

## Propuesta de reforma del sistema de control de concentraciones de empresas

José M<sup>a</sup> Jiménez Laiglesia  
Abogado

**Un sistema de control de concentraciones es un instrumento esencial para una política de competencia articulada y coherente**, y su funcionamiento eficiente responde al interés general.

Se trata de impedir la aparición de estructuras que no garanticen la competencia efectiva en los mercados y causen perjuicio a los consumidores. **El sistema tiene que tener dos objetivos: evitar prohibir aquellas operaciones que deberían ser aprobadas y no aprobar operaciones que habrían de ser prohibidas.**

Para ello es preciso examinar de forma objetiva, transparente, y sobre bases empíricas los efectos de las operaciones de concentración, siendo conscientes de las dificultades inherentes a un sistema de control que por su naturaleza es preventivo.

La inevitable incertidumbre sobre la validez de los juicios que se llevan a cabo en el examen de una operación de concentración exige un mecanismo de control predecible, consistente y proporcionado, asentado sobre principios económicos aceptables y verificables en la práctica, y conforme a un procedimiento transparente. De lo contrario, es lógico que se extienda el escepticismo sobre el objeto del sistema y su capacidad de resistir una manipulación interesada.

**El sistema de control de concentraciones establecido en la Ley 16/89 de Defensa de la Competencia (LDC)<sup>1</sup> no cumple actualmente con estos requisitos.** Ideado en su momento como un sistema que atiende esencialmente a las competencias del Gobierno en esta materia

---

<sup>1</sup> Ley de 17 de julio de 1989 (BOE, n. 170, de 18-7-1989).

y no a su verdadero objetivo de mantener la competencia en el mercado nacional, y quizá por la tradicional inexistencia de una política de competencia, perviven en el mismo determinados elementos materiales e institucionales que impiden su desarrollo y asentamiento y que vienen a añadirse a una estructura necesitada de reforma.

Estos elementos son esencialmente los siguientes:

- las decisiones que determinan el procedimiento de control no corresponden al órgano especializado en derecho de la competencia, sino al Ministro de Economía y/o al Gobierno;
- los criterios sobre los que se fundamenta la decisión final del Gobierno sobre una operación de concentración no tienen por qué estar relacionados estrictamente con el mantenimiento de la competencia efectiva: pueden atender también a otros intereses.
- las condiciones o remedios a los efectos de una concentración en la competencia se imponen sobre los notificantes y, obviamente, sobre el mercado en un procedimiento nada transparente.

Debido a estas razones, el sistema no ha sido capaz de producir decisiones coherentes y razonadas en los asuntos con trascendencia que son, en definitiva, aquellos que determinan su credibilidad interna y externamente, afectando a la seguridad jurídica de las empresas y produciendo también errores que son causa de perjuicios a los consumidores.

Es preciso, por lo tanto, modificar el procedimiento de control en el contexto de la formulación de una política de defensa de la competencia que se una a la reforma general de la LDC. Deberá establecerse ante todo que el **objeto del sistema es mantener la competencia efectiva en el mercado, dejando de lado otras finalidades ajenas a la competencia por muy legítimas que sean y que corresponden a otras políticas de fomento e intervención**. A estos efectos, el presente trabajo se divide de la siguiente forma: comenzaremos por analizar las razones por las cuales es aconsejable dotarse de un sistema de control preventivo de operaciones de concentración y veremos cuáles son sus rasgos ideales. Luego describiremos el mecanismo de control actualmente vigente en la LDC sin olvidar, en lo relevante, cuál ha sido su evolución desde el año 1989 y cuáles eran, realmente, los objetivos del legislador al diseñarlo. A continuación examinaremos una serie de cuestiones y problemas que se derivan del sistema actualmente vigente e intentaremos determinar si se han producido resultados contrarios al objetivo que idealmente debería tener la LDC. Finalmente formularemos propuestas específicas de reforma del sistema de control establecido en la LDC.