordinación concretos entre las Salas:
  - Supuestos en los que procede informe de la otra Sala
  - Conocimiento por el pleno del Consejo de asuntos en los que haya criterio divergente entre ambas Salas
  - Informes cruzados preceptivos (art. 21.2 Ley 3/2013 y art. 14 RD 657/2013 Estatuto CNMC)

La CNMC



#### **INFORMES CRUZADOS**

Procedimientos instruidos por Dirección Energía

Procedimientos instruidos por Dirección de Competencia

Informe Sala de Competencia

- Procedimientos sancionadores
- Operadores principales y dominantes
- Certificación de separación de actividades
- Conflictos de acceso de terceros a redes
- Toma de participaciones
- Propuestas de subastas
- Transparencia y competencia
- Grado y efectividad de apertura del mercado
- Exclusión conductas discriminatorias

Informe Sala de Supervisión regulatoria

(temas energía)

- Aplicación de Ley 15/2007 en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia, así como artículos 101 y 102 TFUE en sectores de electricidad y gas natural
- Expedientes de control de concentraciones en sectores regulados

#### **VENTAJAS:**

- Compartir la información disponible y los conocimientos técnicos de los mercados y las regulación de los sectores energéticos.
- Agilidad en la tramitación y contenidos de los informes preceptivos y colaboración no reglada durante la tramitación de los correspondientes expedientes.
- > Análisis y consideraciones técnicas y regulatorias que permitan contrastar y completar datos aportados por el notificante /denunciante
- Coordinación interna que garantice la decisión más eficaz posible en el inicio de la instrucción de expedientes sobre conductas en aras del cumplimiento de principio de seguridad jurídica.

#### **AREAS DE TRABAJO:**

- Definición del mercado relevante : marco conceptual para el análisis de concentraciones y conductas
  - ✓ Mercado de producto y geográfico
  - ✓ REMIT (información comportamiento agentes)
- > Separación de actividades: liberalizadas y reguladas
- Identificación de barreras de entrada
- > Operadores incumbentes -entrantes

# COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA