EJ. 5 · TEMA 25

La defensa de la libre competencia en España

Ley de defensa de la competencia. La aplicación en España de las normas comunitarias de competencia. Instituciones estatales de defensa de la competencia: Organización y funciones. Coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la competencia. Órganos de competencia de las Comunidades Autónomas.

Ejercicio 5 · Esquema del tema 25 · Actualizado el 27 de octubre de 2026

01 INTRODUCCIÓN
02 LA DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA EN ESPAÑA
03 LA LEY DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
04 LA APLICACIÓN EN ESPAÑA DE LAS NORMAS COMUNITARIAS DE COMPETENCIA
05 INSTITUCIONES ESTATALES DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES
06 COORDINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
07 ÓRGANOS DE COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
08 CONCLUSIÓN

01 INTRODUCCIÓN

El art. 38 de la Constitución reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado y encomienda a los poderes públicos su garantía y protección. La competencia efectiva obliga a las empresas a ser eficientes y traslada las ganancias al consumidor en precios más bajos, variedad, calidad e innovación. Como las empresas pueden eludirla y los poderes públicos falsearla con ayudas selectivas, existe una política de defensa de la competencia con dos planos.

En el europeo, la Unión tiene competencia exclusiva para fijar las normas de competencia del mercado interior (art. 3.1.b del TFUE), recogidas en los arts. 101 a 109 del TFUE. En el nacional, la norma básica es la **Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia (LDC)**, que regula las conductas prohibidas, el control de concentraciones y las ayudas públicas. La aplican la CNMC y los órganos autonómicos, en coordinación con la Comisión Europea y los jueces.

02 LA DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA EN ESPAÑA

2.1 Evolución histórica

La **Ley 110/1963** creó el Tribunal y el Servicio de Defensa de la Competencia, pero tuvo poca aplicación en una economía intervenida. La adhesión a las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986 llevó a la **Ley 16/1989**, que separó instructor y decisor e introdujo el control de concentraciones. La STC 208/1999 obligó a reconocer funciones ejecutivas a las Comunidades Autónomas, y la reforma europea de 2003 y 2004 desembocó en la Ley 15/2007, en vigor desde el 1 de septiembre de 2007, que unificó instrucción y resolución en una autoridad independiente. En 2013 la Ley 3/2013 creó la actual CNMC.

2.2 Los instrumentos de la política de competencia

La defensa de la competencia actúa sobre los comportamientos, la estructura de los mercados y la intervención pública:

- **Conductas prohibidas** (Capítulo I del Título I). Conductas colusorias (art. 1, paralelo al art. 101 del TFUE), abuso de posición de dominio (art. 2, paralelo al art. 102 del TFUE) y falseamiento por actos desleales que afecten al interés público (art. 3). Las conductas que cumplen la exención legal no necesitan autorización previa y las empresas deben autoevaluar sus acuerdos.
- **Control de concentraciones** (Capítulo II). Las operaciones que superan los umbrales del art. 8 deben notificarse a la CNMC y no pueden ejecutarse hasta su autorización.
- **Ayudas públicas** (Capítulo III, art. 11). La CNMC analiza los criterios de concesión desde la óptica de la competencia, emite informes y elabora un informe anual, sin perjuicio del control de la Comisión según los arts. 107 a 109 del TFUE.

A ellos se suma la promoción de la competencia: informes sobre normas, estudios de mercado y propuestas para eliminar restricciones injustificadas.

03 LA LEY DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

3.1 Principios inspiradores

La Ley 15/2007 persigue reforzar la seguridad jurídica, la independencia de la autoridad y la eficacia del sistema. Sustituyó la autorización singular de acuerdos por la exención legal, creó una autoridad única con separación interna entre instrucción y resolución, introdujo la clemencia, dejó la decisión sobre concentraciones en la autoridad de competencia (con el Consejo de Ministros solo por razones de interés general) y graduó las infracciones y sanciones.

3.2 Estructura

La Ley tiene seis títulos:

- Título I, de la defensa de la competencia: conductas prohibidas (arts. 1 a 6), concentraciones (arts. 7 a 10) y ayudas públicas (art. 11)
- Título II, del esquema institucional y la colaboración entre órganos (arts. 12 a 18)
- Título III, dedicado a la CNC, derogado por la Ley 3/2013

- Título IV, de los procedimientos (arts. 36 a 60)
- Título V, del régimen sancionador (arts. 61 a 70)
- Título VI, de la compensación de daños por prácticas restrictivas (arts. 71 a 81), añadido por el Real Decreto-ley 9/2017

Su desarrollo reglamentario es el **Real Decreto 261/2008**, que regula, entre otras cuestiones, las conductas de menor importancia, la clemencia y el formulario de notificación de concentraciones.

3.3 Reformas posteriores

- **Ley 2/2011**: excepción en el umbral de cuota de mercado del control de concentraciones para la adquisición de empresas pequeñas
- **Ley 3/2013**: creó la CNMC y derogó el Título III
- **Real Decreto-ley 9/2017**: transpuso la Directiva 2014/104/UE sobre acciones por daños. Reconoce el pleno resarcimiento, la responsabilidad solidaria de los infractores, una presunción de daño en los cárteles que admite prueba en contrario y cinco años de prescripción
- **Real Decreto-ley 7/2021**: transpuso la Directiva (UE) 2019/1 (ECN+). Calificó como muy grave cualquier infracción de los arts. 1 y 2, pasó a considerar grave la obstrucción a la inspección y vinculó la sanción con la prohibición de contratar con el sector público
- **Real Decreto-ley 5/2023**: amplió a 24 meses el plazo máximo del procedimiento sancionador y a tres meses la segunda fase del control de concentraciones, y atribuyó a la CNMC funciones de apoyo en la aplicación del Reglamento (UE) 2022/1925 de Mercados Digitales (DMA)

04 LA APLICACIÓN EN ESPAÑA DE LAS NORMAS COMUNITARIAS DE COMPETENCIA

4.1 El Reglamento (CE) 1/2003 y la Red Europea de Competencia

El **Reglamento (CE) 1/2003**, aplicable desde el 1 de mayo de 2004, acabó con el monopolio de la Comisión para autorizar acuerdos y se basa en cuatro ideas:

- **Excepción legal.** Los acuerdos que cumplen el art. 101.3 del TFUE son válidos sin decisión previa y desaparece la notificación.
- **Aplicación descentralizada.** Autoridades y órganos jurisdiccionales nacionales pueden aplicar íntegramente los arts. 101 y 102 del TFUE (arts. 5 y 6).
- **Obligación de aplicar el Derecho europeo.** Si la conducta puede afectar al comercio entre Estados miembros, debe aplicarse también el Derecho europeo. No se puede prohibir con el Derecho nacional un acuerdo permitido por el art. 101, aunque sí aplicar normas nacionales más estrictas a las conductas unilaterales (art. 3).
- **Cooperación y coherencia.** La Comisión y las autoridades nacionales forman la **Red Europea de Competencia (REC)**, que asigna los asuntos a la autoridad mejor situada. La Comisión puede asumir un asunto (art. 11.6) y las autoridades nacionales no pueden contradecir sus decisiones (art. 16).

La Comisión está revisando el Reglamento para adaptarlo a la economía digital.

4.2 Autoridades y órganos judiciales en España

La CNMC aplica los arts. 101 y 102 del TFUE y representa a España en la REC. El art. 1.4 de la LDC extiende los reglamentos europeos de exención por categorías a las conductas que no afectan al comercio entre Estados miembros.

La aplicación privada, en litigios sobre nulidad de contratos o indemnización de daños, corresponde a las secciones de lo mercantil de los tribunales de instancia. La CNMC puede intervenir como *amicus curiae* (art. 16 de la LDC), y una infracción declarada por resolución firme de una autoridad española de competencia se considera irrefutable en una acción de daños posterior. Las resoluciones de la CNMC se recurren ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

4.3 La Directiva ECN+ y la cooperación con la Comisión

La Directiva (UE) 2019/1 (ECN+) armonizó los medios de las autoridades nacionales:

- independencia y recursos suficientes
- facultades mínimas de investigación
- multas de hasta el 10 % del volumen de negocios mundial
- clemencia homogénea y asistencia mutua

El art. 18 de la LDC regula la colaboración de la CNMC con la Comisión, a la que puede auxiliar en inspecciones y, desde el Real Decreto-ley 5/2023, en la aplicación del DMA, cuya ejecución corresponde en exclusiva a la Comisión.

05 INSTITUCIONES ESTATALES DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA: ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES

5.1 Origen de la CNMC

Antes de 2013 coexistían la autoridad de competencia y varios reguladores sectoriales nacidos con la liberalización de las industrias de red. La Ley 3/2013 los integró en un único organismo para evitar duplicidades y decisiones contradictorias y reforzar la visión conjunta de regulación y competencia. La CNMC entró en funcionamiento el 7 de octubre de 2013 y su Estatuto Orgánico se aprobó por el Real Decreto 657/2013.

5.2 Naturaleza jurídica

La **CNMC** es un organismo público con personalidad jurídica propia, autonomía orgánica y funcional y plena independencia del Gobierno, de las Administraciones y del mercado. Está adscrita al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, sin dependencia jerárquica, y sometida a control parlamentario: su presidente comparece anualmente ante el Congreso. Es autoridad nacional de competencia y de reglamentación de los sectores supervisados.

5.3 Funciones

- **Defensa de la competencia** (art. 5 de la Ley 3/2013). Aplica la LDC y los arts. 101 y 102 del TFUE: instruye y resuelve expedientes sancionadores, controla concentraciones y analiza ayudas públicas.
- **Promoción de la competencia.** Informa proyectos normativos, elabora estudios sectoriales y está legitimada para impugnar ante los tribunales los actos y las disposiciones de rango inferior a la ley que obstaculicen la competencia efectiva (art. 5.4).

- **Supervisión de sectores regulados**: electricidad y gas natural, comunicaciones electrónicas, comunicación audiovisual, sector postal, ferroviario y tarifas aeroportuarias.
- **Unidad de mercado.** La Ley 20/2013 le atribuye funciones de informe y legitimación para recurrir actos que limiten la libertad de establecimiento o de circulación. La STC 79/2017 declaró inconstitucional buena parte del principio de eficacia nacional de las autorizaciones.

5.4 Organización

Los órganos de gobierno son el Presidente y el Consejo.

- **Consejo.** Órgano colegiado de decisión de diez miembros, entre ellos el Presidente y el Vicepresidente, nombrados por real decreto a propuesta del Ministro de Economía, Comercio y Empresa, previa comparecencia ante el Congreso, que puede vetar el nombramiento por mayoría absoluta. El mandato es de seis años sin renovación.
- **Pleno y Salas.** El Consejo actúa en Pleno o en dos Salas de cinco miembros: la Sala de Competencia, que preside el Presidente, y la Sala de Supervisión Regulatoria, que preside el Vicepresidente. El Pleno resuelve los asuntos que afectan a ambas. El Presidente tiene voto de calidad y la representación legal.
- **Presidencia actual.** En 2026 asumió la presidencia Juan José Ganuza, que sucedió a Cani Fernández. El Vicepresidente es Ángel García Castillejo.

La instrucción corresponde a cuatro Direcciones: Competencia, Energía, Telecomunicaciones y del Sector Audiovisual, y Transportes y del Sector Postal.

5.5 Funcionamiento

El rasgo esencial es la separación entre instrucción y resolución: las Direcciones investigan y proponen, y la Sala correspondiente del Consejo resuelve. Sus resoluciones ponen fin a la vía administrativa y se publican. Se ha debatido separar de nuevo la autoridad de competencia y los reguladores, sin que se haya modificado el modelo integrado.

5.6 Otras instituciones estatales

El Ministro de Economía, Comercio y Empresa puede elevar al Consejo de Ministros las operaciones prohibidas o condicionadas en segunda fase, que puede autorizarlas por razones de interés general, como ocurrió con la OPA de BBVA sobre Banco Sabadell en 2025. La Junta Consultiva en materia de conflictos y el Consejo de Defensa de la Competencia coordinan con las Comunidades Autónomas, y los órganos jurisdiccionales cierran el sistema.

06 COORDINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DEL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

6.1 La STC 208/1999

La STC 208/1999 dio parcialmente la razón a los Gobiernos del País Vasco y de Cataluña frente a la Ley 16/1989, que atribuía todo al Estado. Razonó que la defensa de la competencia no es materia exclusiva del Estado en el art. 149.1 de la Constitución y que las Comunidades Autónomas, por su competencia sobre comercio interior, pueden ejecutar la normativa cuando las conductas se producen en su territorio y no afectan al mercado supraautonómico. La legislación sigue siendo estatal (art. 149.1.13.ª). El Tribunal difirió la nulidad hasta que una ley estatal fijara los puntos de conexión.

6.2 La Ley 1/2002 y sus mecanismos de coordinación

La **Ley 1/2002** cumplió ese mandato:

- **Puntos de conexión.** Corresponden al Estado las conductas que alteren o puedan alterar la competencia en un ámbito supraautonómico o en el mercado nacional, según la dimensión del mercado, la cuota de las empresas, los efectos sobre competidores y consumidores y el riesgo para la unidad de mercado. Corresponden a las Comunidades Autónomas las conductas cuyos efectos se ciñen a su territorio.
- **Funciones reservadas al Estado.** El control de concentraciones, la representación de España ante la Unión Europea, la OCDE y la UNCTAD y la aplicación de los arts. 101 y 102 del TFUE. Las Comunidades Autónomas pueden emitir informes no vinculantes sobre concentraciones con incidencia significativa en su territorio y sobre sus ayudas (art. 11.5 de la LDC).
- **Asignación de expedientes.** Las autoridades se comunican las denuncias y actuaciones de oficio para decidir quién es competente.
- **Resolución de conflictos.** La Junta Consultiva en materia de conflictos, órgano paritario, emite un dictamen no vinculante. Si el conflicto persiste, puede plantearse ante el Tribunal Constitucional.
- **Consejo de Defensa de la Competencia.** Órgano de colaboración e información recíproca entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que se reúne al menos una vez al año.

Según la Memoria 2025 de la CNMC, ese año se asignaron 84 expedientes por este mecanismo, el 82 % a las autoridades autonómicas.

07 ÓRGANOS DE COMPETENCIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Según la Memoria 2025 de la CNMC, existen doce autoridades autonómicas, con tres modelos:

- **Órganos de instrucción y de resolución** (nueve Comunidades): Cataluña, Galicia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla y León, País Vasco, Extremadura, Andalucía y Canarias. Algunas integran ambas funciones en una autoridad única, como la ACCO catalana o la ACREA andaluza, y otras distinguen servicio instructor y órgano de resolución. La más reciente es Canarias, que asumió plenamente sus funciones en 2025.
- **Solo órgano de instrucción** (tres Comunidades): Región de Murcia, Comunidad de Madrid y Navarra. Resuelve el Consejo de la CNMC.
- **Sin autoridad propia**: Asturias, Illes Balears, Cantabria, Castilla-La Mancha, La Rioja, Ceuta y Melilla. La CNMC instruye y resuelve, aunque algunas colaboran con ella mediante convenios.

Las autoridades autonómicas también promueven la competencia y colaboran en el control de concentraciones. La ACCO informó en el procedimiento en el que la CNMC prohibió por primera vez una concentración, la compra del Instituto de

Radiofarmacia Aplicada de Barcelona por Curium, en octubre de 2025.

08 CONCLUSIÓN

España cuenta con un sistema plenamente integrado en el modelo europeo: una ley inspirada en el TFUE, una autoridad estatal independiente, autoridades autonómicas para los mercados regionales y jueces que aplican las normas en los litigios privados, reforzado por las reformas de 2017, 2021 y 2023.

Sus retos son mantener la coherencia de un sistema con trece autoridades y responder a los mercados digitales, a los algoritmos que pueden facilitar la colusión y a la dimensión internacional de las empresas, para lo que la cooperación se extiende a la Red Internacional de Competencia (ICN), la OCDE, la UNCTAD y la ECA.