



Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
24 de abril de 2024
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
Grupo Intergubernamental de Expertos
en Derecho y Política de la Competencia
22º período de sesiones

Ginebra, 3 a 5 de julio de 2024

Tema 8 del programa provisional

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

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

* Las observaciones, interpretaciones y conclusiones que figuran en este documento pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas, su personal o los Estados Miembros. El presente documento es un resumen del informe completo sobre el examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de la competencia de Egipto.

** La mención de cualquier empresa o proceso autorizado no implica el respaldo de las Naciones Unidas.





Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Distr. general
30 de septiembre de 2024
Español
Original: inglés

Junta de Comercio y Desarrollo
Comisión de Comercio y Desarrollo
Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho
y Política de la Competencia
22° período de sesiones
Ginebra, 3 a 5 de julio de 2024
Tema 8 del programa provisional
Examen voluntario entre homólogos del derecho
y la política de la competencia: Egipto

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

Corrección

Párrafo 79

Sustitúyase el texto actual por el siguiente:

79. **Relación entre la Autoridad Reguladora de la Competencia y la Autoridad de Regulación Financiera.** Deberían suprimirse las competencias de la Autoridad de Regulación Financiera relativas a las concentraciones económicas en el sector financiero no bancario. Alternativamente, al igual que se indicó respecto de la relación con el Banco Central de Egipto, la Autoridad Reguladora de la Competencia y la Autoridad de Regulación Financiera deberían cooperar de manera más formal para controlar las concentraciones en el sector financiero no bancario. La Autoridad de Regulación Financiera, como entidad encargada de tomar las decisiones relativas a esas operaciones, debería consultar a la Autoridad Reguladora de la Competencia en su proceso de toma de decisiones para aprovechar su experiencia.

* Las observaciones, interpretaciones y conclusiones que figuran en este documento pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas, su personal o los Estados Miembros. El presente documento es un resumen del informe completo sobre el examen voluntario entre homólogos del derecho y la política de la competencia de Egipto.

** La mención de cualquier empresa o proceso autorizado no implica el respaldo de las Naciones Unidas.



I. Fundamentos e historia

A. Objetivo del examen entre homólogos

1. En el presente documento se ofrece una evaluación externa e independiente de la eficacia del derecho y la política de la competencia de Egipto. En particular, se examinan la Ley núm. 3 de 2005 de Protección de la Competencia y Prohibición de las Prácticas Monopolísticas (en adelante, la Ley de la Competencia de Egipto) y el Reglamento Ejecutivo que la acompaña. A los efectos del examen se evalúan los aspectos sustantivos de esas normas en lo que se refiere a la conducta prohibida contraria a la competencia y al control de las concentraciones. También se evalúa la Autoridad Reguladora de la Competencia de Egipto como institución, concretamente en lo que respecta a su independencia, a sus facultades y a su historial de casos. A partir del análisis realizado, se proponen recomendaciones para mejorar el marco jurídico y el institucional, así como la eficacia del derecho y la política de la competencia de Egipto.

B. Contexto jurídico y económico

2. En las últimas décadas, el sistema económico de Egipto se modificó considerablemente y pasó del proteccionismo de los años cincuenta a una política de puertas abiertas a finales de los sesenta¹. En el transcurso de ese período se incluyeron disposiciones relacionadas con la competencia en diversos textos legislativos, pero no fue hasta la década de 1990 y principios de la de 2000 que en Egipto se desarrolló un derecho de la competencia especializado impulsado por las reformas económicas y los acuerdos internacionales². La Ley de la Competencia de Egipto entró en vigor en 2005, y se reforzó en 2014 cuando se modificó la Constitución del país.

3. En una evaluación reciente que llevó a cabo la Comisión Económica y Social para Asia Occidental de las Naciones Unidas se señala que el panorama de la competencia ha mejorado considerablemente en Egipto, y que la aplicación de medidas de defensa de la competencia y de control de las concentraciones, así como de acuerdos internacionales, se había reforzado para 2023³. Esa evolución sugiere que el derecho de la competencia ha repercutido de forma positiva en la dinámica del mercado del país.

C. Antecedentes: Promulgación de la Ley de la Competencia de Egipto y modificaciones de esta

4. La Ley de la Competencia de Egipto (en adelante, la Ley) se promulgó el 15 de febrero de 2005 y entró en vigor el 16 de mayo de ese año. Su objetivo es garantizar que las actividades económicas se lleven a cabo en condiciones de competencia. En su primera versión, la Ley prohibía los acuerdos y prácticas que pudieran obstaculizar la competencia, al tiempo que otorgaba importantes facultades al ministro competente. En las modificaciones posteriores que se realizaron en 2008 y 2014 se introdujeron medidas destinadas a reforzar la independencia de la Autoridad Reguladora de la Competencia de Egipto (en adelante, la Autoridad) y a aumentar las multas por infracciones. Entre las medidas que se introdujeron había un sistema de notificación *ex post* de las concentraciones y un programa de clemencia. En 2022, la Ley se volvió a modificar para incluir un régimen de control obligatorio *ex ante* de las concentraciones, que sustituía el sistema de notificación *ex post*.

¹ Al-Sayyid Marsot AL, 2012, *A History of Egypt*, Cambridge University Press, pág. 158.

² Véase, por ejemplo, Attia K, 2009, Introducing competition law and policy: the case of Egypt, *Mediterranean Competition Bulletin*, núm. 1, pág. 18; Shahein H, 2012, How is the E[european] U[nion] seeking to influence competition law in Egypt?, *Mediterranean Competition Bulletin*, núm. 6, pág. 54; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2012, Annual report on competition law and policy developments in Egypt, 2011, DAF/COMP/AR(2012)45.

³ Naciones Unidas, Comisión Económica y Social para Asia Occidental, 2023, Competition, Country profile: Egypt, The Arab business legislative frameworks, Beirut.

D. Estructura institucional y procedimientos de aplicación de la ley en la actualidad

5. Después de que la Ley entrara en vigor, el 24 de agosto de 2005 se nombró una Junta Directiva de la Autoridad⁴. A partir de esa fecha y hasta principios de 2006, se procedió a contratar personal técnico⁵.

1. Procedimiento de aplicación de la ley en materia de defensa de la competencia

6. La Autoridad inicia las investigaciones *ex officio*, o lo hace a partir de una denuncia o a instancia de una autoridad pública. El Departamento de Investigaciones, o el Departamento de Colusión en las Licitaciones apoyado por el Departamento de Inteligencia Económica, lleva a cabo las investigaciones en materia de defensa de la competencia. Una vez finalizada la investigación, el equipo encargado del caso redacta un informe, la Oficina Técnica lo examina, y después el informe se presenta a la Junta de la Autoridad para que se adopte una decisión. A continuación, la parte infractora recibe una notificación por escrito de la decisión de la Autoridad⁶.

7. Las infracciones de la Ley son de naturaleza penal, no obstante, las decisiones que la Autoridad adopta para hacerla cumplir son administrativas. Lo anterior se aplica a las decisiones relacionadas con medidas provisionales⁷, a las decisiones relativas a las infracciones⁸ y a las transacciones⁹. Según la Ley del Consejo de Estado núm. 47 de 1972, se puede presentar a la Autoridad una reclamación contra esas decisiones, y luego se puede presentar un recurso ante los tribunales administrativos.

8. La Autoridad también puede solicitar a la Fiscalía Pública que incoe un procedimiento penal por una infracción concreta, pero solo la Fiscalía Pública puede iniciar actuaciones penales¹⁰. La Fiscalía Pública investiga los casos, examina las pruebas que la Autoridad le proporciona¹¹ y puede decidir que se necesitan más pruebas y llevar a cabo nuevas investigaciones.

9. Sobre la base de las pruebas proporcionadas por la Autoridad o de las investigaciones posteriores, la Fiscalía Pública puede dar por terminados los procedimientos si no se justifica la apertura de una causa¹², o iniciar actuaciones y pedir al acusado que comparezca ante el tribunal si hay pruebas suficientes¹³. Aunque la Autoridad está facultada para solicitar que se incoe un procedimiento penal, no es quien determina si el caso llega a los tribunales. Solo estos últimos pueden imponer multas.

10. El Banco Central de Egipto¹⁴ tiene la facultad exclusiva de solicitar a la Fiscalía Pública que inicie actuaciones penales en el ámbito de su competencia. Si la Fiscalía Pública

⁴ Egipto, 2005, Decreto del Primer Ministro núm. 1342 de 2005, *Boletín oficial núm. 192*.

⁵ Autoridad, 2006, [Informe anual 2006/07](#).

⁶ Artículo 43 del Reglamento Ejecutivo de la Ley núm. 3 de 2005 de Protección de la Competencia y Prohibición de las Prácticas Monopolísticas (en adelante, la Ley de la Competencia de Egipto o la Ley). Téngase en cuenta que la notificación se realiza mediante una carta que contiene la decisión final de la Junta, es decir, las disposiciones de la Ley que se han infringido, la orden de cesar y desistir, y una notificación de que se ha remitido el caso a la Fiscalía Pública o de que se ha aceptado la solicitud de transacción (lo que proceda, si es que alguna de las dos opciones procede). En la actualidad no existe ninguna obligación legal de enviar una copia del informe a las partes infractoras, y en la Autoridad no hay ningún mecanismo interno destinado a ese fin. La Autoridad puede optar por enviar una versión no confidencial del informe a esas partes si se muestran dispuestas a llegar a un acuerdo transaccional con ella.

⁷ Egipto, Ley de la Competencia de Egipto, art. 20, párr. 2.

⁸ *Ibid.*, art. 20, párr. 1.

⁹ *Ibid.*, art. 21.

¹⁰ Egipto, Ley de Procedimiento Penal (núm. 150 de 1950), art. 1.

¹¹ Egipto, Instrucciones Generales para las Fiscalías, art. 776.

¹² Egipto, Ley de Procedimiento Penal (núm. 150 de 1950), art. 61.

¹³ *Ibid.*, art. 63.

¹⁴ Egipto, Ley de la Banca núm. 194 de 2020, art. 238.

lo hace, se lleva la causa ante los Tribunales Económicos, y las decisiones de estos se pueden impugnar ante el Tribunal de Casación del Estado¹⁵.

11. En conclusión, la Ley se aplica por medio de un modelo penal que consta de un régimen institucional doble: la Autoridad adopta decisiones administrativas, mientras que el poder judicial impone multas en las causas que incoa la Fiscalía Pública.

2. Procedimiento de aplicación de la ley en materia de concentraciones

12. Los procedimientos que se aplican en materia de concentraciones aún no están tan claros como los que se aplican en materia de defensa de la competencia debido a que, en el momento de redactar el presente informe, el Reglamento Ejecutivo de la Ley no se había modificado para reflejar el nuevo régimen de control *ex ante* de las concentraciones. En la Autoridad hay un Departamento de Concentraciones Económicas que actualmente se encarga de examinar *ex ante* los casos de concentración económica en el sector de atención de la salud, así como los casos que le remite la Comisión de la Competencia del Mercado Común para África Oriental y Meridional (COMESA). Según las nuevas disposiciones de la Ley, las decisiones relativas al control de las concentraciones tienen carácter administrativo: las correspondientes a la fase I¹⁶ y a los casos que remite la Autoridad de Regulación Financiera¹⁷ (véase el capítulo II, sección B.2 del presente) son adoptadas por comisiones que integran tres miembros de la Junta; las correspondientes a la fase II son adoptadas por la Junta de la Autoridad¹⁸.

13. La Junta de la Autoridad también puede remitir casos de concentración a la Fiscalía Pública en relación con determinadas infracciones, entre ellas la falta de notificación y de cumplimiento de las decisiones de la Autoridad, pero las facultades de esta última se limitan a solicitar que se incoe un procedimiento penal y no puede iniciar actuaciones directamente ante los tribunales.

II. Marco jurídico

A. Ley de la Competencia de Egipto: evaluación de la claridad, la coherencia y la eficacia del marco jurídico

14. La Ley prohíbe determinados acuerdos horizontales, así como los acuerdos verticales contrarios a la competencia, el abuso de posición dominante y las concentraciones económicas restrictivas. Los organismos encargados de regular sectores concretos también desempeñan un papel en este marco.

1. Acuerdos horizontales

15. En el artículo 6 de la Ley y en el artículo 11 del Reglamento Ejecutivo de la Ley se prohíben cuatro tipos de acuerdos entre competidores, todos ellos considerados anticompetitivos por su objeto. También se establece un mecanismo para eximir *ex ante* los acuerdos horizontales que den lugar a eficiencias económicas que compensen el perjuicio que se pueda causar a la competencia y que repercutan en los consumidores.

16. En el artículo 6 de la Ley se prohíben las conductas que “tengan por objeto” producir alguno de los cuatro tipos de efectos sobre el mercado que se enumeran en el artículo. La interpretación amplia de las palabras “tengan por objeto” podría significar que incluso las prácticas que no se mencionan de forma explícita en la lista exhaustiva que se establece en el artículo 6 de la Ley podrían constituir una infracción en la medida en que produzcan alguno de los efectos enumerados.

17. Sin embargo, en la enumeración no se menciona el intercambio de información como infracción independiente. Se recomienda añadir esa práctica al artículo 6 de la Ley, adición

¹⁵ Egipto, Ley núm. 120 de 2008 por la que se crean los Tribunales Económicos, arts. 11 y 12.

¹⁶ Egipto, Ley de la Competencia de Egipto, art. 19 *bis c*).

¹⁷ Egipto, Ley de la Competencia de Egipto, art. 19 *bis f*).

¹⁸ Egipto, Ley de la Competencia de Egipto, art. 19 *bis d*).

que es necesaria en particular para hacer frente a retos como la colusión por algoritmos, y a los casos en que los competidores aplican métodos o estructuras de precios similares, lo que podría perjudicar a los consumidores en los mercados digitales. A los efectos de fomentar la seguridad jurídica, otra opción sería modificar la Ley para tipificar el intercambio de información delicada como una infracción independiente, lo que podría ser importante sobre todo en relación con las prácticas que se adoptan en los mercados digitales.

18. La interpretación de “contrato o acuerdo” (artículo 11 del Reglamento Ejecutivo de la Ley) también plantea dificultades. De conformidad con la literatura¹⁹ y la jurisprudencia²⁰ relacionadas con el tema, esos términos deben interpretarse de forma amplia de modo de abarcar al menos los acuerdos verbales y no vinculantes. Sin embargo, en la práctica no está claro si esos términos incluyen las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas, como ocurre, por ejemplo, en el artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea²¹.

19. La importancia de definir el mercado en los casos del artículo 6 también puede ser un problema. Aunque el artículo prohíbe los acuerdos entre “personas que compiten en un mercado relevante”, se podría interpretar que el artículo 11 del Reglamento Ejecutivo de la Ley implica que la Autoridad no necesita proporcionar una definición completa del mercado, y que debería bastar con probar que las empresas llevan a cabo actividades en el mismo mercado, como también se ha observado en las decisiones que la Autoridad ha adoptado en casos recientes. Tanto los tribunales administrativos²² como los penales²³ han adoptado decisiones que apoyan la práctica de no definir el mercado en los casos del artículo 6. No obstante, a fin de evitar cargas innecesarias a la Autoridad y de fomentar la claridad, el artículo 6 de la Ley podría modificarse para suprimir toda referencia al concepto de mercado relevante, o para aclarar que no es necesario proporcionar una definición completa del mercado, sino que basta con esbozar la relación de competencia (o no) entre las partes de un acuerdo²⁴.

20. Además, en el régimen de exenciones de la Ley se hace referencia a eficiencias económicas que también pueden llegar a abarcar los acuerdos de reestructuración (industrial) (“cárteles de crisis”).

2. Acuerdos verticales

21. En el artículo 7 de la Ley y en el artículo 12 del Reglamento Ejecutivo de esta se prohíben las restricciones verticales contrarias a la competencia. De conformidad con el artículo 7 de la Ley, la Autoridad deberá demostrar que, al menos *in abstracto*, el acuerdo efectivamente produce un efecto perjudicial para la competencia o podría llegar a hacerlo. La redacción del artículo es vaga, pues en él no se especifican los tipos de restricciones verticales que pueden prohibirse.

22. En el historial de casos de la Autoridad se observa que ha habido muy pocos en que se haya aplicado el artículo 7. Los casos de restricciones verticales por parte de empresas dominantes se han tratado con arreglo al artículo 8 de la Ley. En particular, en el texto del artículo 7 no se hace referencia explícita a las conductas más susceptibles de ser perjudiciales, como la imposición de precios mínimos y fijos de reventa, ni a las cláusulas de la nación más favorecida o a las restricciones de las ventas pasivas que conducen a una protección territorial absoluta.

¹⁹ En la literatura establecida sobre el sistema jurídico egipcio se aclara que todos los contratos suponen acuerdos, pero que no todos los acuerdos adoptan la forma de un contrato, lo que significa que el concepto de acuerdo es más amplio que el de contrato. Véase Al-Sanhūrī ARA, 1964, *Al-Wasīfī Sharḥ al-Qānūn al-Madanī*, Arab Renaissance Publishing House, pág. 117.

²⁰ Egipto, Tribunal Económico de El Cairo, Tribunal de Primera Instancia, causa núm. 1898 de 2016.

²¹ Véase Tribunal de Justicia europeo, asunto núm. C-382/12 P, *MasterCard y otros c. la Comisión Europea*, ECLI:EU:C:2014:2201.

²² Egipto, Consejo de Estado, causa núm. 74232 del año judicial 62.

²³ Egipto, Tribunal Económico de Apelaciones, causa núm. 447 de 2018.

²⁴ El-Zahraa Adel F, 2019, *L’effectivité du droit égyptien de la concurrence – Essais de mise en perspective*, tesis doctoral, Universidad Paris 1 Panthéon-Sorbonne, pág. 77.

23. En consonancia con las mejores prácticas internacionales, la Ley debería modificarse para incluir un párrafo en que se estableciera una presunción *iuris tantum* de que determinadas categorías de restricciones verticales pueden producir efectos contrarios a la competencia. La inclusión de ese párrafo permitiría que la Autoridad aplicara el artículo 7 de la Ley a los acuerdos de esas categorías y ofrecería un mayor grado de seguridad jurídica, reconociendo asimismo que las restricciones verticales pueden ser favorables a la competencia en determinadas circunstancias, aunque esos efectos favorables deben ser esgrimidos por las partes del acuerdo. Además, en el mismo artículo se podría incluir una cláusula abierta que abarcara todos los tipos de acuerdos de cooperación contrarios a la competencia, tanto horizontales como verticales, que no estén enumerados en el artículo 6 de la Ley, que debe evaluarse aplicando un criterio de determinación de efectos anticompetitivos.

3. Abuso de posición dominante

24. En el artículo 8 de la Ley se prohíbe el abuso de posición dominante, y ese artículo se complementa con el artículo 13 del Reglamento Ejecutivo. Además, en el artículo 4 de la Ley y en los artículos 7 y 8 del Reglamento Ejecutivo se establecen los criterios para determinar si una posición es dominante en el mercado relevante. El primer paso consiste en determinar si la empresa tiene una cuota de mercado superior al 25 %, a continuación de lo cual la Autoridad comprueba si la empresa tiene la capacidad de controlar el precio y la cantidad. Además, no existe ninguna presunción *iuris tantum* ni ningún umbral fijo que permita considerar automáticamente y sin condiciones adicionales que una empresa es dominante, como ocurre con la presunción del 50 % que se establece en el derecho de la competencia de la Unión Europea respecto de la aplicación del artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

25. La ausencia de una presunción *iuris tantum* de posición dominante puede dar lugar a que la Autoridad lleve a cabo una labor innecesaria, sobre todo en los casos en que las empresas tienen una cuota de mercado muy elevada. Por lo tanto, la Ley podría modificarse para introducir un umbral *iuris tantum*. Por ejemplo, se podría disponer que, en el caso de las empresas cuya cuota de mercado fuera inferior al 40 % o al 50 %, la Autoridad tuviera que demostrar su capacidad para controlar el precio y la cantidad, pero que, en el caso de las empresas que superen el umbral del 50 %, se aplicara una presunción *iuris tantum* de posición dominante.

26. Además, en la Ley no se establece el concepto de posición dominante colectiva o conjunta de dos o más empresas. Debería considerarse la posibilidad de modificar la Ley para incorporar el concepto de posición dominante colectiva y establecer los criterios que permitieran determinarla, en situaciones oligopólicas en que la probabilidad de que se produjeran efectos coordinados o no coordinados fuera grande, aunque la cuota de mercado de cada una de las empresas concentradas fuera inferior al 25 %.

27. Además, en el artículo 8 de la Ley se proporciona una lista exhaustiva de los abusos de exclusión más comunes en que se incurre cuando hay posición dominante. Sin embargo, en el artículo no se mencionan los abusos de explotación, por ejemplo, la fijación de precios excesivos o las prácticas comerciales desleales, y también es posible que se pasen por alto ciertas categorías de abusos asociados a los mercados digitales, como la extracción excesiva de datos, la denegación de interoperabilidad y la autopreferenciación. El artículo 4 de la Ley y el artículo 6 del Reglamento Ejecutivo, que se refieren a la determinación del poder de mercado, también podrían ser pertinentes en ese sentido y podrían resultar difíciles de aplicar en mercados donde hubiera ecosistemas digitales. Aunque en el pasado esas disposiciones también se han utilizado para definir los mercados de la economía digital, su carácter exhaustivo las hace difíciles de aplicar en mercados en que pueda haber ecosistemas digitales.

4. Control de las concentraciones

28. En el sistema de control *ex ante* de las concentraciones que se introdujo en diciembre de 2022 se adopta una definición amplia de la frase “concentración económica” que abarca

la adquisición de influencia tanto decisiva como sustancial²⁵. La ley impone a las partes que se van a concentrar una estricta obligación de suspender la concentración, y permite a la Autoridad imponer remedios estructurales y de comportamiento. Aunque el Reglamento Ejecutivo de la Ley aún no se ha modificado en consecuencia, debería revisarse para hacer referencia a cualquier aspecto que quede abierto a interpretación.

29. Cabe destacar que la Autoridad tiene experiencia en materia de control de las concentraciones. Desde agosto de 2021 participa en el examen de operaciones del sector de la salud: ha colaborado con las autoridades sanitarias y ha adoptado 778 decisiones en total²⁶. Además, coopera con la Comisión de la Competencia del COMESA cuando esta le remite un expediente de notificación para que lo evalúe²⁷. Desde 2015, la Autoridad ha examinado un total de 151 casos²⁸.

B. Organismos encargados de regular sectores concretos

1. Facultades del Banco Central de Egipto (control de la conducta contraria a la competencia y de las concentraciones)

30. En la Ley de la Banca núm. 194 de 2020 se establece que la Ley no se aplica a los bancos, sino que estos se rigen por las disposiciones en materia de competencia de la Ley de la Banca núm. 194 de 2020 aplicadas por el Banco Central de Egipto. En el artículo 221 de la Ley de la Banca se prohíben las actividades que supongan acuerdos de fijación de precios, repartición del mercado, colusión en las licitaciones, restricción de la prestación de servicios y prestación de estos por debajo del coste, y se exige a los consumidores y a los proveedores de servicios que se abstengan de hacer tratos con los competidores si no hay justificación. En el artículo 222 de la Ley de la Banca se faculta a una unidad del Banco Central de Egipto a tramitar las denuncias relacionadas con la competencia, investigar las infracciones y aplicar medidas, como órdenes de cese de actividad, multas e inhabilitación de consejos de administración.

31. Cuando se trata de regular la competencia, hay ventajas e inconvenientes en permitir que haya un solo organismo competente o que también haya otros que regulen sectores concretos. En resumidas cuentas, si bien el hecho de que el Banco Central de Egipto esté facultado para regular la competencia puede ofrecer algunas ventajas limitadas, ya que tiene experiencia en el sector bancario, otorgar competencia exclusiva o concurrente a la Autoridad puede ser más beneficioso para los consumidores, pues podría mejorar el análisis de la competencia del sector. En cualquier caso, es esencial que el Banco Central de Egipto y la Autoridad colaboren estrechamente para preservar la coherencia y la seguridad jurídica a la hora de aplicar las leyes que rigen la competencia. El establecimiento de un memorándum formal de entendimiento entre la Autoridad y los organismos que regulan sectores concretos, como el Banco Central de Egipto, de modo que la Autoridad pueda expresar sus opiniones a este último en cuanto a las actuaciones emprendidas en el sector bancario en materia de competencia, facilitaría ese proceso de cooperación.

2. Facultades de la Autoridad de Regulación Financiera (control de las concentraciones)

32. En los artículos 19 *bis e*) y 19 *bis f*) de la Ley se describen los procedimientos que se aplican a las concentraciones económicas en el sector financiero no bancario. Las concentraciones en que la empresa objetivo funciona en ese sector se notifican a la Autoridad de Regulación Financiera. Esta última está obligada a obtener el dictamen de la Autoridad, aunque este no es vinculante. La Autoridad trata y, si es necesario, remite a la Fiscalía Pública determinadas infracciones procesales relacionadas con las concentraciones económicas que

²⁵ Egipto, Ley de la Competencia de Egipto, art. 2 g). Véase Nabil A., 2023, The new Egyptian merger control regime: A former enforcer's perspective, *columns de Competition Policy International*, febrero, disponible en <https://www.pymnts.com/cpi/cpi-column/>.

²⁶ Datos proporcionados por la Autoridad.

²⁷ Véase el Reglamento de la Competencia del COMESA, parte 4.

²⁸ Datos proporcionados por la Autoridad.

son competencia de la Autoridad de Regulación Financiera²⁹. La Autoridad también se ocupa de todos los demás asuntos relacionados con la competencia en el sector financiero no bancario. Aunque ese mecanismo aún no se ha aplicado en la práctica, ya que el Reglamento Ejecutivo de la Ley todavía no se ha actualizado (véase lo que se indicó anteriormente), cabría esperar que el sistema necesitara unas directrices claras sobre la cooperación entre la Autoridad de Regulación Financiera y la Autoridad, así como la posterior celebración de un memorándum de entendimiento entre ambos organismos.

3. El sector de las telecomunicaciones

33. La Autoridad Nacional de Regulación de las Telecomunicaciones, creada en 2003, regula el sector de las telecomunicaciones pero no tiene facultades sustantivas ni coercitivas en materia de competencia. El sector de las telecomunicaciones no está exento del ámbito de aplicación de la Ley. En una decisión que el Tribunal Económico de Apelaciones adoptó en 2013 se resolvió una disputa relativa al ámbito de competencia de la Autoridad Nacional de Regulación de las Telecomunicaciones y de la Autoridad, y en ella se afirmó la potestad exclusiva de esta última en materia de aplicación del derecho de la competencia en el sector de las telecomunicaciones³⁰. En 2021, los dos organismos firmaron una ampliación de un antiguo memorando de entendimiento para aumentar la coordinación y la cooperación. Además, se creó una comisión conjunta entre ambas entidades, cuya tarea es debatir asuntos de interés común³¹. En junio de 2023, la Autoridad publicó unas directrices dirigidas a los agentes del mercado de las telecomunicaciones, en las que se les orientaba sobre cómo no infringir la Ley en el contexto de la prestación de servicios a complejos urbanos cerrados.

III. Diseño institucional

A. Estructuras y prácticas de aplicación de la ley

34. En el artículo 21 de la Ley se establece que solo la Autoridad puede iniciar actuaciones contra las empresas infractoras. La Fiscalía Pública se hace cargo del caso, utiliza las conclusiones de la Autoridad y lleva a cabo nuevas investigaciones si es necesario. Si la Fiscalía Pública considera que hay fundamentos, eleva el caso al Tribunal Económico. Si, a su vez, el Tribunal Económico confirma la decisión de la Autoridad, puede multar a la empresa, en consonancia con las multas establecidas en la Ley.

1. Determinación de las multas y los importes de transacción

35. Las multas por infracciones sustantivas de la Ley y los importes que se han de pagar para llegar a una transacción (artículos 21 y 22 de la Ley) pueden calcularse como un valor absoluto o como un porcentaje de los ingresos obtenidos a partir del producto objeto de la infracción durante el período en cuestión, ambos dentro de unos márgenes determinados. La opción del porcentaje plantea problemas prácticos, sobre todo a la hora de determinar la duración y los productos concretos implicados en la infracción. Por ejemplo, para que un acuerdo sea considerado una infracción del artículo 6 de la Ley no es necesario que se haya puesto en práctica, en cuyo caso sería difícil determinar su duración, ya que técnicamente no habría durado más allá del acuerdo inicial de voluntades.

36. Teniendo en cuenta esas dificultades, los tribunales han utilizado la opción del valor absoluto en todas las decisiones en que se ha aplicado la Ley. Sin embargo, esa práctica puede dar lugar a multas que no reflejen necesariamente el daño causado a la competencia. De

²⁹ Egipto, Ley de la Competencia de Egipto, arts. 21 y 22 *bis d*).

³⁰ Mostafa Saleh EM, 2021, Intra-governmental struggle for power between competition authority and telecommunication regulator: A story from Egypt, Kluwer Competition Law Blog, 23 de noviembre. Disponible en: https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2021/11/23/intra-governmental-struggle-for-power-between-competition-authority-and-telecommunication-regulator-a-story-from-egypt/#_ftnref13.

³¹ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2022, Interactions between competition authorities and sector regulators - Contribution from Egypt, pág. 3.

hecho, la Autoridad suele recurrir a la opción del porcentaje a la hora de calcular los importes de transacción.

37. Parece, por tanto, que la opción del porcentaje podría simplificarse a fin de que los tribunales pudieran aplicarla más fácilmente y de que fuera menos problemática para la Autoridad. En algunas prácticas internacionales se aplican métodos de cálculo de multas basados en el volumen de negocios de la empresa o en el volumen del comercio afectado.

38. Además, el procedimiento que se lleva a cabo hoy en día para arribar a una transacción plantea problemas, en particular debido a que se exige que todas las partes implicadas en la infracción participen en el acuerdo transaccional y no se permiten las transacciones híbridas. Permitir que en cada caso se decida si se ha de llevar a cabo una transacción híbrida podría aportar flexibilidad y agilizar los procedimientos. Es importante conceder a la Autoridad la facultad para decidir en cada caso si ha de llegar a un acuerdo transaccional con algunos de los acusados, y la Ley debería modificarse en consecuencia.

39. Por último, el importe de las multas, en particular las de valor absoluto, debería examinarse en el contexto de los últimos cambios económicos.

2. Sanciones administrativas pecuniarias

40. La Autoridad no está facultada para imponer sanciones administrativas pecuniarias: en lugar de ello debe recurrir a un modelo de justicia penal con participación de la Fiscalía. Si bien los tribunales son imparciales y deben rendir cuentas, pueden carecer de especialización en asuntos relacionados con la competencia. Los Tribunales Económicos, creados en 2008³², se especializan en asuntos comerciales y financieros, pero no están necesariamente familiarizados con el derecho y la política de la competencia. Además, las sentencias judiciales pueden tardar más que las decisiones de una autoridad administrativa. En los ocho casos que hasta la fecha se han remitido a los tribunales, el tiempo medio transcurrido desde que la Autoridad tomara su decisión hasta que se adoptara una decisión final ha sido de tres años y nueve meses. Esa tardanza puede debilitar el efecto disuasorio y permitir que las empresas infractoras se beneficien de las rentas obtenidas de la conducta que infringe la Ley antes de finalmente pagar las multas.

41. Teniendo en cuenta el carácter prolongado de los procedimientos judiciales, también puede merecer la pena considerar la posibilidad de que hubiera un mecanismo por el cual la Autoridad pudiera emitir sanciones administrativas pecuniarias contra las empresas que infringieran la Ley y contra las que no pusieran en práctica las decisiones de la Autoridad, mecanismo que podría funcionar en paralelo con la vía penal, que procesa a las personas ante los tribunales. Se pueden observar mecanismos de ese tipo en los regímenes de la competencia de Oriente Medio, por ejemplo, en Kuwait³³ y la Arabia Saudita³⁴.

42. Además, las preocupaciones sobre la independencia y la imparcialidad de la Autoridad para actuar como investigadora o fiscal y como responsable de tomar las decisiones pueden resolverse mediante cambios institucionales, por ejemplo, creando dentro de la estructura de la Autoridad una comisión especializada en reclamaciones. Esa comisión, integrada por personas externas especializadas en economía y en derecho de la competencia, trataría las sanciones administrativas pecuniarias de forma independiente y garantizaría la transparencia y la rendición de cuentas³⁵. De esa forma se agilizarían los procedimientos, se fomentaría la disuasión y se podría aprovechar la experiencia de la Autoridad sin poner en peligro la imparcialidad. Además, la Autoridad podría elaborar un documento de política o directrices sobre el método que se aplicaría para determinar las sanciones administrativas pecuniarias a fin de garantizar una evaluación más objetiva y la transparencia a la hora de fijar las multas.

³² Egipto, Ley núm. 120 de 2008 por la que se establecen los Tribunales Económicos.

³³ Kuwait, Ley núm. 72/2020 de Protección de la Competencia, arts. 32 a 34.

³⁴ Arabia Saudita, Ley de la Competencia de la Arabia Saudita (2019), art. 18.

³⁵ En el artículo 27 del Reglamento Ejecutivo de la Ley se permite la creación de comisiones de ese tipo.

3. Sanciones alternativas

43. Actualmente, la Ley solo impone sanciones individuales pecuniarias por infracciones relacionadas con la defensa de la competencia y el control de las concentraciones. Si bien en el artículo 50 de la Ley núm. 182 de 2018 se dispone la inhabilitación para participar en futuras licitaciones públicas como sanción independiente contra la colusión en las licitaciones, en la Ley no hay disposiciones semejantes.

44. En algunas jurisdicciones se aplican sanciones de inhabilitación con fines disuasorios contra empresas y particulares, como la imposibilidad de participar en adquisiciones públicas y la inhabilitación de los consejos de administración, respectivamente. Se debería considerar la posibilidad de aplicar ese tipo de sanciones, pero su duración y aplicación deberían ser limitadas para tener en cuenta las características especiales de la economía egipcia, como la prevalencia de las empresas familiares. Además, la Autoridad podría considerar la posibilidad de aplicar sanciones similares de “denuncia y descrédito” de los miembros de consejos de administración, publicando una lista de los que hubieran sido encontrados culpables de infringir la ley, lo que coincidiría con el énfasis de la Ley en las sanciones individuales. También podría emplearse un sistema de “calificación de la legalidad” en que, tras una evaluación del cumplimiento de las leyes de la competencia, a las empresas se les asignara una calificación por estrellas.

45. Las penas de prisión, que se contemplan en varias jurisdicciones, pueden no tener cabida en la Ley. En los debates que tuvieron lugar durante la formulación inicial de esta se rechazaron esas penas y se hizo hincapié en que en los primeros años de aplicación serían más apropiadas las sanciones económicas³⁶. En el Código Penal, no obstante, hay disposiciones que permiten a los tribunales imponer penas de uno a dos años de prisión por infringir el artículo 6 de la Ley, pero cabe destacar que esas disposiciones no se han aplicado desde que esta entró en vigor³⁷.

B. Autoridad Reguladora de la Competencia de Egipto

46. La Autoridad empezó a desempeñar formalmente su mandato en 2006, y sus facultades se derivan del artículo 11 de la Ley. En la Estrategia 2021-2025 de la Autoridad se explica que la visión de esta es aumentar la eficacia y la solidez de la economía egipcia fomentando la competencia en los mercados, y se establece que su misión es impulsar la política de la competencia poniendo freno a las prácticas anticompetitivas y abriendo los mercados a nuevos competidores mediante la reducción de las barreras de entrada y el aseguramiento de la neutralidad competitiva, para así lograr un mercado competitivo que fomente el bienestar de los consumidores, las empresas y la economía nacional.

1. Independencia institucional

47. La Autoridad goza de cierta independencia gracias a que su presupuesto es autónomo y a que está facultada para adoptar decisiones administrativas. La independencia es crucial para la reputación y los resultados de los organismos reguladores de la competencia³⁸. Aun así, la Autoridad carece de independencia en dos aspectos clave, a saber, su adscripción formal al Primer Ministro y la integración de su Junta Directiva, lo que contrasta con la forma en que la Constitución egipcia contempla otras instituciones públicas, que son organismos independientes y están adscritos directamente al Jefe de Estado. Dado que la Autoridad desempeña mandatos de supervisión similares, debería tener la misma estructura institucional para evitar situaciones de conflicto de intereses, sobre todo en los casos de neutralidad competitiva.

³⁶ Egipto, *Boletín Oficial*, 2005, octava legislatura de la Asamblea del Pueblo de la República Árabe de Egipto, quinta reunión ordinaria, 27ª sesión (17 de enero de 2005), 12 de febrero, págs. 63 a 64.

³⁷ Momtaz MA, 2017, Revisiting the imprisonment sentence under the Egyptian competition regime, *World Competition*, 40(4):637–654, 644.

³⁸ Guidi M., 2011, Does independence affect regulatory performance? The case of national competition authorities in the European Union, EUI Working Papers.

48. De hecho, dejar que la Autoridad remita asuntos institucionales al Jefe de Estado o haga sugerencias en materia de promoción de la competencia podría enriquecer el papel que desempeña en la formulación de políticas, de conformidad con el Documento sobre la Política de Propiedad Estatal que se centra en la neutralidad competitiva, lo que le permitiría cumplir mejor su mandato de acuerdo con las mejores prácticas internacionales³⁹.

49. Además, para que la Autoridad fuera aún más independiente, se podría revisar la integración de la Junta para eliminar la representación ministerial y la participación de la comunidad empresarial, y al mismo tiempo aumentar el número de expertos, a los efectos de evitar la posible influencia política o empresarial en las decisiones finales.

50. Por último, otorgar explícitamente poder ejecutivo a las decisiones de la Autoridad reforzaría sus atribuciones, además de reafirmar la independencia de la Junta. También se observa que las decisiones de la Autoridad pueden ser sometidas a la revisión judicial de los tribunales administrativos.

2. Facultades de investigación

51. El artículo 11 de la Ley confiere a la Autoridad la facultad de recibir solicitudes de indagación, investigación y recopilación de información, y de dictar órdenes para que se incoen procedimientos contra acuerdos y prácticas contrarios a la competencia, de conformidad con el Reglamento Ejecutivo de la Ley.

52. De conformidad con el artículo 38 del Reglamento Ejecutivo de la Ley, los funcionarios de la Autoridad pueden examinar registros y documentos, obtener información de cualquier autoridad gubernamental o no gubernamental, y realizar inspecciones sin previo aviso, así como entrevistas. Ese artículo también lo faculta para inspeccionar las dependencias personales de los presuntos implicados en conductas contrarias a la competencia⁴⁰. La Autoridad puede imponer multas por no cooperar con la investigación o por facilitar datos inexactos. Además, para llevar a cabo una inspección sin previo aviso no necesita obtener ninguna autorización ni notificar a otros organismos, a menos que se solicite ayuda policial. La Autoridad puede iniciar una investigación por iniciativa propia o a raíz de una denuncia o solicitud. Las investigaciones a menudo se inician sobre la base de los resultados obtenidos mediante la vigilancia del mercado. Además, hay sanciones por no cooperar durante las inspecciones sin previo aviso y las solicitudes de datos, pero no por negarse a entrevistarse con la Autoridad, lo que podría causar ineficiencias a la hora de recopilar pruebas y obtener información para entender el mercado.

3. Vigilancia del mercado

53. De conformidad con el artículo 11 de la Ley, la Autoridad está facultada para llevar a cabo una labor de vigilancia del estado de la competencia en diferentes mercados, principalmente a través de su Departamento de Inteligencia Económica⁴¹. En la Estrategia 2021-2025 de la Autoridad también se menciona la vigilancia del mercado en el pilar de aplicación de la ley. Desde su creación, la Autoridad ha realizado estudios de mercado y elaborado informes y recomendaciones sobre diversos sectores, como los del cemento, el acero, los uniformes escolares y los productos lácteos, así como sobre el sector farmacéutico⁴².

54. Una vez que la Autoridad realiza un estudio de mercado, sus facultades se limitan a poner en práctica alguna de las opciones siguientes: a) iniciar acciones contra infracciones concretas contrarias a la competencia; b) emitir directrices no vinculantes dirigidas a los

³⁹ Egipto, 2022, State Ownership Policy Document, pág. 18. Disponible (en árabe) en <https://www.cabinet.gov.eg/conference/pdf/property-policy-document.pdf>.

⁴⁰ Greiss M., 2010, Investigative powers of the Egyptian Competition Authority: A guide for companies in the Egyptian market, *European Competition Law Review*, 31(11): 459–465, 461–462.

⁴¹ Información proporcionada por la Autoridad.

⁴² Banco Mundial, 2014, *The Competition Policy Advocacy Awards: Changing Mindsets to Transform Markets: Lessons Learned from the First Annual Awards in Competition Policy Advocacy*, Washington, D. C.; *ECA Annual Reports 2015–2021*, disponible (en árabe) en <http://eca.gov.eg/Autoridad/Publication/List.aspx?CategoryID=2>.

agentes del mercado implicados, o c) formular recomendaciones para que se modifiquen las medidas públicas, si procede. A diferencia de lo que ocurre en otras jurisdicciones, la Autoridad no puede imponer remedios vinculantes. Conceder a la Autoridad la facultad de imponer remedios estructurales o de comportamiento tras un estudio de mercado le permitiría resolver cuestiones que perjudican la competencia y que no siempre pueden abordarse adecuadamente en el marco de las disposiciones actuales de la Ley, sobre todo cuando se trata de mercados oligopólicos o “nuevos” (como los digitales)⁴³.

4. Limitación de las medidas públicas contrarias a la competencia y fomento de la neutralidad competitiva

55. Desde su creación, la Autoridad ha dedicado recursos a la labor de promoción, sobre todo de conformidad con el artículo 11, párrafo 5, de la Ley, que la faculta a emitir su dictamen sobre las leyes, las políticas y los decretos que puedan afectar la competencia y obliga a las autoridades públicas en cuestión a consultarla sobre esas medidas. Desde 2013, la Autoridad ha emitido 96 dictámenes sobre ese tipo de medidas de diferentes formas⁴⁴. Se sugiere que la Autoridad comunique a un público más amplio los beneficios de los mercados competitivos y difunda información sobre las conductas empresariales que puedan infringir la Ley, a través de diferentes canales, como la publicación de guías y el contacto sistemático con los medios de comunicación especializados y generales.

56. En la Estrategia 2021-2025 de la Autoridad se pone de relieve que esta tiene la firme determinación de limitar las medidas públicas contrarias a la competencia y de fomentar la neutralidad competitiva. La Estrategia de Neutralidad Competitiva de la Autoridad, aprobada y respaldada por el Consejo de Ministros en 2022, como lo demuestra el Documento sobre la Política de Propiedad Estatal⁴⁵, se centra en cuatro pilares:

- a) Establecer el marco institucional;
- b) Establecer el marco regulatorio;
- c) Sensibilizar sobre la neutralidad competitiva;
- d) Realizar evaluaciones periódicas *ex post*.

57. Para aplicar esta Estrategia, la Autoridad creó el Departamento de Política de la Competencia y Neutralidad Competitiva, que funciona desde septiembre de 2022. Recibe denuncias e inicia estudios sobre medidas nuevas y existentes que puedan perjudicar a la competencia, y presenta sus conclusiones ante el Comité Superior de Política de la Competencia y Neutralidad Competitiva⁴⁶. En 2023, por medio de la Ley núm. 195 de 2023 se eliminó cualquier trato fiscal preferente que las empresas públicas pudieran recibir, específicamente en lo relativo a los impuestos y las tasas. Sin embargo, en esa ley no se faculta a la Autoridad para que la haga cumplir. A los efectos de que la aplicación fuera más eficaz, la Autoridad debería estar facultada para emitir recomendaciones vinculantes a las autoridades estatales a través de su Junta.

58. Sobre la base de los estudios técnicos de la Autoridad, el Comité Superior de Política de la Competencia y Neutralidad Competitiva examina las medidas públicas para asegurarse de que no sean contrarias a la competencia ni distorsionen la neutralidad competitiva. Sus decisiones de modificar o derogar medidas públicas contrarias a la competencia son vinculantes para todas las autoridades administrativas y abarcan diversos sectores, como el del petróleo, la salud y la producción de alimentos.

59. El análisis de fondo de las medidas públicas se explica en unas directrices que la Autoridad ha elaborado sobre la evaluación de las repercusiones de las medidas públicas en

⁴³ Motta M. y otros, 2021, Market investigations in the E[uropean] U[nion], en: Motta M y otros, eds., *Market Investigations: A New Competition Tool for Europe*, Cambridge University Press, pág. 3.

⁴⁴ Datos proporcionados por la Autoridad.

⁴⁵ Egipto, 2022, State Ownership Policy Document, pág. 18. Disponible (en árabe) en <https://www.cabinet.gov.eg/conference/pdf/property-policy-document.pdf>.

⁴⁶ Ese Comité se creó en junio de 2022 mediante el Decreto del Primer Ministro núm. 2195 de 2022. Está presidido por el Primer Ministro y entre sus miembros hay varios ministros, así como jefes y representantes de organismos públicos.

la competencia⁴⁷. Las directrices se formularon en cooperación con el Grupo Banco Mundial y en ellas se describe un procedimiento estructurado para analizar ese tipo de medidas.

60. En cuanto a la sensibilización, la Autoridad se ha centrado en explicar el concepto de neutralidad competitiva y colusión en las licitaciones a diversas entidades públicas de todo Egipto, mediante la organización de talleres.

61. La Autoridad está elaborando un índice de neutralidad competitiva destinado a medir cuantitativamente cómo se percibe esta en varios sectores. En el índice se utilizan encuestas enviadas a los agentes del mercado, lo que permite a la Autoridad poner de relieve los problemas relacionados con la neutralidad competitiva y evaluar la eficacia de su intervención.

62. A pesar de lo que se ha avanzado en cuanto a la prevención de las medidas públicas contrarias a la competencia, los dictámenes de la Autoridad siguen siendo no vinculantes, mientras que las decisiones del Comité Superior de Política de la Competencia y Neutralidad Competitiva sí lo son. Los esfuerzos de la Autoridad por fomentar la neutralidad competitiva deberían respaldarse con modificaciones de la Ley que le permitieran emitir dictámenes vinculantes e intervenir con más rapidez. También se contempla la creación de un mecanismo por el cual las instituciones públicas que no apliquen las recomendaciones de la Autoridad brinden explicaciones si tienen justificación.

5. Relaciones internacionales y cooperación regional

63. En la Ley se establece que una de las facultades de la Autoridad es cooperar con jurisdicciones internacionales, cooperación que la Autoridad ha señalado como uno de sus objetivos en la Estrategia 2021-2025. La Autoridad ha sido miembro activo de foros mundiales, como la Red Internacional de Competencia y el Comité de Competencia de la OCDE, y ha participado en períodos de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia de la UNCTAD⁴⁸. También ha participado en otras conferencias celebradas por la UNCTAD y por la Comisión Económica y Social para Asia Occidental⁴⁹. La Autoridad ha desempeñado un papel destacado en la región de Oriente Medio y en la de África: puso en marcha la Red Árabe de Competencia en 2022, que fomenta la cooperación entre los Estados árabes a través de grupos de trabajo centrados en la eficacia de los organismos, la aplicación de la ley y el control de las concentraciones⁵⁰.

64. La Autoridad también desempeña un papel destacado en la región de África. En 2016 firmó un memorando de entendimiento con la Comisión de la Competencia del COMESA⁵¹. Asimismo, en 2022 inició el Diálogo de Jefes de la Competencia de África, en que colaboró con las autoridades de Kenya, Mauricio, Nigeria y Sudáfrica⁵². La Autoridad desempeñó un papel fundamental en los debates sobre política de la competencia durante las negociaciones

⁴⁷ Autoridad Reguladora de la Competencia de Egipto, 2022, Guidelines for Competition Impact Assessment of State Measures.

⁴⁸ Por ejemplo, en el 21^{er} período de sesiones del Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia celebrado en Ginebra (Suiza), la Autoridad presentó su estrategia para el período 2021-2025 y sus logros recientes, sobre todo en lo que atañe a la promoción de la neutralidad competitiva. Véase Autoridad Reguladora de la Competencia de Egipto, 2023, La Autoridad participa en las reuniones del Grupo Intergubernamental de Expertos organizadas por la UNCTAD en Suiza y presenta sus logros en materia de promoción y neutralidad competitiva, 16 de julio.

⁴⁹ Desde 2019, la OCDE, en cooperación con la UNCTAD y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental, celebra una conferencia anual para la región de Oriente Medio y Norte de África (Foro Árabe de la Competencia). La Autoridad participa activamente en esas conferencias. Véase <https://www.oecd.org/daf/competition/middle-east-north-africa-competition-forum.htm>.

⁵⁰ Red Árabe de Competencia, 2022, Protocolo de cooperación en materia de competencia entre los países árabes, Protocolo de cooperación, 16 de marzo. Disponible (en árabe) en <https://arabcompetitionnetwork.com/law-and-protocol/>.

⁵¹ Véase el Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comisión de la Competencia del COMESA y la Autoridad Reguladora de la Competencia de Egipto relativo a la Cooperación en la Aplicación y Ejecución del Reglamento sobre la Competencia del COMESA, firmado el 9 de agosto de 2016.

⁵² Diálogo de Jefes de la Competencia de África, 2023, Declaración conjunta del Diálogo de los Jefes de las Autoridades Reguladoras de la Competencia de África sobre la regulación de los mercados digitales, 8 de febrero.

de los acuerdos de la Zona de Libre Comercio Continental Africana, que tuvieron lugar en 2022 y 2023⁵³.

65. La Autoridad ha firmado un total de 15 protocolos bilaterales y memorandos de entendimiento con autoridades reguladoras de la competencia de distintas jurisdicciones⁵⁴. También ha cooperado con otras autoridades reguladoras de la competencia, por ejemplo, en investigaciones concretas cuando ha surgido la necesidad.

6. Recursos del organismo

66. Es indudable que, en promedio, el presupuesto de la Autoridad es inferior al de otras autoridades reguladoras de la competencia de Oriente Medio y África, y al de otras que no pertenecen a la OCDE. Una de las principales fuentes de gasto son los recursos humanos especializados y las actividades de fomento de la capacidad. Aunque el número de empleados ha aumentado, sigue siendo bajo en comparación con otros países de la región, y la carga de trabajo total de la Autoridad también ha aumentado con el tiempo.

67. Sería necesario aumentar la asignación presupuestaria para atraer personal con conocimientos técnicos y retenerlo, lo que se podría favorecer aún más si se eliminara el límite salarial máximo que impone la Ley núm. 63 de 2014 relativa a los Salarios Máximos de los Empleados del Estado, pues eso permitiría a la Autoridad atraer a expertos cualificados en materia de la competencia. Además, sería conveniente que la Autoridad contara con un mecanismo interno de priorización que le permitiera hacer un uso eficiente de sus escasos recursos. Aunque en la Estrategia 2021-2025 de la Autoridad se establecen las prioridades generales del organismo, no existe ningún mecanismo que permita priorizar las denuncias a nivel interno. La Estrategia también hace hincapié en la creación de capacidad, por ejemplo, en que los funcionarios cursen estudios de posgrado y en que se envíe personal en comisión de servicio a otras organizaciones.

7. Historial de acciones de aplicación de la ley

68. La Estrategia 2021-2025 de la Autoridad se centra en una serie de prioridades relativas a la aplicación de la ley, entre ellas publicar directrices de fondo y de procedimiento para aumentar la eficiencia en la tramitación de los casos, y hacer hincapié en la colusión en las licitaciones. En consecuencia, la Autoridad ha actualizado su conjunto de herramientas de aplicación de la ley y ha publicado un proyecto de directrices sobre la definición del mercado y otro sobre la posición dominante. También ha publicado directrices dirigidas de forma específica al sector de los uniformes escolares, así como directrices sobre su política de clemencia y sobre cómo detectar y evitar la colusión en las licitaciones. La Autoridad creó un Departamento de Colusión en las Licitaciones en 2022 y ha adoptado numerosas decisiones en relación con diferentes sectores. También ha colaborado con institutos públicos para modificar sus prácticas de adquisición y velar por que esos institutos no faciliten la colusión ni distorsionen la neutralidad competitiva.

69. En 2023 la Autoridad adoptó un total de 34 decisiones en materia de infracción, cifra que es considerablemente superior a la de años anteriores. En los últimos tiempos ha intensificado la labor destinada a hacer cumplir la ley, posiblemente debido a que el número de investigaciones iniciadas ha aumentado y a que en la Estrategia 2021-2025 se hace más hincapié en la aplicación de la ley. Lo anterior pone de relieve los retos que ya se han mencionado en materia de recursos, a saber, la necesidad de contar con más recursos presupuestarios y humanos.

C. El papel de las acciones particulares

70. Las acciones particulares suelen considerarse complementarias de las acciones que el Estado lleva a cabo para hacer cumplir la ley, así como un mecanismo que permite

⁵³ Información proporcionada por la Autoridad.

⁵⁴ Información proporcionada por la Autoridad.

indemnizar a las víctimas de las prácticas contrarias a la competencia⁵⁵. Es importante armonizar ambas vías para lograr una aplicación más eficaz de las leyes contra las prácticas anticompetitivas. El ordenamiento jurídico egipcio permite a las víctimas de prácticas contrarias a la competencia presentar demandas civiles contra los infractores en el marco del artículo 163 del Código Civil. Sin embargo, no existe ninguna política ni orientación oficial sobre la participación de la Autoridad o de sus decisiones en los procedimientos civiles. Hay al menos tres casos en que empresas y particulares perjudicados por prácticas anticompetitivas presentaron una demanda civil y se remitieron a las decisiones que la Autoridad había adoptado respecto de la infracción correspondiente.

71. También hay al menos tres casos en que los particulares incoaron acciones de resarcimiento por daños y perjuicios de forma independiente. Esos ejemplos demuestran la importancia de armonizar los dos mecanismos de aplicación de la ley, en concreto mediante la cooperación de la Autoridad con el poder judicial en las actuaciones que se llevan adelante en los tribunales civiles. Con el tiempo, la Autoridad también podría compilar un registro de acciones de resarcimiento por daños y perjuicios o de otros procedimientos incoados por particulares.

IV. Recomendaciones

72. Tras el análisis anterior, se hacen recomendaciones en relación con el fondo de la Ley, con cuestiones que atañen a la competencia y al diseño institucional, y con las estructuras y las prácticas de la Autoridad relativas a la aplicación de la ley. La mayoría de las recomendaciones están dirigidas al Gobierno de Egipto, ya que se refieren a modificaciones de la legislación.

A. Fondo de la Ley de la Competencia de Egipto

73. **Definición del mercado y poder de mercado.** Para definir los mercados digitales se han aplicado los artículos 3 y 4 de la Ley y el artículo 6 del Reglamento Ejecutivo de esta sobre la definición del mercado y el poder de mercado; no obstante, debido al carácter exhaustivo de esos artículos, ha habido dificultades para aplicarlos en los mercados en que puede haber ecosistemas digitales. Por lo tanto, esas disposiciones deberían modificarse para que se pueda evaluar el poder económico y la conducta contraria a la competencia en los ecosistemas digitales⁵⁶.

74. **Acuerdos contrarios a la competencia.** Se recomienda modificar el artículo 6 de la Ley para incluir todos los tipos de acuerdos, horizontales y verticales, que están prohibidos *per se* a menos que la Autoridad los exima *ex ante*. En otras palabras, se recomienda incluir una lista de los acuerdos que son contrarios a la competencia por su objeto⁵⁷. Además, deberían ampliarse los conceptos de acuerdo y contrato para abarcar las prácticas concertadas y las decisiones de asociaciones de empresas. El régimen de exenciones debe interpretarse en el sentido de que también abarca los acuerdos de reestructuración (“cárteles de crisis”). Además, debería suprimirse la referencia al “mercado relevante” en relación con los acuerdos horizontales. El artículo 7 debería abarcar otros tipos de acuerdos respecto de los cuales la Autoridad tendrá que probar que efectivamente producen efectos contrarios a la competencia

⁵⁵ Véase Lianos I., Davis P. y Nebbia P., 2015, *Damages Claims for the Infringement of E[uropean] U[nion] Competition Law*, Oxford University Press.

⁵⁶ Un “ecosistema” puede definirse de las siguientes maneras: a) un grupo de actividades económicas interconectadas y, en gran medida, interdependientes llevadas a cabo por diferentes empresas que tienen por objeto suministrar productos o servicios que repercuten en el mismo grupo de usuarios, o b) una plataforma que conecta actividades económicas de diferentes empresas con el fin de suministrar uno o varios productos o servicios, que afectan a los mismos usuarios o a diferentes grupos de usuarios empresariales o usuarios finales. Véase Lianos I., 2022, Reorienting competition law, *Journal of Antitrust Enforcement*, 10(1):1-31.

⁵⁷ Se podría utilizar la lista de acuerdos que figura en el artículo 6 en la actualidad, así como algunas restricciones verticales que pueden ser anticompetitivas por su objeto, como la imposición de precios mínimos de reventa.

o que pueden llegar a hacerlo. En lo que atañe a algunas de esas categorías de conducta anticompetitiva (por ejemplo, la imposición de precios de reventa), debería haber una presunción *iuris tantum* de que pueden producir efectos anticompetitivos. También podría ser de especial interés establecer exenciones de clase específicas para las pequeñas y medianas empresas.

75. Asimismo, la Autoridad debería fomentar la claridad de las disposiciones sobre defensa de la competencia, por ejemplo, respecto de cómo aplicar el artículo 6 de la Ley al intercambio de información y a la manifestación de intenciones en relación con los precios, y respecto de la práctica de aplicación relativa a la interacción entre los artículos 7 y 8 de la Ley cuando se trata de restricciones verticales.

76. **Abuso de posición dominante.** El artículo 4 de la Ley debería fusionarse con el artículo 8 para evitar confusiones por parte de los tribunales. El artículo 8 también debería modificarse para incluir en su lista exhaustiva los abusos de explotación, especialmente los asociados con los mercados digitales, como la extracción excesiva de datos, la denegación de interoperabilidad, la autopreferenciación y la acumulación de datos de los usuarios. También se recomienda añadir a la lista, en aras de la claridad jurídica, prácticas como la compresión de márgenes y las rebajas, aunque es posible que estas ya pertenezcan al ámbito de aplicación del artículo 8 a). Además, el artículo 4 debería modificarse para establecer una presunción *iuris tantum* de posición dominante en relación con las empresas cuya cuota de mercado supere el 50 %, sin necesidad de analizar otras condiciones. Las empresas cuya cuota de mercado sea inferior al 25 % también deberían considerarse dominantes si, al combinarse con otros agentes, su cuota de mercado supera el 25 % (posición dominante colectiva). La Autoridad podría adoptar directrices en que se aclarara el concepto de posición dominante colectiva.

77. **Directrices sobre concentraciones.** En cuanto al nuevo régimen de control de las concentraciones, se recomienda a la Autoridad que publique directrices y normas no vinculantes al respecto en las que se definan los aspectos de fondo y de procedimiento del régimen, y en las que se aclare la relación de la Autoridad con la Autoridad de Regulación Financiera.

B. Competencia para aplicar la legislación

78. **Relación entre la Autoridad y el Banco Central de Egipto.** Se recomienda derogar la exención por la cual las instituciones bancarias están excluidas del ámbito de competencia de la Autoridad, para lograr una aplicación más coherente de las normas de la competencia, reducir la incertidumbre en cuanto a quién es el organismo competente y mitigar la influencia de los agentes del mercado sobre el organismo regulador del sector. En cualquier caso, debería establecerse un mecanismo de cooperación entre la Autoridad y el Banco Central de Egipto mediante, por ejemplo, un memorando de entendimiento.

79. **Relación entre la Autoridad Reguladora de la Competencia y la Autoridad de Regulación Financiera.** Al igual que se indicó respecto de la relación con el Banco Central de Egipto, la Autoridad Reguladora de la Competencia y la Autoridad de Regulación Financiera deberían cooperar de manera más formal para controlar las concentraciones en el sector financiero no bancario. La Autoridad de Regulación Financiera, como entidad encargada de tomar las decisiones relativas a esas operaciones, debería incorporar a los miembros de la Autoridad Reguladora de la Competencia en su proceso de toma de decisiones para aprovechar su experiencia.

C. Estructuras y prácticas de aplicación de la ley de la Autoridad Reguladora de la Competencia de Egipto

80. **Método de cálculo de las multas.** Se recomienda que el Gobierno considere modificar la Ley a fin de aumentar el importe de las multas y brindar a la Autoridad más margen a la hora de decidir sobre la fijación de su cuantía y sobre el alcance de las transacciones, con el tiempo mediante la adopción de directrices concretas. Por otra parte, el mecanismo actual de fijación de multas y determinación de los importes de transacción

(artículo 21 de la Ley) debería modificarse para que las multas se determinaran como un porcentaje de los ingresos del ejercicio anterior al de la infracción o de los ingresos de todos los productos afectados directa o indirectamente por la infracción.

81. **Facultad de la Autoridad para aplicar sanciones administrativas pecuniarias.** Puede considerarse la posibilidad de modificar la Ley a fin de otorgar a la Junta de la Autoridad la facultad de imponer sanciones administrativas pecuniarias. Esas sanciones estarían sujetas a la revisión judicial del Consejo de Estado. Ese sistema podría funcionar de forma paralela a la vía penal: por la vía penal se procesaría a los particulares, y por la administrativa se sancionaría a las empresas. Asimismo, sería aconsejable otorgar a la Autoridad la facultad de llevar los casos ante los tribunales, en lugar de limitarse a remitirlos a la Fiscalía Pública. Además, durante los procedimientos judiciales se debería dar participación a la Autoridad y esta debería poder intervenir como *amicus curiae*. También debería incluirse una disposición para sancionar el incumplimiento de las decisiones de la Autoridad, preferiblemente con una multa administrativa emitida por ella misma.

82. **Sanciones alternativas.** Se recomienda considerar la posibilidad de aplicar sanciones alternativas al comportamiento contrario a la competencia a fin de promover la disuasión; por ejemplo, se podrían publicar los nombres de los miembros de consejos de administración implicados en infracciones de la ley de la competencia y, con el tiempo, se podría crear un sistema de calificación del cumplimiento por parte de las empresas.

83. **Transacciones híbridas.** También se recomienda otorgar a la Autoridad la facultad de imponer acuerdos transaccionales híbridos.

84. **Facultades de investigación.** Se sugiere modificar la Ley para que las personas a quienes la Autoridad les haga llegar una solicitud formal de comparecencia estén obligadas a responder o a reunirse con la Autoridad. También debería añadirse una sanción similar a la que se aplica en caso de que la persona no coopere en las inspecciones sin previo aviso o no suministre información.

85. **Independencia de la Autoridad.** La Autoridad debería tener la misma estructura institucional que otras autoridades independientes para evitar situaciones de conflictos de intereses, en particular en los casos de neutralidad competitiva. En ese contexto, y de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución egipcia, el hecho de que la Autoridad estuviera adscrita al Jefe de Estado potenciaría el impacto de sus recomendaciones, así como su condición e independencia generales.

86. **Neutralidad competitiva.** Se recomienda que los dictámenes de la Autoridad sobre medidas públicas contrarias a la competencia sean vinculantes para las entidades estatales. En consecuencia, las entidades estatales que no acataran un dictamen de la Autoridad redactado por escrito tendrían que justificar la desviación.

87. **Integración de la Junta de la Autoridad.** Se recomienda revisar la integración de la Junta de la Autoridad para limitar la cantidad de representantes ministeriales y empresariales, y al mismo tiempo aumentar el número de integrantes expertos en materia de competencia. Además, se podría conceder poder ejecutivo a las decisiones de la Junta.

88. **Remedios en los estudios de mercado.** Se recomienda aumentar las facultades de la Autoridad en lo que atañe a la vigilancia del mercado, para que tras las investigaciones de este pudiera imponer remedios estructurales y de comportamiento sujetos a la revisión judicial del Consejo de Estado.

89. **Recursos de la Autoridad.** Se recomienda aumentar y estabilizar los recursos financieros de la Autoridad, es decir, los que el Gobierno le asigna. Una opción es vincular el presupuesto de la Autoridad a un porcentaje fijo del producto interno bruto. La Autoridad también debería establecer un mecanismo de priorización de los casos a fin de tratarlos de forma eficiente y ahorrar recursos.

90. **Acciones particulares.** La Autoridad debería aclarar los fundamentos y los procedimientos de las acciones particulares para promoverlas como herramienta complementaria de las acciones que el Estado lleva a cabo para hacer cumplir la ley, y con el tiempo podría publicar documentación e informes que ayudaran a los tribunales civiles a evaluar la relación de causalidad entre la conducta anticompetitiva y los daños y perjuicios, así como a calcular y estimar estos últimos.
