

**CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE  
COMERCIO Y DESARROLLO**

**Examen voluntario entre homólogos del derecho  
y la política de competencia: Armenia**

**Panorama general**

Informe de la secretaría de la UNCTAD



**NACIONES UNIDAS**  
Nueva York y Ginebra, 2010

### **Nota**

El examen voluntario entre homólogos del derecho y las políticas de competencia se enmarca en el Conjunto de principios y normas equitativos convenidos multilateralmente para el control de las prácticas comerciales restrictivas (el "Conjunto de Principios y Normas sobre Competencia de las Naciones Unidas"), aprobado por la Asamblea General en 1980. Con la presente serie de documentos se pretende, entre otras cosas, ayudar a los países en desarrollo a adoptar y aplicar leyes y políticas de defensa efectiva de la competencia que se adapten a sus necesidades de desarrollo y su situación económica.

UNCTAD/DITC/CLP/2010/1(Overview)

### **Agradecimientos**

a) La Subdivisión del Derecho de la Competencia y Políticas de Protección del Consumidor de la UNCTAD se encarga de la preparación sustantiva de los exámenes voluntarios entre homólogos del derecho y la política de competencia bajo la dirección del Jefe de la Subdivisión, Hassan Qaqaya,

b) El presente informe fue preparado para la UNCTAD por William Kovacic, Comisionado de la Comisión Federal de Comercio de los Estados Unidos, y David Lewis, miembro del Instituto Gordon de Ciencias Empresariales y ex Presidente del Tribunal de la Competencia de Sudáfrica. El apoyo sustantivo y la revisión del informe corrieron a cargo de Ulla Schwager. Carl Buik aportó sus interesantes comentarios valiosos. La UNCTAD desea agradecer la valiosa ayuda que nos han proporcionado el Dr. Artak Shaboyan, Presidente de la Comisión Estatal para la Protección de la Competencia Económica de Armenia, y Poladyan Karine, Jefe del Departamento de Relaciones Internacionales de la Comisión. La UNCTAD también desea agradecer a sus colaboradores y funcionarios su contribución a la elaboración del presente informe, así como el apoyo financiero recibido a la Sociedad para la Cooperación Técnica de Alemania (GTZ).

## Índice

	<i>Página</i>
<b>Prefacio .....</b>	<b>1</b>
<b>I. FUNDAMENTOS E HISTORIA DE LAS POLÍTICAS DE COMPETENCIA EN ARMENIA.....</b>	<b>1</b>
A. Introducción: el régimen de defensa de la competencia de Armenia en su contexto .....	1
B. Contexto político y económico .....	2
<b>II. EL MARCO JURÍDICO – LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA ECONÓMICA.....</b>	<b>6</b>
A. Prácticas restrictivas de la competencia.....	7
B. Acuerdos restrictivos de la competencia.....	7
C. Abuso de posición dominante.....	10
D. Fusiones .....	13
E. Competencia desleal .....	14
F. Ayudas públicas.....	14
<b>III. ASPECTOS INSTITUCIONALES: POSIBLES AJUSTES DE LAS ESTRUCTURAS Y PRÁCTICAS DE APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.....</b>	<b>15</b>

A.	Marco institucional y funciones de la Comisión Estatal para la Protección de la Competencia Económica .....	15
1.	Estructura institucional de la Comisión.....	15
2.	Funciones de la Comisión Estatal para la Protección de la Competencia Económica .....	17
3.	Las atribuciones de investigación de la Comisión .....	18
4.	Aspectos procesales.....	20
5.	Panorama general de las actividades de la Comisión .....	20
6.	Sanciones y medidas correctivas .....	21
B.	El poder judicial y la resolución por la Comisión de asuntos relacionados con la competencia .....	22
C.	Presupuesto y recursos de la Comisión.....	23
D.	Relaciones con los poderes legislativo y ejecutivo.....	24
E.	Cooperación con las organizaciones no gubernamentales .....	27
<b>IV.</b>	<b>COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y CREACIÓN DE CAPACIDAD .....</b>	<b>27</b>
<b>V.</b>	<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA.....</b>	<b>28</b>
A.	Conclusiones.....	28
B.	Recomendaciones .....	30

1.	Recomendaciones dirigidas al poder legislativo .....	30
2.	Recomendaciones dirigidas al Gobierno .....	33
3.	Recomendaciones dirigidas a la Comisión.....	34

## **Prefacio**

1. En el presente informe se examina el régimen de políticas de la competencia de Armenia. Se basa en: a) un examen de los textos jurídicos que establecen el marco de su régimen (leyes, reglamentos de aplicación y directrices); b) las resoluciones dictadas por la Comisión Estatal para la Protección de la Competencia Económica; c) el estudio de otros informes que se ocupan del régimen de políticas de la competencia de Armenia, y d) entrevistas con altos cargos y funcionarios de la Comisión Estatal para la Protección de la Competencia Económica; organizaciones de donantes, funcionarios de otras administraciones públicas, profesores universitarios y representantes de organizaciones no gubernamentales, como asociaciones de empresarios y grupos de consumidores.

### **I. FUNDAMENTOS E HISTORIA DE LAS POLÍTICAS DE COMPETENCIA EN ARMENIA**

#### **A. Introducción: el régimen de defensa de la competencia de Armenia en su contexto**

2. Armenia es uno de los aproximadamente 80 países que han establecido un régimen de defensa de la competencia desde 1980. La Ley de la República de Armenia de Protección de la Competencia Económica (en lo sucesivo, "la Ley"<sup>1</sup>) fue aprobada el 6 de noviembre de 2000. El 13 de enero del año siguiente, se creó la Comisión Estatal para la Protección de la Competencia Económica. Está a punto de cumplirse el décimo aniversario del régimen de políticas de la competencia de Armenia, y este examen constituye una evaluación imparcial de los progresos logrados.

3. Todos los aspectos de la vida en Armenia se han visto afectados por varios sucesos y por las circunstancias cruciales de su historia. Cada uno de ellos influye significativamente en el carácter y la práctica de las leyes y las políticas de competencia, y en las

---

<sup>1</sup> Salvo indicación en contrario, todos los artículos a los que se hace referencia en el presente informe son artículos de la Ley.

dificultades que deben superarse. Hay dos hechos que resultan fundamentales en la vida política y económica de Armenia. El primero es su condición, durante 70 años aproximadamente, de República integrante de la antigua Unión Soviética. La segunda característica fundamental de la vida política y económica de Armenia es su situación geopolítica en la región del Cáucaso meridional, en concreto la relación extremadamente conflictiva entre Armenia y su vecino del este, Azerbaiyán, y entre Armenia y su vecino occidental, Turquía.

## **B. Contexto político y económico**

4. Hasta hace 20 años, la economía de Armenia era de planificación centralizada. La planificación se hacía en función de las necesidades de la constelación de regiones y repúblicas semiautónomas que componían la Unión Soviética. Armenia era un proveedor importante de insumos manufacturados —en particular máquinas herramientas— para el resto de la economía del bloque soviético y en particular para Rusia. Este mercado desapareció de la noche a la mañana, tanto porque la falta de competencia había dejado partes fundamentales de lo que esencialmente era una economía manufacturera muy protegida crónicamente incapaces de competir en unos mercados súbitamente liberalizados, como porque el desplome de la economía de Rusia redujo significativamente la demanda del mercado.

5. Armenia nunca ha podido recuperar su anterior capacidad de fabricación, evidentemente en comparación con la escala que adquirió en la época soviética. Sin embargo, los datos indican que la economía armenia se recuperó rápidamente de este choque, registrando, durante gran parte de la década de 1990, y luego sobre todo en la primera década de este siglo, unas tasas de crecimiento estratosféricas. Entre 1995 y 2008, la tasa media de crecimiento anual fue del 9%. Entre 2001 y 2007, la economía creció a una tasa media anual del 13%, mientras que el producto interior bruto por habitante pasó de aproximadamente 670 dólares en 2001 a 3.689 dólares en 2008. El crecimiento empezó a reducirse de manera significativa al desatarse la crisis de la economía mundial en 2008. De hecho, tasas de crecimiento



tan impresionantes obedecieron en gran medida al auge de la construcción, financiado en gran parte por las remesas de una diáspora armenia muy extensa y leal<sup>2</sup>. Tanto las remesas como la actividad de la construcción que éstas financiaban se redujeron considerablemente a consecuencia de la crisis económica.

6. Desde la extinción de la Unión Soviética, Armenia ha optado por una economía de mercado. No es mera retórica. Si se requieren pruebas del apoyo oficial a la creación de una economía de mercado de corte liberal, basta sólo con referirse a la rápida privatización que tuvo lugar inmediatamente después de la desaparición de la Unión Soviética, el régimen comercial inusitadamente liberal (al menos en términos formales) y el activo apoyo de las autoridades a la defensa de la competencia.

7. Aunque en otros países se haya identificado a menudo la privatización como una fuente de poder de mercado, gracias a lo cual los monopolios públicos se convirtieron en monopolios de propiedad privada en manos de personas estrechamente vinculadas con los gobernantes políticos, en el caso de Armenia el proceso no parece haber tomado ese rumbo. Un antiguo miembro de la élite política que había estado directamente involucrado en el proceso de privatización del período inmediatamente posterior a la caída del régimen soviético afirmó que las empresas públicas se habían desmembrado de manera horizontal siempre que fue posible y de manera vertical cuando resultó necesario. Sin embargo, a su juicio la regulación laxa adoptada tras la privatización había permitido la recuperación de empresas de servicios públicos fundamentales como las empresas de gas, telecomunicaciones, electricidad y abastecimiento de agua.

8. En la actualidad la economía de Armenia se caracteriza por el elevado nivel de concentración en los mercados importantes, que están muy condicionados por el número limitado de puntos de entrada y salida de las importaciones y exportaciones de mercancías en una

---

<sup>2</sup> Ministerio de Economía de la República de Armenia, Informe sobre la economía de Armenia, 2009.

economía extremadamente abierta (es decir, una economía en la que el comercio exterior representa una proporción considerable del producto interno bruto). Las tensiones geopolíticas han obligado a cerrar dos de las salidas más directas de Armenia al mar, es decir, las fronteras con Turquía y Azerbaiyán. Así pues, Armenia en realidad sólo tiene una salida fiable y económicamente viable al mar —a través de Georgia. Estas limitaciones físicas de las rutas comerciales hacen relativamente fácil controlar y, por tanto, monopolizar el comercio de productos importantes. Si a ello se suman las carencias de la administración de aduanas el resultado es que una parte importante del comercio no se declara en aduana, lo que, dada su importancia relativa en la vida económica, se traduce en que una parte considerable de la actividad económica general no queda registrada en los datos oficiales.

9. Cabe destacar y reconsiderar el fenómeno de la llamada economía "sumergida". La economía sumergida en Armenia es en realidad la actividad del sector formal que no se declara a las autoridades, principalmente con objeto de que el comerciante o el productor pueda eludir el pago de impuestos y derechos de importación. Según muchas estimaciones, esta circunstancia reduce en la práctica el tamaño de la economía armenia hasta un 40-50%, lo que significa que una parte considerable de la actividad económica de Armenia no está sometida ni al impuesto de sociedades, ni a aranceles ni a contribuciones sociales.

10. Cuando parte de la actividad económica no se declara, el resultado inevitable es que las empresas dominantes pagan menos impuestos y derechos de aduana de lo que debieran. Ello no sólo afecta negativamente a la capacidad del Gobierno de crear instituciones eficaces, como organismos de defensa de la competencia, reguladores y autoridades aduaneras y tributarias, sino que también proporciona a las empresas dominantes del mercado una fuerte ventaja competitiva con respecto a posibles competidores. Esta "ventaja competitiva" —o, mejor dicho, esta fuente de rentas económicas— ha permitido que las sociedades dominantes de Armenia hagan cautivos mercados enteros.

11. Los fenómenos mencionados anteriormente repercuten de manera importante en la legislación y la política de competencia.

12. En primer lugar, ponen de manifiesto, y robustecen, las resistencias que habrá de vencer una defensa sólida de la competencia, lo que a su vez recalca la importancia de contar con leyes estrictas y claramente redactadas que reconozcan toda la panoplia de facultades de investigar infracciones.

13. En segundo lugar, es necesario ir más allá de la aplicación efectiva de la legislación de competencia y considerar la posibilidad de formular una política general de competencia que le sirva de complemento. El derecho de la competencia, que principalmente trata de las restricciones al comercio privado, es un subconjunto de la política de competencia en sentido general, que, a su vez, se interesa además por las restricciones impuestas por las autoridades públicas.

14. En tercer lugar, la práctica de los grandes agentes del mercado de no declarar todas sus actividades anuncia que la política de competencia puede tener algunos resultados positivos si se quiere hacer frente y eliminar la causa principal de esa situación. Si se conociera el tamaño real de la economía de Armenia, la entrada de nuevos participantes, incluso bajo la forma de inversión extranjera directa —teniendo en cuenta el acceso privilegiado que tiene Armenia a los mercados de la Comunidad de Estados Independientes— sería sin duda una opción más atractiva que podría reducir el poder de mercado que tienen las empresas dominantes.

15. Sin embargo, el sistema de políticas de la competencia de Armenia sigue dando motivos para el optimismo. Las personas entrevistadas, todas bien informadas y de diversos orígenes y perspectivas, destacaron la necesidad de contar con una autoridad independiente que velara por la competencia. Los funcionarios públicos con responsabilidades en las esferas cruciales para la competencia, que promovían activamente una sana competencia, eran conscientes de la importancia de cooperar activamente con la Comisión Estatal para la Protección de la Competencia Económica para promover el cumplimiento de sus objetivos. Los entrevistados

estaban convencidos de que las oficinas tanto del Presidente como del Primer Ministro respaldaban el programa de reformas encaminado a adoptar una legislación y una política de competencia solventes.

16. Una última y muy importante observación en relación con el contexto político de Armenia tiene que ver con las relaciones internacionales. Desde la perspectiva de las políticas de competencia, las relaciones entre Armenia y la Unión Europea (UE) son especialmente significativas. Las relaciones de la UE con Armenia se rigen por el acuerdo de colaboración y cooperación entre la UE y Armenia, firmado en 1996 y que entró en vigor en 1999. A raíz de su ampliación, la UE puso en marcha la Política Europea de Vecindad (PEV) y Armenia pasó a ser parte de esta política en 2004. Sobre la base de un informe sobre el país preparado en 2005, la UE y Armenia aprobaron el 14 de noviembre de 2006 un plan de acción de la PEV.

## **II. EL MARCO JURÍDICO – LA LEY DE PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA ECONÓMICA**

17. El derecho de la competencia de Armenia se fundamenta en la Constitución nacional. El artículo 8 de la Constitución de la República de Armenia establece que "la libertad económica y la libre competencia económica están garantizadas por la República de Armenia". El grueso de las disposiciones del derecho de la competencia de Armenia se encuentra en la Ley aprobada el 6 de noviembre de 2000. La Ley ha sido reformada en varias ocasiones, siendo las enmiendas más importantes las del 22 de febrero de 2007. En 2008 se introdujeron algunos cambios relacionados con cuestiones de procedimiento. Además, el artículo 12 del Código Civil de la República de Armenia regula la relación entre la protección de los derechos civiles y la prohibición de la competencia desleal y el abuso de posición dominante. Los artículos 195 y 196 del Código Penal de Armenia tipifican como delito ciertas conductas restrictivas de la competencia. Sin embargo, parece que estos últimos nunca se han aplicado en la práctica.

18. La Ley regula el grueso de las cuestiones que figuran habitualmente en la mayoría de las leyes de defensa de la

competencia. Sin embargo, a pesar de las distintas reformas, el marco jurídico sigue adoleciendo de importantes carencias en aspectos fundamentales.

#### **A. Prácticas restrictivas de la competencia**

19. Las prácticas restrictivas de la competencia se abordan en los capítulos 2 y 3 de la Ley. El capítulo 2 —que abarca los artículos 5.1 a 5.7— trata principalmente de los acuerdos restrictivos de la competencia, mientras que el artículo 6 del capítulo 3 contiene la definición de monopolio y de posición dominante, y el artículo 7 del mismo capítulo prohíbe el abuso de una posición monopolista o dominante.

#### **B. Acuerdos restrictivos de la competencia**

##### *Ámbito de la prohibición de los acuerdos restrictivos de la competencia*

20. El artículo 5 se refiere principalmente a los acuerdos horizontales que restringen la competencia, es decir, acuerdos entre competidores. Las prácticas enumeradas en el artículo 5.2 confirman este supuesto. Aunque se trata de una lista inusitadamente extensa, las prácticas mencionadas en la Ley abarcan de hecho todos los supuestos tradicionales característicos del delito de cártel. Sin embargo, algunos incisos de esta lista, por ejemplo los incisos d) y e) del artículo 5.2, también contemplan lo que por lo general se interpretaría como una conducta excluyente. Posiblemente ello se deba a que, como deja claro el inciso b) del artículo 5.3, este artículo pretende abarcar, no sólo los acuerdos horizontales, sino también los verticales.

21. En la práctica del derecho de la competencia es costumbre considerar que los acuerdos entre competidores constituyen una categoría propia de delito porque los daños que provocan son reconocidos tan universalmente que en general no hay necesidad de probar que se han producido daños económicos, sino que basta con establecer la conducta, esto es, probar la existencia de un acuerdo entre competidores para fijar precios, repartirse los mercados o manipular licitaciones.

22. Por otra parte, los acuerdos verticales, en particular los que no implican una parte dominante, rara vez son perjudiciales para la competencia. Es innegable que estos acuerdos a veces son perjudiciales para la competencia; por ejemplo, se considera en general, aunque no unánimemente, que la imposición de un precio mínimo de reventa restringe la competencia. Sin embargo, en la mayoría de los casos la práctica común no debería ser condenar los acuerdos verticales sin exigir una prueba del daño causado por la restricción de la competencia.

23. Por ello, se recomienda que el artículo 5 se divida en dos artículos separados, el primero dedicado a los acuerdos horizontales y el segundo a los verticales. También se recomienda que se reduzca y simplifique la lista de acuerdos horizontales prohibidos para definir exclusivamente las infracciones básicas —fijación de precios, reparto de mercados y manipulación de licitaciones— que por lo general se consideran dañinas por su efecto restrictivo de la competencia. Estos acuerdos deben ser definidos *per se* como ilícitos, mientras que los demás tipos de acuerdos horizontales, así como los acuerdos verticales, deberían quedar sometidos al criterio del sentido común.

#### *Régimen probatorio de los acuerdos restrictivos de la competencia*

24. Además, parece que la idea subyacente en cada una de las prácticas horizontales prohibidas es que haya un movimiento "injustificado" de precios. Se trata de un movimiento de los precios que no se pueda explicar por un cambio subyacente de la estructura de costos. La Comisión Estatal para la Protección de la Competencia Económica entiende que los artículos 5.2 y 5.4 constituyen el fundamento jurídico de este enfoque. El artículo 5.2 dispone lo siguiente:

*"Por acuerdo restrictivo de la competencia se entenderá:*

a) [...]

b) *La subida, la bajada o el mantenimiento injustificado del precio de un producto.*

*A los efectos del presente inciso, por aumento injustificado del precio se entenderá todo incremento del precio de un producto o de un producto sustitutivo, o de ambos, que apliquen dos entidades económicas durante un determinado período de tiempo.*

*[...]"*

25. El artículo 5.4 dispone lo siguiente:

*"Se considerará probado un acuerdo restrictivo de la competencia cuando:*

*a) Se disponga de información de hecho (incluidos documentos escritos o pruebas escritas, o grabaciones de imagen o sonido), o de cualquier otra prueba no prohibida por la ley;*

*b) Así lo acrediten las acciones o la conducta de las entidades económicas que se especifican en el párrafo 2 del presente artículo."*

26. Parece que el enfoque poco habitual de la legislación de Armenia tiene dos orígenes: el primero son los muchos años de un sistema de precios regulados, y el segundo una notable, y muy discutida, falta de facultades para realizar investigaciones.

27. El primero se basa en un planteamiento bastante mecanicista de los movimientos de los precios, en un enfoque que sostiene que los cambios de los precios únicamente dependen de los movimientos de los costes subyacentes y no de la demanda del mercado y las condiciones de la oferta. Cabe señalar, sin embargo, que en los enfoques convencionales de los acuerdos horizontales, el delito de fijación de precios está tipificado precisamente como un acuerdo para manipular la producción o la oferta a fin de hacer aumentar o mantener los precios por encima del nivel que establecería la competencia, es decir, por encima del nivel que prevalecería si los competidores tomaran decisiones no concertadas sobre su respectiva

producción. Por lo tanto, cuando se enjuician acuerdos horizontales de fijación de precios (o reparto de mercados o manipulación de licitaciones) nunca se trata de un aumento "justificado", por lo que no es preciso recoger y analizar datos sobre los costes subyacentes. De hecho, muchos organismos de defensa de la competencia hacen el seguimiento de los movimientos inusuales de los precios y consideran que cualquier movimiento paralelo e inusual de los precios es un indicio razonable de la existencia de un problema. El resultado es que la Comisión Estatal para la Protección de la Competencia Económica es posible que se esté imponiendo la carga innecesaria y costosa de demostrar la falta de justificación.

28. Sin embargo, esta actividad aparentemente superflua y onerosa se explica también por el segundo de los factores antes señalados, a saber, la extrema debilidad de los poderes de investigación de la Comisión Estatal para la Protección de la Competencia Económica. Aparentemente la Comisión, debido a que sus poderes de investigación son inusualmente débiles y limitados, está obligada a recurrir a pruebas de índole económica, es decir, a información sobre los costes subyacentes, para demostrar que el movimiento de los precios está "injustificado" y sobre esa base inferir la existencia de una colusión para fijar precios. Una solución a este problema sería reconocerle mayores facultades de investigación.

### **C. Abuso de posición dominante**

#### *Definición de posición dominante*

29. De acuerdo con los artículos 6.1 a 6.4, la posición dominante se define en función de la cuota de mercado y abarca tanto la posición dominante de una única sociedad (una cuota de mercado de un tercio o superior) como el dominio por parte de dos o tres grandes empresas, en función —una vez más— de su cuota de mercado colectiva (dos entidades económicas estarán en posición dominante si entre ellas se reparten una cuota de mercado del 50% o superior, mientras que tres empresas estarán en posición dominante si acaparan dos terceras partes o más de un determinado mercado).



30. En la práctica, la Comisión se topa con ciertas dificultades para interpretar esta definición de posición dominante, pues la lectura que hoy se hace de los umbrales de la cuota de mercado no le permite basar en la realidad económica de un mercado determinado su conclusión sobre la posible existencia de una posición dominante.

31. El uso de las cuotas de mercado para determinar si hay indicios razonables de infracción y, por lo tanto, invertir la carga de la prueba o excluir el abuso de posición dominante, mejora la eficacia del control que ejerce el organismo de defensa de la competencia y brinda seguridad jurídica a las empresas. No obstante, los umbrales plantean el problema de que obligan a prestar una atención insuficiente o excesiva en algunos casos al criterio de la cuota de mercado, provocando con ello una falta o un exceso de control. Por eso, las leyes de defensa de la competencia no preceptúan por regla general de manera irrefutable que una empresa está en posición dominante cuando alcanza ciertos niveles de cuota de mercado.

32. Este enfoque ayudaría también a superar las dificultades antes mencionadas con que se encuentra la Comisión para aplicar los umbrales de cuota de mercado y determinar así la existencia de abuso de posición dominante, es decir, la imposibilidad de tener en cuenta la situación de la competencia en el correspondiente mercado.

#### *Registro de empresas dominantes*

33. Cuando una empresa se encuentra en una posición dominante, la Comisión la inscribe en un registro centralizado de las empresas dominantes. El artículo 28 exige a las empresas registradas que proporcionen a la Comisión "cada seis meses, información relativa a los volúmenes vendidos (adquiridos) en el mercado de determinado producto, la estructura de costos y las fluctuaciones de precios (en el caso de los cambios de precios – con la correspondiente justificación)".

34. Aunque la Ley no exija a la Comisión inscribir en el registro a una empresa como dominante antes de iniciar un proceso por abuso de posición dominante, el Tribunal Administrativo, contrariamente a la opinión de la propia Comisión, ha sostenido que la inclusión en el registro es un requisito jurisdiccional para el enjuiciamiento de un comportamiento presuntamente abusivo<sup>3</sup>. En la práctica, este punto de vista plantea retos importantes a la labor de la Comisión, ya que algunas empresas trasladan sus actividades a una entidad jurídica diferente cuando es inscrita como empresa dominante. Es decir, la Comisión, antes de comenzar su investigación, está obligada a registrar como dominante a la nueva entidad jurídica a la que se han trasladado las actividades, un proceso engorroso que dificulta enormemente su labor.

35. La existencia de un registro de sociedades dominantes no es rara en las economías en transición; sin embargo, no parece un uso justificado de los limitados recursos de la Comisión. Mejor sería dedicar la experiencia y las capacidades técnicas del pequeño departamento que durante muchos años se ha dedicado a la reunión de esos datos a estudiar mercados elegidos estratégicamente.

36. De hecho, la utilización del registro y el énfasis conexo en la justificación de cualquier subida de precios puede ser claramente contraproducente. Por ejemplo, es frecuente que las sociedades registradas como dominantes se dirijan a la Comisión, cuando prevén un encarecimiento de los insumos, para anunciar su intención de subir el precio. A todas luces, aprobar las propuestas de subida de los precios que presenten las empresas dominantes queda fuera de las atribuciones y las funciones propias de un organismo de la competencia, pues no es un regulador de los precios. El registro y la obligación que las sociedades inscritas perciben tener de "notificar" por adelantado toda subida de precios podrían convertirse en un medio de favorecer la colusión. Por otra parte, la supresión del registro de

---

<sup>3</sup> Véase la decisión 111-A, "Límites de las bebidas gasificadas (carbonadas) y edulcoradas en relación con la empresa griega embotelladora de Coca-Cola en Armenia" (14 de septiembre de 2005).

empresas dominantes también haría innecesario preguntarse si la inclusión de una empresa dominante en el registro es un requisito jurisdiccional para incoar expediente a toda presunta conducta abusiva.

#### **D. Fusiones**

37. Las disposiciones de la Ley que rigen las fusiones o "concentraciones", que es el término utilizado, son particularmente ambiguas y sucintas. Por ejemplo, sólo están prohibidas las fusiones que dan lugar a una posición dominante, pero la Ley nada dice de las fusiones que se llevan a cabo cuando una de las partes ya es dominante.

38. La Ley obliga a que las fusiones se notifiquen con antelación si se sobrepasan los umbrales que establece el artículo 9.1. Sin embargo, lo cierto es que rara vez se notifican fusiones.

39. El flagrante incumplimiento del requisito de notificación de las concentraciones inevitablemente genera dudas perniciosas sobre la credibilidad de la Comisión, y es que se incumple lisa y llanamente una disposición importante de la Ley. Sin duda sería claramente desaconsejable seguir permitiendo esta violación flagrante de la Ley. Ninguna de las explicaciones dadas sobre los motivos por los que las empresas no se inscriben en el registro es satisfactoria, pero se podría aventurar que obedece a que los umbrales no están lo debidamente bien diseñados para detectar las concentraciones que posiblemente restrinjan la competencia en el mercado armenio.

40. Así las cosas, lo primero que hay que hacer es examinar por qué han sido ineficaces las disposiciones del derecho armenio de control de las fusiones, y formular las modificaciones oportunas. Unos umbrales apropiados, basados en el volumen de negocio y no en el valor de los activos, pueden ser un medio de resolver el problema.

41. La experiencia internacional de control de las concentraciones pone de manifiesto la importancia de las sanciones severas a las sociedades que incumplan los procedimientos de notificación. De

hecho, las multas por no notificar una concentración que establece el artículo 36.4 de la Ley son superiores a las previstas para cualquier otro delito. Sin embargo, aunque el artículo 10.4, relativo a "la regulación pública de la concentración", disponga que "la ejecución de una concentración prohibida" estará sujeta a liquidación (anulación o suspensión), no queda claro si esta medida es aplicable también cuando no se notifica una transacción. A falta de una mayor claridad jurídica, la multa señalada en el artículo 36.4 resulta ser la única sanción en caso de no notificación. De ahí que no parezca que entre los remedios en caso de no notificación figure la facultad de ordenar la disolución de una fusión ilícita si ésta merma sustancialmente la competencia.

42. Resulta indispensable una revisión completa de las sanciones por no notificación y de las medidas de difusión, entre ellas directrices para el control de las concentraciones y el anuncio público de la Comisión de su intención de abrir expediente sancionador, para promover el acatamiento del régimen de control de las concentraciones de Armenia.

#### **E. Competencia desleal**

43. La prohibición de la competencia desleal que establece el capítulo 5 recoge una serie muy amplia y vagamente definida de prácticas. Algunos de estas infracciones tienen facetas que las relacionan con lo que convencionalmente se entiende por "protección del consumidor". Se debate activamente si la protección de los consumidores y las normas de defensa de la competencia deberían ser aplicadas por uno o por dos organismos distintos. La primera cuestión que plantea la Ley armenia es sin duda el carácter tan amplio y vagamente definido de las prácticas en ella enumeradas.

#### **F. Ayudas públicas**

44. El artículo 16.1 prohíbe las ayudas públicas "que directa o indirectamente propicien o puedan propiciar la restricción, prevención o prohibición de la competencia en algún mercado de productos". La disposición trasciende de las meras consultas y establece una

prohibición pura y simple, eliminando así en potencia todos los mecanismos de apoyo menos los más empleados en la política industrial. No es de extrañar que esta disposición no se haya aplicado nunca y es poco probable que vaya a aplicarse en su forma actual. Se debería considerar la posibilidad de sustituir esta disposición por el requisito de consultar a la Comisión antes de arbitrar medidas de ayuda pública.

### **III. ASPECTOS INSTITUCIONALES: POSIBLES AJUSTES DE LAS ESTRUCTURAS Y PRÁCTICAS DE APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA**

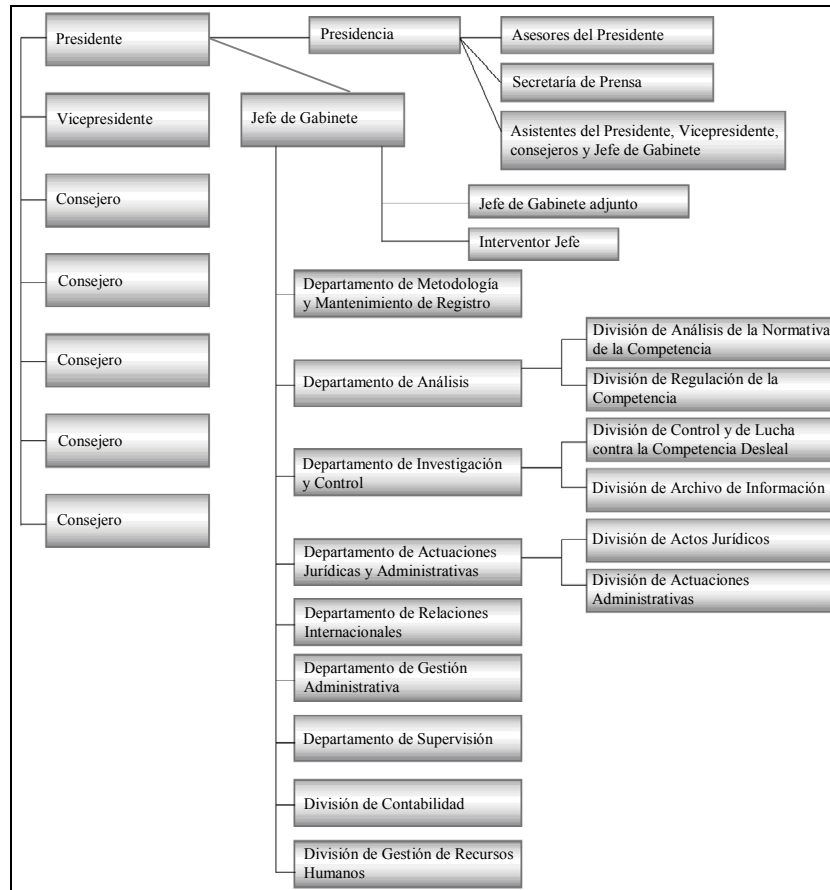
#### **A. Marco institucional y funciones de la Comisión Estatal para la Protección de la Competencia Económica**

##### **1. Estructura institucional de la Comisión**

45. La Ley establece que la Comisión Estatal para la Protección de la Competencia Económica de Armenia es un organismo independiente, factor que es fundamental para el éxito de todo organismo encargado de velar por el cumplimiento de la ley. El Consejo de la Comisión está integrado por siete miembros (el Presidente, que de hecho actúa como máxima autoridad ejecutiva del organismo, el vicepresidente y otros cinco consejeros) nombrados por el Presidente de la República de Armenia por un período renovable de cinco años. Sólo se puede destituir a un consejero si existe una causa justificada. Los poderes políticos del Estado no están facultados para revocar las decisiones del organismo.

46. La Comisión desempeña sus funciones a través de varias unidades operativas, como se muestra a continuación. En total, el cuadro orgánico y el personal de apoyo de la Comisión está integrado por 76 funcionarios.

**Estructura de la Comisión Estatal para la Protección de la Competencia Económica<sup>4</sup>**



<sup>4</sup> Cabe observar que en la actualidad la Comisión está ajustando su estructura y procedimientos institucionales.

## **2. Funciones de la Comisión Estatal para la Protección de la Competencia Económica**

47. El artículo 1 encarga a la Comisión el cometido de "proteger y promover la libre competencia económica, asegurar un entorno adecuado para una competencia leal, fomentar el espíritu empresarial y proteger los derechos de los consumidores". A fin de cumplir sus obligaciones normativas, la Comisión está facultada para<sup>5</sup>:

- Controlar el cumplimiento de las leyes de defensa de la competencia de Armenia;
- Examinar las posibles infracciones de las leyes de defensa de la competencia y resolver sobre las mismas;
- Mantener un registro centralizado de las entidades económicas que ocupan una posición dominante;
- Llevar ante los tribunales armenios los casos de vulneración de las leyes de defensa de la competencia;
- Participar en la redacción de proyectos de ley que afecten a las políticas de competencia de Armenia;
- Celebrar acuerdos con otros organismos con atribuciones en materias relacionadas con la política de competencia en el límite de las facultades que tiene otorgadas;
- Cooperar con otras administraciones públicas de Armenia y con organizaciones internacionales;
- Formular y aplicar medidas para prevenir las infracciones de las leyes de defensa de la competencia de Armenia;
- Examinar e informar de la experiencia en la aplicación de la Ley y proponer mejoras de las leyes vigentes;

---

<sup>5</sup> Art. 18.

- Dar a conocer a la ciudadanía las actividades del organismo de defensa de la competencia, entre otras cosas, mediante la publicación de un boletín periódico;
- Llevar a cabo un programa de divulgación pública para explicar a la ciudadanía las leyes de defensa de la competencia y las obligaciones de las partes concernidas con arreglo a la ley, y
- Llevar a cabo otras actividades que ayuden a lograr los objetivos de las leyes de defensa de la competencia.

48. Este conjunto de competencias y funciones constituye una base sólida para la aplicación de las leyes de competencia vigentes en Armenia, la formulación de políticas a nivel de toda la Administración que promuevan la competencia, la coordinación con otros organismos públicos y la participación en redes internacionales y otros acuerdos.

### **3. Las atribuciones de investigación de la Comisión**

49. De acuerdo con el artículo 19.1 c), la Comisión está facultada para "investigar, inspeccionar, estudiar o supervisar, de acuerdo con el procedimiento establecido por la ley, la fiabilidad de la información presentada por las entidades económicas y la actividad real de dichas entidades, o para controlar el cumplimiento de las decisiones de la Comisión".

50. El procedimiento que ha de seguirse en las inspecciones mencionadas anteriormente se especifica en la Ley sobre la organización y ejecución de las actividades de control de la República de Armenia, de 17 de junio de 2008. Lo más importante, con arreglo al artículo 3 de la Ley, es que "antes de iniciar el control, el jefe de la autoridad pública correspondiente (o su sustituto) dicte una orden o instrucción sobre la realización de un control en el que se indique [...]". Además, la disposición dispone que "se entreguen dos copias de la orden o instrucción al máximo responsable del operador económico o su suplente tres días hábiles antes del inicio del control".



51. En la práctica, esto significa que las competencias de investigación de la Comisión se limitan a comprobar si la información presentada es correcta, o no, una vez anunciada dicha inspección con tres días hábiles de antelación. En comparación con los enfoques más avanzados de otros muchos sistemas de la competencia, sus competencias de investigación son decididamente escasas. En particular, la Comisión carece de capacidad para forzar la consulta de los archivos por medio de inspecciones en los locales u otras inspecciones sin previo aviso que impidan a las partes afectadas destruir, secuestrar o presentar selectivamente los datos pertinentes.

52. Las competencias para investigar de la Comisión podrían reforzarse de manera efectiva de dos maneras. Una sería otorgar al organismo la facultad de realizar sin previo aviso "redadas" en las sociedades mercantiles comerciales para obtener la documentación de la empresa en papel o en formato electrónico. Las dudas que pueda suscitar el posible abuso de este tipo de métodos de investigación pueden despejarse sometiéndolos a una supervisión judicial adecuada. La segunda sería la puesta en marcha de un programa de clemencia que permita que las empresas que se autoinculpen de haber cometido una infracción se beneficien de una condonación total o sustancial de la sanción.

53. Ambas medidas han resultado importantes para que los organismos de defensa de la competencia puedan acceder a la documentación de las empresas que permitirá hacer un diagnóstico bien fundado de la conducta empresarial, y en el caso de acuerdos de cártel, permitirá al organismo obtener pruebas directas y fidedignas (esto es, documentos y testimonios) de colusión ilícita, y se reducirá así la necesidad de utilizar pruebas más problemáticas, indirectas y circunstanciales de conducta indebida. Sin embargo, es importante señalar que el éxito de un programa de clemencia depende fundamentalmente de la severidad de la sanción de las infracciones y la probabilidad de detección y de apertura de un expediente sancionador. El deseo de una persona que disponga de información privilegiada sobre un cártel de denunciar una conducta ilícita crecerá

si aumenta la magnitud y la probabilidad de la sanción en que puede incurrir el cártel.

#### 4. Aspectos procesales

54. Hay un aspecto de la práctica administrativa de la Comisión que merece especial atención. Según el artículo 6, la investigación se tiene que completar en el plazo de 90 días. Sólo en circunstancias excepcionales este plazo puede prorrogarse en dos ocasiones por 10 días. En comparación con la práctica de otros sistemas de defensa de la competencia, se trata de un plazo extremadamente breve para examinar cuestiones complejas, como con frecuencia ocurre en los casos de abuso de posición dominante.

#### 5. Panorama general de las actividades de la Comisión

55. Desde su creación, la Comisión ha adoptado 22 decisiones relativas a casos relacionados con la competencia. En cambio, en el mismo período adoptó más de 100 decisiones en relación con casos de competencia desleal y aproximadamente 170 decisiones en las que se impusieron multas por no presentar información o por presentar información falsa.

#### **Panorama general de las actividades de la Comisión**

<i>Tipo de decisión</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Decisiones definitivas en casos de competencia y expedientes sancionadores de competencia desleal</b>									
Abuso de posición dominante	-	1	2 (1) <sup>a</sup>	1	2	1	-	2	-
Acuerdos restrictivos de la competencia	-	-	-	-	1	-	3	(2)	1
Fusiones	-	-	-	-	1	-	-	3	1
Competencia desleal	-	(10)	(3)	40	9	10	13	1 (7)	5 (3)
No presentación de información	(1)	3	7	19	37	54 <sup>b</sup>	15	9	15 <sup>c</sup>

<i>Tipo de decisión</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Presentación de información falsa	-	-	1	2	-	-	3	2	(1)
<b>Total</b>	<b>(1)</b>	<b>4 (10)</b>	<b>10 (4)</b>	<b>62</b>	<b>50</b>	<b>65</b>	<b>34 17 (9)</b>	<b>22 (4)</b>	
<b>Otros tipos de decisiones<sup>d</sup></b>	70	87	96	95	93	81	77	101	71
<b>Total general</b>	<b>72</b>	<b>101</b>	<b>110</b>	<b>157</b>	<b>143</b>	<b>146</b>	<b>111</b>	<b>127</b>	<b>97</b>

<sup>a</sup> Las decisiones entre paréntesis no suponen la imposición de una multa (por ejemplo, advertencias y órdenes de suspensión y desistimiento).

<sup>b</sup> Cuatro de las 54 decisiones fueron anuladas por la Comisión.

<sup>c</sup> Ocho de las 15 decisiones fueron anuladas por la Comisión.

<sup>d</sup> La Comisión adopta un gran número de decisiones procesales, entre otras, las de abrir una investigación, oír a ciertas partes y llevar a cabo estudios de mercado; en esta categoría de decisiones figuran asimismo las relacionadas con los gastos presupuestarios de la Comisión y otras cuestiones administrativas.

56. Las cifras antes reproducidas sugieren que la Comisión dedica una parte importante de sus actividades de vigilancia al mantenimiento y actualización del registro central de empresas dominantes. Habida cuenta del número relativamente pequeño de decisiones en las que la Comisión constata un abuso de una posición dominante, se diría que podría hacer un uso mejor de sus recursos, para lo que, sin embargo, serían necesarias algunas reformas legales, como se explica en la parte 2.3 del presente informe.

## 6. Sanciones y medidas correctivas

57. El artículo 36 del capítulo 7 especifica las medidas correctivas que puede adoptar la Comisión en caso de una contravención de la Ley. Las medidas se limitan a multas. El artículo prevé una multa del 2% de los ingresos del ejercicio anterior a la celebración de un acuerdo restrictivo de la competencia con un máximo de 300 millones de drames armenios (aproximadamente 820.000 dólares de los Estados Unidos)<sup>6</sup>; el 2% de los ingresos del año anterior en caso de un

<sup>6</sup> Tipo de cambio a 13 de julio de 2013 (1 AMD = 0,00273 USD).

abuso de posición dominante con un máximo de 300 millones de drames armenios y el 4% de los ingresos del ejercicio por no notificar una fusión, con un máximo de 500 millones de drames armenios (aproximadamente 1,37 millones de dólares de los Estados Unidos). La no presentación de la información o documentación requerida está sujeta a una multa de 500.000 drames armenios y, en caso de reincidencia en el período de un año, a 2 millones de drames armenios.

58. En las entrevistas realizadas para la preparación del presente informe, se mencionó que el motivo de que la Ley fijase las multas en porcentajes fijos de la facturación del infractor y sin ningún margen de discreción era limitar las posibilidades de corrupción. A pesar de este objetivo comprensible, esta rigidez suscita algunas dudas con respecto a la aplicación del principio de proporcionalidad.

#### **B. El poder judicial y la resolución por la Comisión de asuntos relacionados con la competencia**

59. De acuerdo con el artículo 30 de la Ley, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, creado en 2008, es el competente para examinar los recursos contra las decisiones de la Comisión. Antes de aquella fecha, los llamados tribunales económicos eran los encargados de la revisión judicial de los asuntos de competencia. La revisión judicial abarca tanto los aspectos procesales como los sustantivos de las decisiones recurridas de la Comisión.

60. Desde 2001 se han recurrido unas 70 decisiones de la Comisión. En 27 casos, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo refrendó la decisión de la Comisión (lo que dio lugar a recursos posteriores contra la resolución de este Tribunal en siete casos), en 1 caso las pretensiones del recurrente contra la resolución de la Comisión fueron parcialmente aceptadas, y en 7 casos se dio la razón a los recurrentes, es decir, se anularon las decisiones de la Comisión. En 22 casos, el recurso de apelación se archivó a raíz de una resolución extrajudicial. Hasta la fecha, están pendientes de resolución 11 casos que datan de 2007 hasta 2009.

61. La Comisión es uno de los numerosos organismos que a veces encuentran dificultades en los tribunales, como refleja el número de decisiones de la Comisión anuladas tras un recurso de apelación. Sin embargo, la experiencia de la Comisión en el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo es similar a la de otros organismos de la competencia en su primera década de funcionamiento.

62. Hay una serie de medidas que la Comisión puede tomar para estrechar su relación con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, mejorar la comprensión por los jueces del derecho de la competencia y mejorar las pruebas con las que fundamenta sus expedientes la Comisión. Entre las medidas más importantes figura la de ofrecer una explicación más completa de las pruebas y del razonamiento jurídico que fundamenta sus decisiones. Sin duda con ello mejorará la visión que tiene el poder judicial de la labor de la Comisión. Además, unas mayores facultades de investigación permitirían a la Comisión aportar las pruebas directas necesarias de todo comportamiento restrictivo de la competencia. Al mismo tiempo, también es obvio que los jueces podrían beneficiarse de proyectos —como, por ejemplo, talleres— que les permitan conocer mejor los conceptos económicos y jurídicos esenciales en los que se basa el derecho de la competencia.

### **C. Presupuesto y recursos de la Comisión**

63. La calidad de un organismo de defensa de la competencia —o de cualquier otra institución pública o privada— depende de manera crucial de la adecuación de sus recursos.

64. El presupuesto anual de la Comisión es de aproximadamente 500.000 dólares. Con esta cantidad la Comisión sufraga el salario de sus 76 funcionarios y mantiene sus actividades. La Comisión aumenta su consignación presupuestaria con donaciones ocasionales y otras formas de apoyo de organizaciones de donantes, que le permite, por ejemplo, recibir el asesoramiento de expertos internacionales. Es alentador ver lo que la Comisión ha logrado con tan pocos recursos, testimonio del compromiso y el esfuerzo de su personal. No obstante,

es evidente que la Comisión no puede cumplir la función prevista sin un aumento significativo de los medios a su disposición.

65. Sobre la base de las entrevistas mantenidas con el personal de la Comisión y con otros observadores, es evidente que la Comisión ha logrado contratar y retener un cierto número de directivos sumamente competentes y de personal profesionalmente cualificado. A fin de mantenerse al tanto de la evolución del derecho de la competencia y alcanzar el ambicioso nivel que Armenia parece contemplar para la Comisión, el organismo debe seguir mejorando la calidad de su equipo. Una de las formas de conseguirlo es mejorar los actuales programas internos a fin de impartir a todo su personal una capacitación amplia y sistemática. En el futuro, las principales prioridades de los esfuerzos de capacitación deberían centrarse en la recopilación de información y en las técnicas de análisis.

66. Merece la pena intentar estas medidas, aunque es posible que no basten para mejorar significativamente el rendimiento. El presupuesto de la Comisión es un obstáculo importante para el logro de mejoras verdaderamente importantes de la capacidad profesional. Las entrevistas con funcionarios del Banco Central y la Comisión Reguladora de los Servicios Públicos pusieron de manifiesto las enormes diferencias de capacidad profesional en la función pública de Armenia. El Banco y la Comisión Reguladora reciben unos recursos per cápita sustancialmente mayores y la retribución de sus funcionarios es mucho más generosa que la que puede pagar la Comisión a su personal.

#### **D. Relaciones con los poderes legislativo y ejecutivo**

67. Las nuevas autoridades de defensa de la competencia descubren rápidamente que las acciones de otros poderes del Estado influyen en su capacidad de aplicar la política de competencia correspondiente. A fin de funcionar eficazmente, todo organismo de defensa de la competencia debe establecer relaciones con esos poderes públicos para decidir la aplicación de facultades concurrentes y promover la adopción de políticas previas a las de competencia. Es necesario

prestar una mayor atención a las instituciones públicas que se señalan a continuación.

#### *Poder legislativo*

68. Algunas de las medidas propuestas anteriormente exigen reformas del derecho de la competencia de Armenia. La Comisión puede desempeñar un papel muy importante de fundamentación de esas medidas, explicando al legislador por qué algunas reformas concretas, y otras formas de apoyo, ayudarán a promover el avance económico de Armenia.

#### *Ministerio de Economía*

69. Los funcionarios del Ministerio articularon una visión de la política de competencia que recalca la promoción de nuevas entradas en el mercado para aumentar la rivalidad y la rentabilidad económica. La Comisión puede desempeñar una función útil de defensa de la competencia si participa en la formulación de iniciativas para promover la entrada de nuevas empresas. La Comisión también puede ayudar a analizar los obstáculos existentes a las nuevas inversiones y elaborar fórmulas para reducir esos obstáculos. Una observancia real y activa de la legislación de defensa de la competencia de Armenia también podría ofrecer a los posibles inversores la garantía de que las empresas tradicionales no pueden asfixiar rápidamente a las nuevas empresas con tácticas de exclusión irregulares.

#### *Comisión Reguladora de los Servicios Públicos*

70. Armenia es uno de los muchos países en los que abundan difíciles cuestiones de competencia y donde las tensiones entre el organismo de defensa de competencia y los reguladores sectoriales son importantes. El año pasado, la Comisión y la Comisión Reguladora de los Servicios Públicos, el organismo regulador de los mercados de la energía, el agua y las telecomunicaciones de Armenia, firmaron un memorando de entendimiento que establece un marco

general de cooperación. Sin embargo, persisten las tensiones entre ambos organismos.

71. La Comisión puede desempeñar un papel importante en la labor de conseguir que las consideraciones basadas en las políticas de competencia reciban una atención cuidadosa en los sectores económicos regulados. Tal es el caso del trato que reciben algunas formas concretas de conducta y de la cuestión de cómo puede hacer uso la Comisión Reguladora de los Servicios Públicos de su autoridad para gestionar redes y obtener así los beneficios derivados de la rivalidad. Las competencias paralelas de la Comisión en algunos asuntos y sus actividades de defensa de la competencia pueden servir de contrapeso de los enfoques que favorecen a los proveedores tradicionales y minimizan la importancia de la entrada de nuevas empresas en el mercado.

#### *Banco Central*

72. El Banco Central y la Comisión tienen intereses comunes en los ámbitos de la legislación de defensa de la competencia y la protección del consumidor. Las dos instituciones han elaborado un memorando de entendimiento para promover periódicamente el debate. Este marco parece haber establecido una cooperación efectiva entre ambas instituciones.

#### *Oficina de Adquisiciones del Tesoro*<sup>7</sup>

73. La Comisión ha establecido una estrecha relación de cooperación con la Oficina de Adquisiciones del Tesoro, incluida la creación de un grupo de trabajo mixto de la Comisión y el Tesoro sobre la política de adquisiciones. Un valioso complemento de esta colaboración sería la creación de programas de formación que permitiesen a los funcionarios encargados de gestionar las adquisiciones detectar la manipulación de las licitaciones y la corrupción.

---

<sup>7</sup> Departamento de Regulación de los Procedimientos de Adquisiciones y Metodología de Ejecución Presupuestaria del Ministerio de Hacienda.



#### **E. Cooperación con las organizaciones no gubernamentales**

74. Las instituciones no gubernamentales pueden desempeñar un papel valioso en la educación de los distintos grupos sobre los requisitos de la legislación sobre competencia, la creación de redes que reúnan y transmitan las denuncias de presuntas infracciones del derecho de la competencia, la capacitación de expertos en políticas de competencia, la realización de las pertinentes investigaciones sobre política de competencia y la consecución de apoyo público para la labor del organismo de defensa de la competencia. En una coyuntura de austeridad presupuestaria, la Comisión puede ampliar su presencia mediante la cooperación con grupos externos, entre ellos, asociaciones empresariales, grupos de consumidores, colegios profesionales, como los de abogados, y universidades.

#### **IV. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y CREACIÓN DE CAPACIDAD**

75. A fin de aprovechar los beneficios de la integración en la comunidad internacional formada por los organismos de defensa de la competencia, los donantes, los grupos de asesoramiento, las instituciones universitarias y los institutos de estudios, la Comisión necesita la cooperación efectiva de las instituciones internacionales. La Comisión está haciendo todo cuanto está a su alcance. Es responsabilidad de la comunidad exterior aumentar el nivel de asistencia y mejorar la calidad de sus iniciativas de asistencia.

76. El tipo de contribución valiosa que la comunidad internacional podría brindar en el futuro consistiría en: a) formar al personal de la Comisión en técnicas prácticas para llevar a cabo investigaciones y resolver casos; b) prestar asistencia para la redacción de textos legislativos y la preparación de legislación delegada y de orientaciones, y c) ofrecer orientación para adoptar procedimientos eficaces de gestión y funcionamiento. La asistencia en todos esos ámbitos se puede instrumentar a través de programas ejecutados en Armenia, viajes de estudio, becas para estudios de posgrado en el extranjero y financiación de comisiones de servicios de funcionarios en organismos extranjeros de defensa de la competencia.

## **V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA**

### **A. Conclusiones**

77. El "contexto político y económico" de Armenia no constituye un simple marco sino que es fundamental para comprender la práctica vigente y el futuro de la legislación y la política de defensa de la competencia. No podrán aprovecharse totalmente las ventajas de una política de la competencia a menos que se introduzcan reformas fundamentales en la relación entre el poder ejecutivo y las empresas.

#### *Contexto político y económico*

78. Los dos hechos fundamentales del sistema político y económico de Armenia, que influyen en todos los aspectos de la vida pública del país, incluido su derecho y su política de la competencia, son: a) su pasado de economía de planificación centralizada, y b) su situación geopolítica, en concreto la conflictiva relación entre Armenia y sus vecinos Azerbaiyán y Turquía.

79. La economía de Armenia se caracteriza fundamentalmente por los altos niveles de concentración, en los que se notan las consecuencias de contar con escasos puntos de entrada y salida de las importaciones y exportaciones de bienes. A ello se suma la debilidad de la administración de aduanas, que propicia que una importante parte del comercio quede sin declarar. Además, Armenia lucha contra el fenómeno conocido como economía sumergida. En realidad se trata de actividades del sector estructurado que no se declaran a las autoridades, principalmente con el fin de que el comerciante o el productor pueda evadir el pago de impuestos o aranceles de importación.

80. Cuando es frecuente no declarar actividades económicas, es inevitable que las sociedades dominantes paguen menos impuestos y aranceles de los que les corresponderían. Esta circunstancia brinda a las empresas presentes en el mercado una considerable ventaja frente a los posibles rivales de la competencia, agudizando aún más el

problema de los elevados niveles de concentración y la posición dominante de una sola empresa.

81. A fin de aumentar la competencia en la economía armenia es indispensable modificar la estructura de unos mercados muy concentrados y poner coto a la magnitud de las actividades no declaradas de algunas empresas grandes. Para resolver estos dos problemas no basta con la aplicación del derecho de la competencia. Es preciso un esfuerzo común de los principales responsables del Gobierno en esta esfera para formular y aplicar una política de competencia destinada a facilitar la entrada de nuevas empresas y mejorar la situación general de la competencia en Armenia.

#### *Marco legislativo*

82. A pesar de las distintas reformas, el marco jurídico de la Comisión ha seguido adoleciendo de patentes carencias en aspectos fundamentales. Es necesario modificar profundamente las disposiciones sustantivas sobre los acuerdos restrictivos de la competencia, el abuso de posición dominante y el control de las fusiones. Lo más importante, no obstante, es que las facultades de investigación otorgadas a la Comisión son insuficientes y no le permiten cumplir con eficacia su cometido de combatir los comportamientos contrarios a la competencia.

#### *Recursos de que dispone la Comisión Estatal para la Protección de la Competencia Económica*

83. El presupuesto y los recursos generales de que dispone la Comisión no le permiten desempeñar satisfactoriamente sus actividades y funciones. La Comisión no dispone de los medios financieros necesarios para atraer y mantener el personal altamente cualificado que se necesita para tramitar casos complejos de derecho de la competencia. Tampoco está la Comisión en condiciones de invertir en perfeccionamiento profesional, capacitación y equipo.

## **B. Recomendaciones**

84. Los principales interesados del Gobierno, en particular el Primer Ministro y el Ministro de Economía, están dispuestos a prestar su apoyo a la Comisión. Además, parece que cada vez es más firme la convicción de que el derecho y la política de competencia son indispensables para el desarrollo económico del país.

85. Este apoyo político necesita reflejarse en un esfuerzo común de todos los interesados principales del Gobierno para concebir y aplicar una política de competencia destinada a facilitar la entrada de nuevas empresas y mejorar la situación general de la competencia en Armenia. Si bien este esfuerzo pivotará en torno a un organismo de defensa de la competencia con recursos suficientes, técnicamente competente y apoyado por las autoridades públicas, es igualmente importante la cooperación con toda una serie de instituciones públicas colaterales y la sociedad civil, que habrá de contar con el apoyo de las altas instancias del Gobierno.

86. Las recomendaciones del informe que seguidamente se exponen están íntimamente relacionadas entre sí y sólo se obtendrán los resultados apetecidos si se aplican como un conjunto.

### **1. Recomendaciones dirigidas al poder legislativo**

#### **R 1: Suprimir el registro de empresas dominantes**

- *Se recomienda suprimir el registro de empresas dominantes y llevar a cabo estudios de mercados concretos en los sectores en los que se sospecha un abuso de posición dominante.*
- *Como medida provisional, se recomienda además aclarar que los artículos 6 y 7 no establecen que la inscripción de una sociedad en el registro como empresa dominante es un requisito previo para incoar un expediente sancionador por abuso de posición dominante.*

R 2: Revisar la definición de empresas dominante

- *Se recomienda comprobar si el texto del artículo 6 de la ley de Armenia permite interpretar que la superación de los umbrales de cuota de mercado da lugar a una presunción refutable de posición dominante. De no ser así, se recomienda modificar el artículo 6 a tal efecto.*

R 3: Revisar la prohibición de los acuerdos restrictivos de la competencia

- *Se recomienda que el artículo 5 se divida en dos artículos distintos; el primero centrado en los acuerdos horizontales y el segundo en los acuerdos verticales.*
- *También se recomienda que se reduzca y simplifique la lista de los acuerdos horizontales prohibidos y se tipifiquen las infracciones básicas que por lo general se considera que perjudican la competencia.*
- *Estos acuerdos deben ser ilícitos per se, mientras que las demás formas de acuerdos restrictivos de la competencia deben estar sujetos al principio del sentido común.*

R 4: Revisar las disposiciones que regulan el régimen de control de las fusiones en Armenia

- *Se recomienda evaluar en primer lugar si los umbrales de notificación permiten detectar operaciones que potencialmente pueden mermar la competencia en Armenia. Lo más probable es que los umbrales de notificación tengan que ser ajustados, en cuyo caso se recomienda adoptar umbrales basados en el volumen de negocio.*
- *En segundo lugar, debe modificarse el criterio sustantivo para evaluar las fusiones e incluir el reforzamiento de una posición dominante.*

- *En tercer lugar, debe aclararse que las multas por no notificar una concentración también incluyen la posibilidad de que la Comisión ordene la anulación de una fusión consumada que cree o fortalezca una posición dominante.*
- *En cuarto lugar, debe especificarse más detalladamente el procedimiento de notificación y evaluación – ya sea en la Ley o en la legislación delegada.*

R 5: Limitar el papel de la Comisión a una simple función de asesoramiento en lo que respecta a las ayudas públicas

- *Se recomienda limitar el papel de la Comisión a una función de asesoramiento en relación a las ayudas públicas. A fin de que la Comisión pueda ejercer esta función de asesoramiento, es preciso crear mecanismos apropiados de consulta.*

R 6: Permitir un margen de discrecionalidad para fijar las multas y elevar el nivel máximo de las multas en el caso de los cárteles puros

- *Se recomienda que se conceda a la Comisión un cierto margen de discrecionalidad para fijar las multas por infringir la ley.*
- *También se recomienda que la Ley o la legislación delegada especifiquen los principios rectores para el uso de esta facultad discrecional.*
- *Además, se recomienda aumentar el nivel máximo de las multas en el caso de los cárteles puros.*

R 7: Modificar las disposiciones sobre competencia desleal

- *Se recomienda modificar las disposiciones sobre competencia desleal para hacerlas más concisas.*
- *Asimismo, se recomienda revisar el nivel de las multas por actos de competencia desleal.*

R 8: Fortalecer las facultades de investigación de la Comisión

- *Se recomienda facultar a la Comisión para llevar a cabo las llamadas "redadas".*
- *Así pues, debe suprimirse la limitación vigente de los objetivos de una inspección de la Comisión, recogida en el artículo 19.1, y modificar varias disposiciones de la Ley sobre la organización y ejecución de las actividades de control de la República de Armenia, de 17 de junio de 2008.*

R 9: Ampliar los plazos de la investigación

- *Se recomienda establecer un plazo para completar la investigación inicial al menos de seis meses, que podría ser prorrogado por decisión del Consejo de la Comisión.*

R 10: Establecer la base jurídica del programa de clemencia

- *Se recomienda complementar el reforzamiento de las facultades de investigación de la Comisión con la adopción de un programa de clemencia para facilitar el descubrimiento de cárteles.*

**2. Recomendaciones dirigidas al Gobierno**

R 11: Adoptar y aplicar una política integral de competencia

- *Se recomienda que, bajo la dirección del Ministro de Economía y con el apoyo del Primer Ministro y el Gabinete, la Comisión y otros organismos públicos fundamentales, como las administraciones tributarias y aduaneras y la Comisión Reguladora de los Servicios Públicos, hagan un esfuerzo común para concebir y aplicar una política integral de la competencia en Armenia.*
- *La política integral de la competencia de Armenia debe resolver los obstáculos de entrada en el mercado, los elevados*

*niveles de concentración en un gran número de mercados importantes, el comportamiento de las instituciones fundamentales del Gobierno y otros factores que actualmente restringen la competencia en Armenia.*

R 12: Dotar de más recursos a la Comisión

- *Es recomendable aumentar los recursos de la Comisión hasta un nivel que le permita cumplir eficazmente su mandato.*

R 13: Facilitar y promover la cooperación en la aplicación de la ley entre los distintos interesados públicos en la Comisión

- *Se recomienda al Gobierno que aliente y apoye la cooperación y el intercambio de experiencias en el plano de la aplicación de la ley entre la Comisión, el Tribunal Administrativo y la Comisión Reguladora de los Servicios Públicos, así como entre la Comisión y las administraciones aduanera y tributaria.*

**3. Recomendaciones dirigidas a la Comisión**

R 14: Reajustar las prioridades y estrategias en la aplicación de la ley

- *Se recomienda a la Comisión que siga incoando expedientes por prácticas restrictivas de la competencia en el caso de los productos que componen la "cesta de la compra" básica que habitualmente adquieren los consumidores de Armenia.*
- *Además, se recomienda a la Comisión que, cuando preparen su programa de actuaciones judiciales, considere la posibilidad de hacer hincapié en los siguientes tipos de cuestiones relacionadas con el cumplimiento de la ley:*
  - *Manipulación de licitaciones y otros casos de colusión que distorsionen el procedimiento de adquisiciones públicas, y*



- *Abuso de posición dominante u otros casos relacionados con los sectores de infraestructura, como la energía y el transporte, donde incluso pequeñas mejoras en su comportamiento entrañan grandes ventajas sociales y económicas.*
- *Se recomienda a la Comisión que dedique menos recursos al análisis de los datos presentados por empresas inscritas como dominantes cuando no hay indicios de un posible abuso de su posición dominante.*
- *Asimismo, se recomienda que la aplicación de las disposiciones de control de las fusiones que contiene la Ley, junto con las correspondientes medidas de defensa de la competencia, pasen a ser una de las prioridades de la labor de la Comisión una vez haya mejorado la base legislativa del control de las fusiones.*

R 15: Promover el perfeccionamiento profesional y la capacitación del personal

- *Se recomienda a la Comisión que aumente sus actividades de perfeccionamiento profesional y capacitación del personal.*

R 16: Realizar actividades de promoción de la competencia dirigidas a otros organismos públicos

- *Se recomienda a la Comisión que se aplique más en alentar a otros organismos públicos a adoptar políticas que favorezcan la competencia.*
- *Los esfuerzos de promoción de la Comisión deberían dirigirse principalmente hacia otras instituciones públicas cuyas decisiones influyen directamente en el proceso de la competencia, por ejemplo, las oficinas de adquisiciones públicas y la Comisión Reguladora de los Servicios Públicos.*
- *Además, se recomienda encarecidamente a la Comisión que siga entablando con el Tribunal Administrativo un diálogo*

*sobre la observancia de la legislación de defensa de la competencia.*

R 17: Fortalecer la publicación de información y las actividades de difusión dirigidas a la ciudadanía

- *Se recomienda a la Comisión que cree una sólida red de alianzas con organismos no públicos que le permita mejorar su eficacia.*
  - *Se recomienda a la Comisión que aproveche la oportunidad que representa el décimo aniversario de su creación para organizar una serie de actos con la participación de expertos de Armenia y otros países para sugerir la dirección que debería tomar la formulación de las políticas futuras.*
  - *Asimismo, se recomienda a la Comisión que diversifique sus instrumentos de difusión, utilizando todos los tipos de medios de comunicación en sus actividades de concienciación.*
-