

CAPÍTULO CUARTO: LA COMISIÓN DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE BULGARIA

I. GÉNESIS DE LA CDC.

1. Introducción y presentación socio-económica de Bulgaria.

Considero que es conveniente empezar la breve descripción de la autoridad de defensa de la competencia de Bulgaria con una introducción a la situación actual del mercado de este país (pues la defensa de la competencia siempre opera en un mercado determinado) y explicar los antecedentes de esta situación (siempre teniendo en cuenta que la transición incluye matices de índole económica, pero también política y social), con objetivo de exponer las razones de la creación de la Comisión de Defensa de la Competencia de Bulgaria, en adelante, la CDC. Además, respetando las diferencias, la situación del mercado en Bulgaria y sus cambios estructurales se puede ofrecer como ejemplo para hacer paralelismos con los mercados y las instituciones antitrust de los demás países – antiguos miembros del Consejo de Ayuda Económica Mutua.

Bulgaria está situada al Sureste de Europa, en el extremo oriental de los Balcanes, donde mantiene fronteras con Serbia, la República de Macedonia, Grecia, Turquía, Rumanía (la frontera norte con Rumanía sigue el curso del río Danubio) y al Este limita con el Mar Negro. El país tiene una extensión geográfica de 110.993,6 km cuadrados y una población, que según datos del año 2000 supera 7.900.000 de habitantes (desde el año 2000 no se ha hecho un recuento oficial, pero según las últimas estadísticas este número se ha reducido considerablemente por el decrecimiento de la población y las migraciones).

Los procesos de transformación del mercado de cara a la adhesión a la Unión Europea han determinado el paso de la economía planificada a una economía dinámica que tiende al equilibrio, en cuyo producto interior bruto el sector industrial presenta una participación de 30 %, el sector agrícola¹- 10,9%, los servicios- 59,1%². En la industria

¹ 2/3 partes del suelo del país están dedicadas al cultivo de cereales (trigo, maíz, cebada, centeno) y cultivos industriales (tabaco, algodón y girasol).

² Ver www.worldbank.org, www.proquest.com, www.imf.org, www.bnb.bg, www.deutsche-bank.de, www.europa.eu.int/comm/eurostat; Sobre la estructura del PIB se puede consultar el estudio de Totev, S.

destaca la siderurgia, las plantas de productos químicos y el textil; los sectores más rentables de la industria para el año 2005 son la construcción, la siderurgia y el textil. El país carece casi por completo de petróleo, lo que condiciona su dependencia exterior en materia energética y este sigue siendo un grave problema para la economía búlgara. Dentro del sector servicios las principales aportaciones al PIB corresponden al turismo, transporte, comunicaciones, comercio y servicios financieros. El turismo, con cifras de visitantes que han incrementado considerablemente en los últimos cinco años (cada año se superan las cifras anteriores en cuanto la facturación y el número de visitantes), es un sector prioritario de inversión³. El transporte es un sector particularmente importante por la localización geográfica del país (cinco de 10 corredores transeuropeos atraviesan el territorio de Bulgaria)⁴.

El PIB para el primer trimestre de 2005 se ha incrementado con 6% y su valor nominal es de 26,9 millones de dólares para el 2005 (frente a 24,1, 19,9, 15,6, 13,6 millones de dólares para los años 2004, 2003, 2002 y 2001 respectivamente); el PIB per cápita es 3476\$ para el 2005 (frente a 3101\$, 2538\$, 1978\$ y 1718\$ para los años 2004, 2003, 2002 y 2001 respectivamente)⁵, cifras que están lejos de los indicadores de los países de UE-25: el producto bruto per cápita en Bulgaria es 31% del nivel de UE-25 y 27% del nivel de la UE-15⁶.

El crecimiento del PIB es impulsado por la expansión de la actividad crediticia, la industria y el turismo.⁷ La inflación es 3% (2005) frente a 10.4% en 2000, 5.9% en 2002 y 5.6% en 2003⁸ respectivamente.

En lo que se refiere al mercado de trabajo, la tasa de paro se ha reducido de 17.3% el año 2001 a 11% el 2005 (que es la tasa más baja de paro desde que se hacen los

“Economic Performance and Structure of SouthEastern European Countries- Albania, Bulgaria, Macedonia and Greece”, Eastern Europe Economics, nov/dec.2002, vol.40. Iss.6, p.51.

³ Bulgaria tiene una oferta muy variada de turismo- playas y estaciones de esquí, posibilidades de realizar turismo cultural, ecológico, de salud y balnearios, deportivo, de caza y rural. No obstante, el sector requiere más inversiones para adaptarse a las exigencias de los turistas: algunos de los principales operadores centroeuropeos (TUI, Neckermann) han invertido en instalaciones turísticas en el Mar Negro.

⁴ www.icex.es.

⁵ www.minfin.bg; www.bnb.bg, www.deutchebank.de, ver asimismo www.nato.int/docu/review; www.icex.es/servicios/documentación, las revistas “Economía de Bulgaria”, dos ediciones el año 2005; los informes anuales sobre el estado de la economía búlgara (1991- 2004), disponibles en www.aeaf.minfin.bg; los Análisis Conyunturales (octubre 1991- diciembre 2004); Avramov, R. y Antonov, V. “La transformación”, 1994, disponibles en el citado sitio web.

⁶ Petrov, G., “Trud”, 24 de octubre de 2005.

⁷ www.minfin.bg.

⁸ Nenova, M. y Canavese, A. “Comportamiento de las empresas públicas e inflación”, 1996, disp. en www.minfin.bg.

análisis del desempleo en Bulgaria)⁹. La caída del paro se debe sobre todo al programa de empleo temporal del Estado, así como a la mayor absorción del sector privado¹⁰.

La política monetaria de Bulgaria está basada en “Currency Board”¹¹, un sistema de autoregulación financiera y económica con tres características básicas: la emisión de la moneda está legalmente ligada a las reservas exteriores del Banco Central y el tipo de cambio se fija del modo siguiente: 1BGN es equivalente a 0.51 euros; el Banco Central no puede actuar como prestamista al Gobierno ni como prestamista de última instancia al sector bancario; el Banco Central no puede extender créditos a instituciones públicas o empresas públicas. Economistas búlgaros como Manchev y Petrov¹² opinan que dicho sistema es eficaz para economías en transición. En particular, Manchev considera que los resultados del Currency Board son la estabilidad macroeconómica y el crecimiento económico, la reducción de la inflación, el bajo déficit fiscal, la caída del paro, el establecimiento de un sistema financiero transparente, un mercado creciente de capitales y aumento de las inversiones¹³. La entrada de Bulgaria en la Unión Económica y Monetaria está prevista para el año 2010.

Como resultado de la política monetaria restrictiva¹⁴, el presupuesto ha empezado el año 2005 con exceso y este exceso se ha utilizado para el pago anticipado de una parte de la deuda externa¹⁵.

⁹ Dimitrov, L. “El desempleo en Bulgaria: 1991- 1993”(1994); Bursazki, S. “La ocupación y el desempleo en el proceso de estabilización”(1992); Nenova- Amar, M. y Radeva, E. “Dinámica del salario y ocupación”, disponibles en www.minfin.bg.

¹⁰ Ver Conings, J. “Job Creation, Job Destruction and Employment Growth in Newly Established Firms in Transition Countries: Survey Evidence from Romania, Bulgaria and Hungary”, J. of Comparative Economy, vol.26, sept.1998, pp.429- 445; ver además Jones, D. “The Bulgarian Labor Market in Transition”, 130Int’l Lab.Rev.211(1991); “Democratization and Women’s Employment Policy in Post-Communist Bulgaria”, 12 Comm.J.Int’l L.9(1996-1997).

¹¹ www.wto.org ; Chukalev, G. “La inflación en Bulgaria después del Currency Board. Análisis de los factores”, 2000, disponible en www.aeaf.minfin.bg , se puede ver asimismo www.novinite.com : Bulgaria’s Financial Policy Presented to EBRD President, 10 10.2005; Petrov, G. “Trud” de 24 de octubre de 2005.

¹² Petrov, G. “Trud” de 24 de octubre de 2005.

¹³ Manchev, Ts. “Presentation”, Adam Smith Seminar “2005 and Beyond: World Economic Prospects”, 28- 29.06.2004, Thun, Swiza disponible en www.bnb.bg , se puede ver el mismo autor “Financial Sector in the European Union Accession Process”, Conference, 09-11.02.22005, Plovdiv, disponible en www.bnb.bg y Iskrov, I. “Remarks” by the Governor of Bulgarian National Bank at the American Chamber of Commerce Meeting, 20 de enero de 2004, Sofía, www.bnb.bg .

¹⁴ Sobre la política fiscal búlgara es importante el aporte del libro de Nenova- Amar, M. con el nombre- “La política fiscal”, disponible en www.minfin.bg.

¹⁵ En noviembre de 2004 la deuda externa total ha ascendido a 12.106,2 millones de euros, de los cuales 6.466 millones de euros son deuda del Estado, lo cual supone una reducción frente a 2003, debido a la recompra de bonos Brady por el Estado. La estructura de la deuda externa es favorable, siendo la práctica totalidad deuda reestructurada o deuda a instituciones multilaterales.

El desarrollo dinámico del país se refleja en la tasa de crecimiento, que para el año 2005 es 5,8%(frente a 2.5% para el 1999 y 4.8% para el 2002)¹⁶.En sus análisis el Banco Mundial ha destacado, que Bulgaria es uno de los países con crecimiento más rápido de los países, antiguos miembros del Consejo de Ayuda Económica Mútua.¹⁷

Los factores económicos demuestran que el desarrollo de la economía búlgara es estable.Bulgaria es un mercado pequeño y abierto, lo que define su dependencia de factores externos: factores externos económicos son por ejemplo en los últimos años la caída del dólar o el incremento de los precios del petroleo¹⁸.

2. La transición del comunismo a la economía de mercado.

Durante la Guerra Fría Bulgaria ha sido uno de los países “favorecidos” del Consejo de Ayuda Económica Mutua, siguiendo estrictamente los postulados de la economía planificada, establecidos por los ideólogos de la antigua URSS(a diferencia de otros países como Hungría o Yugoslavia); su PIB se formaba por ingresos de los sectores agrícola, el turismo y la industria farmacéutica, la ingeniería, los productos de altas tecnologías¹⁹, la industria ligera y agroalimenticia.Importaba sobre todo equipamiento industrial y petroleo; exportaba para los demás miembros del Consejo de Ayuda Económica Mútua productos de la industria electrónica, de la ingeniería técnica y militar, ha sido uno de los mayores exportadores de productos farmacéuticos de los antiguos países socialistas e importante destino turístico para Rusia y los mismos países.En la actualidad todo esto condiciona la dependencia a largo plazo del comercio exterior del país de factores externos: se trata de una pérdida de mercados y el deterioro del mercado nacional.

¹⁶ Ver www.minfin.bg; www.bnb.bg , www.wto.org , www.europa.eu.int/comm/eurostat , U.S. Dept. of State: www.state.gov/r/pa; Embajada de España en Sofía “Guía de inversiones- 2005”, disponible en www.icex.es/staticFiles .

¹⁷ Ver www.worldbank.org/dvdata , en el mismo sentido Trade Policy Review, 15 y 17 de octubre de 2003, elaborado por los miembros del Cuerpo de Revisión del Comercio de la OMC, que reconocen en dicho informe las significantes reformas estructurales y macroeconómicas después de 1996- 1997.Se enfatiza que el objetivo de ingresar en la UE ha contribuido al desarrollo del país: en www.wto.org, asimismo se puede consultar el artículo de Dutz, M. y Vagliasindi, M. “Competition Policy Implementations in Transition Economies: an Empirical Assesment” (en la página web del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo- www.ebrd.com).

¹⁸ Como es sabido la caída del dólar tiene impacto sobre toda la zona-Euro y los países de la UE son los principales importadores y exportadores de Bulgaria, mientras que el crecimiento de los precios del petroleo tiene efecto directo negativo sobre la inflación, así como sobre el déficit presupuestario.

¹⁹ Sobre la especialización de Bulgaria en productos de la high- tech en el marco del Consejo de Ayuda Económica Mútua antes de 1990 ver Chobanova, R. “Information Society Development in Bulgaria”, ed.Bulgarian Academy of Sciences, Sofia, 2003, pp.17-18.

Es fundamental destacar que en la época del régimen socialista no existían empresas privadas – todas las empresas eran públicas, con características de la Administración del Estado²⁰.

Los primeros pasos hacia el libre mercado empezaron antes de las grandes reformas, introducidas por Gorbachov: se trata de una evolución, a mi juicio fruto de coordinación de factores internos y externos, generados por la dinámica del mercado global e interno. En este mercado global se integraban, poco a poco, aun no reconociéndolo, los países socialistas- una inevitable consecuencia de la evolución. Más tarde las consecuencias de esta integración internacional de los mercados se iban a experimentar asimismo por los países al otro lado del Muro de Berlín, pero con otros efectos: tanto positivos, como negativos (entre los negativos se pueden destacar el crecimiento de la delincuencia, especialmente del crimen organizado y el terrorismo). Creo que el aspecto positivo de esta internacionalización es el intercambio y establecimiento de modelos de organización y producción, de organización institucional, el avance tecnológico y de las ideas sobre las políticas públicas, así como el desafío de redefinir por completo las relaciones entre los países a nivel europeo²¹ (se superó definitivamente la división de Europa) y a nivel global. Una importante consecuencia a nivel global es el desarrollo de la así llamada sociedad de la información que tarde o temprano dará un gran paso adelante (eliminando así la mayor parte de los efectos negativos), porque la otra perspectiva es la extinción humana.

Así, volviendo al caso de Bulgaria, cabe destacar que en los años -80 ha sido adoptado un acto – clave para el “refuerzo de la economía del país” – el Decreto N 35 del Consejo de Ministros de 5 de junio de 1987 (BOE N 48 de 23 de junio de 1987) que fue un acto básico para impulsar el desarrollo de un mercado real. Con este Decreto se permitía el desarrollo de la actividad económica por personas privadas. En los años – 90, durante el mandato de Gorbachov se hizo un cambio en el régimen de las empresas públicas que pasaron a ser sociedades limitadas o anónimas unipersonales, cuyo propietario era el Estado, sin cambios en los equipos directivos de estas empresas, fieles al régimen comunista.

El año 1991 se ha aprobado la primera Ley de Defensa de la Competencia de Bulgaria (BOE N 39 de 1991, derogada), cuyo objetivo era “asegurar las condiciones

²⁰ La Administración del Estado se dividía en administración Funcional y Sectorial. La Administración sectorial se encargaba de la planificación y desarrollo de la actividad económica.

para la libertad de la iniciativa en la industria, el comercio y los servicios, para la libre formación de precios y la defensa de los intereses de los consumidores”(art.1)²².Con la misma Ley se creó la Comisión de Defensa de la Competencia de Bulgaria como una autoridad independiente, aunque esta autoridad no pudo desarrollar una actividad efectiva de defensa de la competencia durante el período de transición²³ sobre todo por causa de su insuficiente respaldo normativo y por actuaciones de grupos de intereses.A pesar de esto, dicha Ley fue la base de la creación de la Ley de Defensa de la Competencia del año 1998 y de la creación de la posterior Comisión de Defensa de la Competencia de Bulgaria.

En Bulgaria no ha habido un cambio drástico en el sistema político y económico (como por ejemplo el cambio del régimen de Ceausescu en Rumanía): cambios drásticos en el rumbo político, altos niveles de inflación, despidos masivos..., sino una transformación lenta y en principio, poco efectiva, hacia el libre mercado.En este contexto conviene citar la tesis del historiador búlgaro D.Draganov²⁴ de que existen tres modelos alternativos de transición política (yo añadiría: basada en los cambios económicos estructurales a escala internacional) en el Este de Europa:

- el checo, caracterizado porque el régimen no tiene una percepción suficiente de la crisis en la economía y en la sociedad y el cambio se produce de una manera traumática,
- el alemán, en el que el régimen sí percibe la necesidad de cambio y da algunos pasos hacia este cambio, pero se ve desbordado por la evolución que va más deprisa,
- el ruso y el búlgaro²⁵, en el que el régimen, consciente de la transcendencia de los acontecimientos por sí mismo cambia y produce una transformación todo lo pacífica que se puede exigir de las circunstancias;

²¹ Ver www.auswaertiges-amt.de/www/es.

²² Un análisis detallado del anteproyecto de esta ley se puede leer en Fox, E. “Competition Policy and Eastern Europe: the Bulgarian Project as a Case Study”, 60 Antitrust L.J.243(1991- 1992).

²³ Sobre la actividad de la anterior CDC(antes del año 1998) ver Hoekman, B. y Djankov, S. “Competition Law in Bulgaria after Central Planning”, Antitrust Bulletin, New York, spring, 2000, vol.45, Iss.1 ; Rowles, D. y Popov, Ch. “Bulgaria”, East Eur. B. Law, London, Aug., 1995, p.2.

²⁴ Ver Draganov, D. “La transición búlgara hacia la democracia” en Girón, J.(ed.) “La transición democrática en el centro y este de Europa”, Tomo II, ed.Univ. de Oviedo, 1997.

²⁵ Es interesante el análisis de la politóloga Baeva, I. “La transition bulgare 1989- 1995 dans le contexte historique”, Revue d’Europe Centrale, 1996, explicando los aspectos socio-culturales de la transición en los países del Este, citado asimismo por Roblizo, M. “Bulgaria...”, op.cit., p.49: según esta autora la transición de Bulgaria se inscribe en la transición más general de Europa del Este, pero a la vez posee sus propias peculiaridades, debido a varias características regionales.En palabras de Baeva existen tres grupos

Politólogos como Dimitrov, Diulgerova, Kolarova y Marcov²⁶ afirman que la caída del régimen en Bulgaria estuvo más bien determinada por las condiciones políticas que por la situación interior en el propio país²⁷. La iniciativa del cambio del régimen el 10 de noviembre de 1989 provenía desde el propio Partido Comunista²⁸, siendo los promotores de dicho cambio las personas del entorno más cercano del Primer Ministro y Secretario del Partido Comunista Zhivkov: se ha puesto en marcha un modelo de reformas, que debería garantizar al mismo partido el monopolio del poder, amenazado por la evolución a escala internacional, a cambio de un precio alto, pero soportable: la reforma interna del partido. Esta reforma a nivel político, como he apuntado anteriormente, ha sido precedida por un intento de reformas económicas, un intento de evolución hacia una especie de mercado, que no se han podido realizar de una manera efectiva.

La lentitud y escasez de las reformas durante los primeros años de transición hacia el libre mercado- 1991- 1997- se debía a que Bulgaria ha sido uno de los países que más problemas económicos ha tenido al tiempo de desligar su economía de la antigua URSS. A este retrato del país en el período de transformación contribuyeron otros factores, como la deuda externa y el proceso lento de privatizaciones, asimismo la

de cosmovisión: centroeuropea, balcánica y rusa con las siguientes peculiaridades, que dejan tanto su marca sobre el tipo del régimen y la reacción de resistencia ante el mismo, como asimismo sobre la transición hacia la democracia, determinando el punto de partida más favorable y la velocidad más alta de las reformas de los países de la Europa Central- La República Checa, Hungría y en menor grado Polonia en comparación con los países balcánicos. Aunque considero que en dicho proceso influyen asimismo otros factores de índole económica y política, coincido con Baeva al afirmar, que existen tres grupos de diferencias entre estas tres zonas geográficas:

- las relaciones entre el individuo y la comunidad: cuanto más al Este, predomina más la comunidad sobre el individuo,
- en cuanto al papel del Estado, cuanto más al Este, mas grande la importancia del Estado; yo añadiría, además: más grande la distancia entre el ciudadano y las autoridades administrativas,
- no hay que olvidar la diferencia, que proviene de las religiones: la diferente presencia social del catolicismo, el protestantismo y el cristianismo ortodoxo, en los Balcanes asimismo el Islam. Creo que no hay que restar importancia a la influencia de las creencias religiosas sobre las reformas económicas y políticas en la zona de los Balcanes. No hay que olvidar que el factor económico no es la medida absoluta para el desarrollo de todas las sociedades, incluso existen sistemas sociales y religiosos que se desarrollan miles de años, tomando como base otros valores (por ej. los sistemas religiosos e incluso político-religiosos de Tibet).

²⁶ Cit. por Roblizo, M. "Bulgaria- cambio social y transición a la democracia", ed. Catarata, Madrid, 2001, p.48.

²⁷ Desde el punto de vista sociológico, véase Kuran, T. "Legitimation from the Top to Civil Society: Political- Cultural Change in Eastern Europe", World Politics, vol.44, Nº1, 1991. Es importante apuntar, que en opinión de varios sociólogos, las reformas en Bulgaria, a diferencia de países como la antigua República Democrática Alemana, no surgieron con base en un amplio descontento social del régimen, sino los factores políticos han dado origen de estos cambios. Estos factores políticos se enmarcan (en mi opinión) en gran medida en la distribución de poderes económicos a escala internacional.

²⁸ Ver Roblizo, M. "Bulgaria...", op.cit., pp.43-81, que analiza todo el proceso de transición política y Plapomatias, V. "Introducción" al mismo libro, pp.12-13.

pérdida de mano de obra cualificada. Además, este período transitorio requería reestructuración macro- y microeconómica extensiva, incluida la liberalización de precios y del comercio interior, la estabilización de la inflación (tal término era desconocido para la economía socialista), el inevitable déficit presupuestario (tampoco existía déficit en el presupuesto socialista), la estabilización del desempleo surgido después de la caída del régimen, la introducción de intereses e intercambios reales, la reducción de la deuda externa, la privatización de empresas públicas y la liberalización del comercio y sobre todo, la organización del marco legal e institucional de la economía de mercado. Las características principales de la economía de aquel entonces eran la inestabilidad macro- y microeconómica, la inflación, el incremento del déficit presupuestario (porque el Estado asumió las pérdidas de las empresas públicas, que seguían funcionando en base a subsidios del Estado), las lentas reformas legislativas e institucionales y la escasez de las privatizaciones. La deuda externa creció considerablemente. A esto hay que añadir algunos importantes factores externos que afectaron la economía del país: la pérdida de mercados tradicionales, la crisis financiera en Rusia, las guerras en el Golfo y sobre todo, los conflictos bélicos en la antigua Yugoslavia, que impidieron crear una estable unión económica en los Balcanes, sino al contrario, se rompieron vínculos económicos tradicionales entre los países en la zona (el cierre de la frontera con Serbia como consecuencia del embargo internacional supuso importantes pérdidas, no solamente por el cese de las transacciones con los países de la antigua Yugoslavia, sino también por el corte de las vías de tránsito hacia el Occidente; a esto hay que añadir el efecto de “parálisis” de la actividad económica por la inseguridad de la guerra “a las puertas del país”- la capital de Bulgaria, Sofía, está aproximadamente a 400 kilómetros de Belgrado, que fue bombardeado por las tropas aliadas).

Durante la transformación, orientada a sustituir el sistema de planificación centralizada con el libre mercado²⁹, se crearon varios desequilibrios por la aparición de

²⁹ En general sobre el período de transformación en Bulgaria, se pueden consultar: Zloch, C. “Bulgaria in a Time of Change: Economic and Political Dimensions”, ed. Adershot, Hants, England, 1996; la obra colectiva de Bell, J. “Bulgaria in Transition: Politics, Economics, Society and Culture after Communism”, ed. Westview Press, 1998; Sobre el contexto político- económico en los Balcanes ver Sjoberg, O. y Wyzan, M. “Economic Change in the Balkan States”, ed. St. Martin’s Press, New York, 1991 y dos interesantes estudios recientes- World Bank (asimismo es de gran interés el anterior estudio del Banco Mundial sobre Bulgaria: “Bulgaria- Crisis and Transition to Market Economy”, agosto 1991, que se refiere al período inicial de las reformas), “Bulgaria- Public Expenditure Issues and Directions for Reform”, ed. World Bank, Washington D.C., 2003 y Giadzidis, E. “An Introduction to Post- Communist Bulgaria: Political, Economic and Social Transformation”, ed. Manchester University Press, 2002. Además: “Bulgaria: the

intereses distintos y contradictorios, incluso entre los grupos que estaban a favor del libre mercado. De este modo se han podido distinguir los siguientes grupos³⁰, que han condicionado la creación y el funcionamiento del mercado, el funcionamiento de las instituciones y la creación de nuevas instituciones:

A. El grupo de “fieles al régimen comunista”, que han sobrevivido a las reformas estructurales, contando con capitales, transferidos anteriormente por el Partido Comunista; se trata de una gran parte de la antigua burocracia, conociendo el funcionamiento de la “maquinaria estatal” y disponiendo de información sobre el mercado y las instituciones, con vínculos fuertes en el extranjero (sobre todo con grupos, procedentes de países de la antigua URSS).

B. Algunos de los que han promovido las reformas, beneficiándose de sus ventajas económicas (por medio de las privatizaciones o la contratación de la deuda externa del Estado, etc...).En el principio este grupo contaba con el amplio apoyo de los ciudadanos, pero poco a poco se ha convertido en una fracción , un “grupo de élite”, desligándose de las fuerzas, que al principio han dado su origen(las fuerzas vitales de la sociedad, ansiosa de reformas en todos los ámbitos) , negociando con los demás grupos y adquiriendo importante poder económico y político.

C. Quizá el grupo más importante – los lobbies, los grupos de intereses occidentales , las grandes corporaciones transnacionales³¹ que han ido extendiendo su

Impact of Reforms”, 3 Int’l Ref.L.288(1991); Alexandrov, S. y Petkov, L. “Paving the Way for Bulgaria’s Accession to EU”, 21 Fordham Int’l L. J.587(1997- 1998); Friedberg, J. y Zaimov, B. “Politics, Environment and the Rule of Law in Bulgaria”, 4 Duke J.Comp.&Int’l L.225(1993- 1994); Gray, Ch. Y Yanachkov, P. “Bulgaria’s Evolving Legal Framework for Private Sector Development”, 27 Int’l L.1091(1993); Kaslow, A. “Eastern Europe One Year Later: Massive Economic Transformance Now Under Way”, Europe, Washington, nov.1990, p.6.; asimismo son de gran interes los artículos de Pohl, C. y Djankov, S. “Restructuring Large Industrial Firms in Central and Eastern Europe: an Empirical Análisis”, 1996, editado por el Banco Mundial, disponible en www.econpapers.repec.org/paper/fthwobate y “Trade Reorientation and Productivity Growth in Bulgaria Enterprises”, 1999, edición del Banco Mundial y disponible en www.econpapers.repec.org/paper/fbwbrwps.

³⁰ He encontrado un análisis y clasificación parecidos en Flores, G. y Luengo, F. “El desafío de la ampliación hacia el este de la UE”, Economía Industrial, n 344, p.15 – 30; Sobre los grupos de intereses una visión similar en Stanchev, K. “Plunder and Informality in the Bulgarian Economy” en Dainov, E. y Panheva, M. “The Gray Economy In Bulgaria: reasons, consequences, policies”, ed. Centre for Social Practices, Sofia, 2002, pp.136-137.

³¹ Se sostiene, que la ampliación de Europa sirve exclusivamente a los intereses corporativos(ver nota anterior), porque mediante la expansión de las empresas transnacionales al Este:

- se aumenta la cuota de mercado para los productos de estas empresas
- se abren nuevos canales de suministro
- la actividad de la empresa se hace más efectiva por medio de acuerdos de subcontratación
- se obtiene una balanza comercial excedentaria
- se accede a una fuerza de trabajo barata y cualificada
- se controlan más activos y recursos estratégicos

influencia, en base a las aspiraciones de los gobiernos de los países del Este a organizaciones internacionales y a la UE. Se trata de un grupo de creciente importancia sobre todo después de la ruptura de varios vínculos económicos regionales, después de los conflictos bélicos en Yugoslavia que bloquearon la posibilidad de creación de una unión político – económica en los Balcanes.

Estos tres grupos principales actuaban, combinando sus fuerzas de capitales e información, creando un mercado desequilibrado y convirtiéndolo en una zona “gris” donde constantemente se creaban y desaparecían empresas, no se utilizaban adecuadamente los recursos, se creaba inseguridad económica y jurídica, conforme a los intereses de grupos. Y en este entorno asimétrico empezaron a aparecer o manifestaron su presencia anterior varios centros de poder económico.

En la situación descrita anteriormente el 8 de mayo de 1998 se aprobó la nueva LDC de Bulgaria y se creó la Comisión de Defensa de la Competencia de Bulgaria. El fundamento jurídico de esta ley lo constituye el art.19 de la Constitución de la República de Bulgaria, según el cual “la economía de la República de Bulgaria está basada en la libre iniciativa empresarial”. Más adelante, en el mismo artículo se establece que la ley crea y garantiza un trato igual en las condiciones legales para desarrollar una actividad económica, asegurando la prevención del abuso de posición dominante, la competencia desleal y protege al consumidor.

3. El proceso de adhesión a la Unión Europea.

Se puede afirmar que **desde el año 1998 hasta hoy día** se han producido importantes cambios positivos en el mercado, tendiendo a la seguridad – económica y jurídica – frente al ingreso en la UE³² con la activa participación de las instituciones de Bulgaria entre las que ocupa un lugar importante la CDC.

-
- se consigue repatriación de beneficios por las empresas transnacionales que operan en estos mercados
 - se rentabilizan los excedentes financieros
 - toma de posición en el mercado inmobiliario (que todavía mantiene precios relativamente bajos)
 - se incrementan los ingresos fiscales

³² Después de la pérdida de otras perspectivas, para los países balcánicos quedó como alternativa la adhesión a la UE, incluso desde el punto de vista de crear un marco de seguridad y estabilidad frente a más “balcanización” e inseguridad económica y política en esta cruce o medio camino entre dos culturas y religiones, que representan los Balcanes. Por otro lado, la UE establece entre las prioridades de su política la estabilización de los Balcanes como factor para su propia seguridad. Así, después de la ampliación en el 2007 Bulgaria será la última frontera exterior de la UE al Oriente, además de la vía terrestre más utilizada de comunicación entre Europa y Asia, una importante zona de máxima seguridad frente a los crecientes desequilibrios entre dichas dos culturas y religiones a escala global.

La Comisión(CE), en sus informes, ha destacado, que Bulgaria ha establecido una estrategia económica, que refleja los progresos realizados en la reforma.El programa económico a medio plazo, establecido por la Asociación para la Adhesión³³, se ha llevado a cabo con éxito y se ha logrado una estabilidad económica general.Se han abierto buenas perspectivas en cuanto al crecimiento económico, el control de la inflación, la reducción de la deuda pública, el aumento de las inversiones extranjeras³⁴ e internas.Se enfatiza que la liberalización del comercio y de los precios ha progresado, pero es necesario seguir trabajando para promover la competitividad, mediante la reestructuración de empresas, mejorar el entorno económico y estimular las inversiones externas e internas, simplificar los procedimientos jurídicos y administrativos y reforzar las instituciones de vigilancia del mercado.Se resume que Bulgaria es estable macrofinancieramente³⁵.En su informe de 2004³⁶, la Comisión reiteró su

³³ La Asociación para la Adhesión se creó el marzo de 1998(última revisión en mayo de 2003) con objetivo de integrar en un marco jurídico único las áreas prioritarias de trabajo, definidas en el Informe Periódico de la Comisión sobre los progresos, realizados en Bulgaria con vistas a la adhesión.La Asociación ha servido de punto de partida para reforzar la capacidad institucional de Bulgaria(incluida la CDC).La Asociación constituye el soporte de una serie de instrumentos, destinados a apoyar el esfuerzo de los países candidatos en su proceso de adhesión.Estos instrumentos incluyen, entre otras cosas, un Programa Nacional de Adopción del Acervo y la evaluación conjunta de las prioridades a medio plazo de la política económica.

³⁴ Es importante apuntar, que los países- principales inversores en Bulgaria son Austria y Grecia, seguidos por Alemania, Italia y Suiza(Agencia Búlgara de Inversiones Extranjeras- www.bfia.org y www.invest.bg.government.bg).Sobre la política de inversiones extranjeras en Bulgaria se pueden ver Kamenova, Ts. “The Investment Programme of the Bulgarian Government” , Vassilev, J. “Foreign Investment as a Renovation Factor for Bulgarian Economy” y Descamps, O., EBRD“Coment” en “Factors for Economic Growth in Bulgaria”, Conference, Sofia, 25.01.1999, ed.Center for Economic Development, Sofia, 1999.

³⁵ Se puede realizar un estudio comparativo de las posturas de la Comisión durante los años de transición hacia el libre mercado(en política de competencia y en general), para constatar el avance de las reformas en Bulgaria, en nuestro caso, en el área de la competencia.Un cuadro semejante presentan los factores de referencia para los países centroeuropeos, antiguos miembros del Consejo de Ayuda Económica Mútua durante el período de las reformas:

Ver Decisión del Consejo de 30.03.1998(DO L 121 de 23.04.1998); Dictamen de la Comisión COM(97)2008final: en lo concerniente a la defensa de la competencia, en el Dictamen la Comisión considera que a lo que se refiere a los acuerdos entre empresas, en Bulgaria se han realizado progresos institucionales y legislativos.Sin embargo, la puesta en práctica, la aplicación concreta y el control exigían reformas adicionales regulares.Se consideraban más modestos los progresos en materia de ayudas estatales, en particular por lo que se refiere a la transparencia en la concesión y la creación de una autoridad de control que funcione correctamente.

Informe de la Comisión COM(97)2008final;Informe de la Comisión COM(98)707final: en cuanto la defensa de la competencia estos dos informes tomaron nota de los progresos en la aplicación del derecho antitrust, pero insistieron también en la necesidad de realizar un esfuerzo adicional por lo que respecta a la vigilancia de las ayudas estatales.

Informe de la Comisión COM(99)501final: en lo concerniente a la defensa de la competencia se constata, que Bulgaria ha cumplido en parte las prioridades de la Asociación- eran necesarios esfuerzos suplementarios en materia de control de ayudas estatales.

Informe de la Comisión COM(2000)701final: este informe observaba algunos progresos en materia antimonopolio gracias a la reorganización de la CDC.Por el contrario, los resultados en materia de ayudas estatales seguían siendo insuficientes.

reconocimiento de Bulgaria como una economía de mercado funcional con capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas de mercado dentro de la UE y constató el avance de las reformas estructurales, particularmente en cuanto al papel creciente del sector privado, la reducción de las ayudas estatales y el desarrollo del sistema bancario.No obstante, se enfatiza la necesidad de reformas adicionales, tales como racionalización de los procedimientos reguladores del sector empresarial, la mejora del marco legal y administrativo, la reestructuración y liberalización del sector de la energía e introducción de más flexibilidad en el mercado laboral.En el último informe del año 2005 sobre las perspectivas de la adhesión, los capítulos de las negociaciones han sido divididos en tres categorías en función del cumplimiento de las exigencias de la Comisión y de los compromisos acordados en los actos en el período de pre- adhesión.En el primer lugar en la lista de los capítulos que se han cerrado(con cumplimiento de las exigencias más importantes que se ha comprometido a cumplir Bulgaria) es el capítulo “Política de la competencia”.La Comisión destacó que Bulgaria está lista para el ingreso en la UE (si se sigue el cumplimiento de los capítulos cerrados provisionalmente, este ingreso está previsto para el 01.01.2007), porque responde plenamente a las exigencias para establecer medidas efectivas antitrust y controles a las ayudas de Estado.La Autoridad Comunitaria reiteró que la legislación de defensa de la competencia está armonizada, salvo algunas disposiciones del nuevo Reglamento N° 1/2003(que se armonizarán próximamente, en el período hasta la fecha de la adhesión) y además, que en Bulgaria existen capacidades administrativas y judiciales en lo concerniente al antitrust y las ayudas de Estado y que la aplicación de las leyes en estas materias es efectiva.Es de gran interés apuntar (y esto da por entender la reiterada importancia de las instituciones de defensa de la competencia en general como guías de las política pública económica, sobre todo en los países con alto grado de dependencia

Informe de la Comisión COM(2001)700final- SEC(2001) 1744: según este informe, la CDC, reestructurada el 2000, realizaba una actividad importante en materia antimonopolio y en materia de ayudas estatales: la creación en el Ministerio de Finanzas de un grupo de trabajo sobre la legislación relativa a las ayudas estatales era un signo positivo.

Informe de la Comisión COM(2002)700final- SEC(2002) 1400: en lo que se refiere a la competencia, se constató que Bulgaria progresó en la aprobación de una legislación antitrust y de control de las ayudas estatales, mejorando las capacidades administrativas de la CDC.

Informe de la Comisión COM(2003)676final- SEC(2003) 1210: en lo concerniente a la defensa de la competencia este informe estimaba que Bulgaria había alcanzado un grado generalmente satisfactorio de adecuación al acervo comunitario en materia de defensa de la competencia, pero que, por el contrario, debía concluir su adecuación en materia de ayudas estatales.

económica de factores externos) que la Comisión recomienda al Parlamento y al Gobierno seguir más estrictamente las directrices, trazadas por la CDC respecto a los actos normativos de futura aprobación. En cumplimiento de esta recomendación el Presidente del Gobierno ha aprobado una orden, por la que los órganos ministeriales deben consultar con la CDC cada una de las futuras propuestas de legislaciones en el ámbito económico, antes de la propuesta normativa.³⁷ Se recomienda trabajar en dirección a la alineación de los esfuerzos del Ejecutivo General, los órganos independientes sectoriales y la CDC para establecer definitivamente una economía libre de mercado con todas sus características.

Así, en un período muy breve se ha efectuado una rápida evolución del mercado y las instituciones. El avance de las reformas ha permitido consolidar un nuevo marco legal e institucional que sigue reforzándose: por causa de la considerable expansión de las empresas transnacionales y los intereses corporativos se van suprimiendo más barreras hacia la libre competencia y al establecimiento definitivo de un libre mercado³⁸. El ingreso de Bulgaria en la OTAN (el 26 de marzo de 2003), así como el reciente ingreso en la UE sirven como catalizadores de estas reformas económicas y políticas.

4. Objetivos de la política de competencia en las economías en transición.

Finalmente, considero necesario apreciar algunos de los aspectos en relación con los objetivos de las autoridades antitrust en las economías en transición. Creo que el principal objetivo de estas instituciones en países como Bulgaria es establecer definitivamente la economía de libre mercado y este objetivo prima sobre objetivos como el bienestar del consumidor u otros objetivos de tipo social, aunque en la mayoría de los casos es compatible con ellos. Este tipo de autoridades en economías transitorias juegan un papel importante respecto a la misma reestructuración del mercado, y, dependiendo del caso, sobre la reestructuración del estatus antiguo de poder económico y el establecimiento del nuevo esquema de poderes en el mercado. A diferencia de las

³⁶ Informe de la Comisión COM(2004)657final- SEC(2004) 1199: se subraya, que la política de competencia de Bulgaria se ajusta hoy en día en gran medida a la política de la UE en este ámbito. Sin embargo se tiene que proseguir este esfuerzo de cara a la adhesión.

³⁷ www.minfin.gov.bg/docs/CONF

³⁸ Sobre la importancia de la libre competencia en relación con las inversiones extranjeras ver el análisis del borrador de la Ley de Defensa de la Competencia búlgara del 1998 de ABA- "Análisis of the Draft Competition Protection Act for the Republic of Bulgaria", 29 de septiembre de 1998, disponible en www.abanet.org/ceeli/publications ; Sobre el significado del principio de la libre competencia en general ver Areeda & Kaplow "Antitrust Analysis", op.cit., pp.7- 14.

autoridades de competencia en los países occidentales, destinadas a vigilar el estatus actual de estos poderes de mercado, la autoridad búlgara, por ejemplo, desempeña un papel activo durante la evolución y establecimiento de estos poderes. Precisamente por ello, son necesarias unas garantías para su creación y funcionamiento eficaz, así como definir la posición adecuada de esta autoridad respecto a los poderes públicos.

II. ORGANIZACIÓN DE LA CDC COMO AGENCIA INDEPENDIENTE.

Según el art.3 de la LDC de Bulgaria, la CDC es una autoridad pública independiente y especializada; las causas de su creación son la defensa de la economía de libre de mercado, la libertad de empresa y los intereses de los participantes en el mercado.

A diferencia de las demás autoridades reguladoras y a semejanza del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Cuentas, la CDC es independiente del Poder Ejecutivo y Judicial. La independencia se garantiza por sus relaciones con los poderes públicos, el sistema de elección de los comisarios por el Parlamento y por la organización interna en relación con la separación de las funciones de investigación y persecución³⁹.

Hay que subrayar que el alcance de la actividad de la CDC es muy amplio e incluye todas las denuncias por infracciones de la libertad de empresa. Esto debe ser así porque, como afirma la American Bar Association en su Análisis, es muy importante la vigilancia del mercado en su multidimensionalidad y variedad y de aquí la autoridad de este órgano en economías en transición, así que hay que concederle suficientes recursos y discrecionalidad. La discrecionalidad⁴⁰ es necesaria porque algunas veces las soluciones para el caso concreto no están prescritas detalladamente por las normas. Hay que acudir a interpretaciones doctrinales y a soluciones innovadoras y a veces es necesario rellenar lagunas legales. Así, actuando en todos estos ámbitos, en relación con la libertad de empresa, sus dictámenes no siempre reflejan la política económica oficial

³⁹ Esta última nota coincide con una de las recomendaciones de American Bar Association “Análisis of the Draft Competition Protection Act for the Republic of Bulgaria “del año 1998, op cit. , www.abanet.org/ceeli/publications y de Fox, E. “Competition Policy and Eastern Europe: the Bulgarian Project as a Case Study”, 60 Antitrust L.J.243(1991- 1992); www.cpc.bg .

⁴⁰ Por otro lado, como se afirma en el ABA “Análisis of the Draft Competition Protection Act for the Republic of Bulgaria” del año 1998, op cit. , www.abanet.org/ceeli/publications , el alto grado de discrecionalidad abre las vías para la corrupción, porque la CDC puede prohibir prácticamente todos los tipos de contratos.

del Gobierno o del Parlamento⁴¹, lo que demuestra una vez más el alto grado de independencia de la autoridad.

Es importante advertir que la independencia de este tipo de autoridades(las de defensa de la competencia) en una economía en transición es particularmente importante, porque la CDC debe evitar dos riesgos⁴²:

- 1) Si no se protege adecuadamente el proceso competitivo, si no se limita el poder monopolístico(u oligopolístico) y su explotación abusiva, si no se preservan los derechos de los consumidores y si no se garantiza el desarrollo económico, el mercado del país sufrirá graves distorsiones, que se van a incrementar por los desequilibrios de una economía en transición.
- 2) Si se restringe excesivamente la libertad de negocio, la libertad de elegir conductas y formas de organización para el negocio que son potencialmente útiles, la CDC puede impedir la eficiente actividad económica.

Hay que encontrar un balance entre estos dos riesgos y esto es válido para todos los órganos de defensa de la competencia, balance que se puede establecer a través del reforzamiento de la independencia de la CDC. En este sentido especialmente importante es la relación del órgano con los poderes públicos, que se va a estudiar a continuación.

En cuanto a las relaciones con el Parlamento, conviene constatar, que estas tienen las siguientes dimensiones:

- la CDC está creada por Ley y sus miembros son elegidos por el Parlamento; por medio de la elección el Parlamento controla la orientación política de los comisarios,
- el Parlamento puede modificar el régimen jurídico de la CDC,
- la Asamblea Nacional aprueba el presupuesto de la CDC y los proyectos a que se va a destinar,
- hay que destacar el control parlamentario por los diputados a título individual o a través de las comisiones parlamentarias;

Por consiguiente conviene resumir que se trata de un control fuerte del Parlamento sobre la CDC, parecido al control parlamentario sobre la Federal Trade Commission, destinado a corregir las acciones de la autoridad, cuando sea necesario,

⁴¹ www.cpc.bg .

⁴² Una constatación semejante, pero en relación con la normativa antitrust ha hecho Fox, E. "Competition Policy and Eastern Europe: the Bulgarian Project as a Case Study", 60 Antitrust L.J.243(1991- 1992).

siempre y cuando su actividad es inadecuada o ineficaz, dentro del marco de la política de desarrollo de un libre mercado.

El control parlamentario es una medida adecuada para evitar influencias políticas a corto plazo por el Ejecutivo en relación con las ideas democráticas: el amplio apoyo de una mayoría parlamentaria representa una barrera contra las interferencias políticas. En una economía en transición como la búlgara esta barrera es importante por la inestabilidad que puede causar un órgano influido por motivaciones políticas en un mercado en desarrollo.

Las relaciones con el Ejecutivo no tienen la misma fuerza y contenido, como por ejemplo en los EE.UU o España, sino al revés, se da un caso que se puede considerar paradójico: la CDC debe servir como guía del Ejecutivo en la elaboración de actos normativos, siguiendo la política de libre mercado. Como he enfatizado anteriormente, la Comisión Comunitaria, en su informe del año 2005 recomienda al Ejecutivo (y al Parlamento) seguir estrictamente las directrices, trazadas por la CDC respecto a los actos normativos de futura aprobación. El Presidente del Gobierno, en una reciente orden, obliga a los órganos ministeriales a consultar con la CDC cada una de las propuestas normativas en el ámbito económico; la consulta previa con la CDC es condición de la entrada de las propuestas para votación en el Consejo de Ministros. Así el mismo Ejecutivo reconoce la prioridad de las acciones de la CDC en cumplimiento de su misión de garante del libre mercado y autolimita sus acciones en dichas áreas. De tal forma el Ejecutivo, por medio de la CDC puede recibir directamente las directrices económicas de la Comisión (la CDC formará parte de la Red de Autoridades de Defensa de la Competencia), introduciéndose, de este modo, una coordinación en los esfuerzos de defensa de la competencia de las correspondientes autoridades en la Unión Europea. Volviendo a la tesis de Hofstadter (la necesidad de detener y controlar las concentraciones de poder como amenaza para el estado democrático)⁴³ y de acuerdo con esta tesis, la política antitrust (esta vez a escala UE, porque el autor desarrolla su tesis, basándose en la economía de los EE.UU) está orientada a equilibrar los poderes existentes en el mercado (europeo) que operan con más facilidad en economías en transición, donde hace pocos años no han existido normas o “reglas de juego definidas”, lo que ha condicionado un peligro para el equilibrio económico en el mercado europeo,

⁴³ Hofstadter, R. “What Happened to Antitrust Movement?” en “The Paranoid Style in American Politics and Other Essays”, ed. Knopf, New York, 1965, pp.205- 211.

así como un peligro para la configuración de los poderes a nivel europeo. La creación de la autoridad búlgara independiente, libre de directrices estrictas (así como de capturas relacionadas con el inflexible aparato burocrático) del Ejecutivo, es una de las maneras para introducir equilibrio y seguridad económica en una importante región que es el centro de los Balcanes⁴⁴, alrededor de la cual surgen constantemente conflictos de intereses con bases económicas, políticas y étnicas. Introduciendo tal seguridad se favorecen, al mismo tiempo, las inversiones de las empresas transnacionales, que necesitan nuevos espacios de expansión.

La Comisión de Defensa de la Competencia de Bulgaria ha sido objeto de una reestructuración destinada a reforzar su independencia respecto al Ejecutivo y a reorientar sus recursos hacia la resolución de los problemas más graves de la competencia en un mercado en transformación, desarrollando su capacidad administrativa, así como su labor en lo que a la aplicación de la normativa se refiere.

La CDC no tiene delegaciones territoriales y realiza toda su actividad desde su sede en Sofía.

III. RÉGIMEN DE LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE BULGARIA.

1. Elección de los miembros de la CDC.

La CDC está compuesta por el Presidente, dos Vicepresidentes y 4 vocales, nombrados y cesados por el Parlamento por un plazo de 5 años, renovable por una sola vez (art.4 LDC). De este modo se establece un vínculo estable Parlamento – órgano independiente de defensa de la competencia, garantizando al mismo tiempo la continuidad en la actividad de la CDC. La elección de los candidatos por el Parlamento consta de dos fases:

- la elección del Presidente
- la elección de los comisarios

⁴⁴ Creo que este “núcleo de seguridad económica”, que se intenta crear en la zona, más adelante podrá expandirse a otros pequeños países con posición estratégica, pero con alto grado de dependencia de factores externos como la República de Macedonia y Croacia, siguiendo estrictamente el modelo de Bulgaria y Rumania, aunque en este último país el proceso de competencia, la economía de mercado y la actividad de la respectiva autoridad todavía presentan algunos problemas (ver el último informe del año 2005 de la Comisión Comunitaria, disponible en www.europa.eu.int/comm).

El 3 de octubre de 2003 la Asamblea Nacional ha elegido los nuevos miembros de la CDC⁴⁵ y el procedimiento de la elección no se ha limitado a la propuesta y votación, sino que se han realizado audiencias con los candidatos, que han sido interrogados sobre sus aceptaciones del papel y las prioridades de la nueva CDC. Creo que esto es muy importante con vistas a los objetivos del órgano de defensa de la competencia en la economía en transición, porque más que todo es necesario que los comisarios tengan una aceptación adecuada de la necesidad de la transición hacia el libre mercado, que no sean partidarios de la economía centralizada⁴⁶. Además, ellos deben de ser conscientes que la práctica de los órganos de defensa de la competencia en mercados en transición a veces será distinta de los modelos, empleados en la técnica de defensa de la competencia de las autoridades antitrust de los EE.UU y de los países de Europa, porque se presentarán problemas de mercado impropios para estos países, así que deberán buscarse soluciones nuevas e innovadoras. No es necesario aplicar siempre las soluciones de dichas autoridades, porque a veces estas soluciones podrán tener efectos negativos en el caso de una economía en transición. En este aspecto se pueden dar como ejemplo los acuerdos verticales, que se considera que en principio favorecen la competencia en los países occidentales, pero en países del Este, donde el sistema centralizado se basaba en una excesiva integración vertical, se podría llegar a la supervivencia de estas mismas estructuras (algunas de las cuales han pasado enteras de las manos del Estado a manos privadas durante las privatizaciones). Hay que reformar, desligar y reestructurar muchas de estas estructuras y esto debe ser un deber prioritario de la CDC.

Considero que la elección de los vocales por el Parlamento es una solución eficaz, garantizando la independencia de la CDC, por las siguientes razones:

- en primer lugar, se garantiza la independencia respecto al Ejecutivo, que no puede nombrar o cesar a los comisarios. El órgano está perfectamente separado de intervenciones del sistema de órganos del Ejecutivo, quedando en el mismo esquema de la Administración y esto es importante para una economía en transición porque se evitan influencias de políticas a corto plazo, realizadas por el Gobierno y se da prioridad a una política a largo plazo, promovida por el Parlamento (en relación

⁴⁵ www.minfin.gov.bg/docs/CONF .

con las políticas de promoción de la economía de libre mercado).La elección por el Parlamento corresponde a las ideas democráticas, los comisarios deben tener el amplio apoyo de una mayoría en el Parlamento y así se evitan elecciones basadas en motivaciones políticas.

- en segundo lugar, porque se pueden evitar las capturas, propias para los modelos de organización burocráticos con toma unipersonal de decisiones.En caso de que los comisarios se elijan por el Ejecutivo, junto con la elección se pueden trasladar capturas y en el caso de elección por el Parlamento, este traslado de capturas se puede evitar.

2. Quorum y mayorías.

La CDC se entiende válidamente constituida con la participación de 5 vocales. Para la adopción de las decisiones se necesita una mayoría de 4 votos(art.33 y 36.1 del Reglamento de la CDC).En caso de que estén presentes menos de 7 vocales y no se puede llegar a la mayoría absoluta de 4 votos, se presume que la solicitud se desestima o que se deniega la autorización solicitada(art. 36.1 del Reglamento de la CDC).De esta manera se refuerza la garantía de la colegialidad: la mayoría absoluta, formada por la mayoría de los miembros de la CDC es necesaria para todos los casos.

3. Requisitos de elegibilidad e incompatibilidades.

La LDC expresamente prevé que el Presidente tiene que ser jurista con experiencia profesional de más de 10 años.Esto es especialmente importante porque se trata de una nueva clase de órgano en la economía en transición que realiza tareas nuevas, que exigen una larga y amplia experiencia.

Todos los vocales deben cumplir los siguientes requisitos(art.4 LDC):

- ser nacionales del país
- ser economistas o juristas con experiencia profesional de más de 5 años
- ser expertos en la materia
- deben de respetar las normas morales
- no ser condenados con pena de cárcel por delito doloso

⁴⁶ Ver en este contexto Fox, E. "Competition Policy and Eastern Europe: the Bulgarian Project as a Case Study", 60 Antitrust L.J.243(1991- 1992).

- no pueden ocupar otro puesto remunerado, excepto cuando ejercen una actividad de investigación o enseñanza
- no pueden ser beneficiarios de cualquier forma de empresas

Dentro de esta lista de incompatibilidades se pueden distinguir requisitos de carácter general, como por ejemplo el respeto de las normas de la ética: una exigencia difícil de definir sin el conocimiento de la persona y sus cualidades. Este requisito, junto con la prohibición de ser beneficiarios de empresas – públicas o privadas – es un intento del legislador de evitar la corrupción dentro de la CDC.

El Presidente, los Vicepresidentes y los vocales deben jurar ante el Parlamento (art.4.5.LDC y art.76.2.de la Constitución de Bulgaria).

En cualquier caso, como ya se ha apuntado, una exigencia implícita, pero importante, es la orientación de los comisarios pro-mercado, porque si son partidarios de modelos centralizados, la autoridad no podrá cumplir su misión.

4. Duración del mandato y cese de los miembros.

Como se ha indicado anteriormente, el mandato de los comisarios coincide con el establecido en la mayoría de las legislaciones, que regulan la organización y funcionamiento de las autoridades antitrust – 5 años, renovables por una sola vez. Esta única renovación garantiza la continuidad en el ejercicio de las funciones de la autoridad: se supone que los mandatos de algunos de los vocales serán renovados, y, al mismo tiempo, la única renovación es una garantía frente a las capturas de los grupos de intereses.

El Parlamento no puede cesar libremente a los comisarios. Las causas de cese están establecidas en el art.5 LDC:

1. Renuncia – un acto unipersonal por parte del vocal.
2. Haber sido condenado con pena de cárcel por delito doloso.
3. En caso de imposibilidad de cumplir sus obligaciones por más de 6 meses.
4. En caso de incompatibilidad sobrevenida – se trata de las circunstancias citadas en el párrafo anterior.
5. En caso de muerte.

En todos estos casos en el plazo de 1 mes(que transcurre desde la notificación al Parlamento de la circunstancia por el Presidente), el Parlamento elige un nuevo vocal cuyo mandato termina con el mandato del vocal cesado.La seguridad, introducida con la

estricta enumeración de las causas tasadas de cese, refuerza una vez más la independencia de los comisarios y de la autoridad.

IV. LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA CDC EN RELACIÓN CON SUS FUNCIONES.

La actividad de la CDC se efectúa por su administración, dirigida por el Presidente⁴⁷. Esta administración incluye (art.15 del Reglamento de la CDC):

1. El Secretario, que dirige administrativamente la CDC y está directamente subordinado al Presidente.
2. La Administración general, que está organizada en dos direcciones: “Dirección económico – financiera y gestión de la propiedad” y “Dirección jurídico – administrativa y de información”.
3. La Administración especializada, que está organizada en las siguientes direcciones: “Antimonopolio y concentraciones”, “Política de ayudas públicas a las empresas”, “Competencia desleal”, “Análisis sectoriales” y “Integración Europea y política de la competencia”. Dentro de la Dirección “Antimonopolio y concentraciones” se han creado los siguientes departamentos:
 - Cárteles
 - Abuso de posición dominante
 - Concentraciones

El criterio funcional de organización de la CDC es conveniente porque contribuye a la especialización de los funcionarios y a la eficacia de las actividades de las Direcciones, que son las unidades de apoyo de la CDC y no órganos independientes de decisión respecto a la CDC. Por otro lado, se cumple la exigencia de división de las funciones de investigación y persecución, que no se realizan por unos mismos funcionarios.

Los departamentos y unidades de la CDC se crean y modifican por orden del Presidente de la CDC (art.16 del Reglamento de la CDC). Es conveniente que la misma Comisión modifique su estructura interna, porque se trata de un aspecto en relación con la independencia de la autoridad: como he apuntado anteriormente, la división de las

⁴⁷ Los dos Vicepresidentes ayudan al Presidente en sus funciones, realizan las tareas que él les encarga y lo sustituyen bajo orden para casos concretos (art.11 del Reglamento de la CDC).

funciones de investigación y persecución es una garantía importante para la independencia de la CDC.

El año 2000 se ha realizado una reestructuración de la CDC con el objetivo de una actuación más eficaz en defensa del libre mercado, siguiendo las recomendaciones de la Comisión⁴⁸.

V. FACULTADES DE LA CDC.

La CDC es un órgano con amplias potestades, aunque no tiene atribuida la facultad normativa. Se puede considerar que la CDC es un órgano de control y consultivo, que tiene atribuidas las siguientes facultades básicas(art. 7 de la LDC y art.6 del Reglamento de la CDC):

1. Realizar la defensa contra acuerdos, decisiones y prácticas paralelas que puedan producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia y contra los abusos de posición dominante, por medio de :

- a. La potestad sancionadora
- b. Las autorizaciones de determinadas conductas.

2. El control sobre las concentraciones.

3. Realizar la defensa contra actos de competencia desleal y contra otros comportamientos que pueden tener como efecto el impedimento, la restricción o el falseamiento de la competencia.

4. Valoración y control de las ayudas públicas.

En cumplimiento de estas funciones la CDC efectúa otras actividades que se van a analizar más adelante en el trabajo.

El análisis de las funciones de la CDC no va a seguir la línea de exposición del trabajo hasta el momento: el régimen de investigaciones, de imposición de sanciones y de autorizaciones es prácticamente idéntico al régimen existente en España, aunque se pueden destacar algunas diferencias: el procedimiento sancionador se puede iniciar asimismo por el Ministerio Fiscal (art 36.(1)4 LDC).Esto amplía las posibilidades del Gobierno para controlar las situaciones de abuso de mercado.La iniciación del procedimiento, de igual modo que en España, se puede realizar tras la denuncia de cualquier persona interesada(consumidor, competidor, etc...) y en esto se materializa

una vez más la intención del legislador de vestir con una amplia discrecionalidad la CDC, aunque creo, y en esto coincido con las notas en el Análisis de ABA⁴⁹, que se deben admitir denuncias anónimas, pudiéndose asimismo iniciar un procedimiento en base a algún artículo de la prensa o reportaje televisivo. Así, la discrecionalidad de la CDC se puede acercar a la así llamada “prosecutorial discretion” de las autoridades antitrust de tipo anglosajón. Esta discrecionalidad en la persecución es importante para una economía en transición, pues cualquier medio para el inicio de la investigación y asimismo cualquier prueba relevante puede llevar a una resolución sustantiva, condenando graves abusos de mercado, siempre teniendo en cuenta las restricciones de información que sufre una autoridad de defensa de la competencia en un mercado de evolución rápida, como en el caso de Bulgaria.

Además, existen reglas especiales en materia de pruebas: cuando se estime necesario y exista peligro que alguna prueba de relevancia sustancial puede ser escondida o si la empresa impide entregar la prueba, se puede proceder a (art.41aLDC):

- Registro de establecimientos utilizados para la actividad de la empresa o en que se guarden documentos
- Registro de medios de transporte
- Retención de documentación y grabaciones de datos
- Vistas verbales

La recogida de estas pruebas se realiza a petición del Presidente de la CDC al juzgado del distrito donde se encuentra la sede de la empresa y con autorización del juez, cuando existen datos suficientes para presumir que en el establecimiento o en los medios de transporte se encuentran pruebas que tienen importancia para el proceso (art.41b.LDC). De este modo el legislador garantiza los derechos de los interesados, no permitiendo las búsquedas generales de pruebas y al mismo tiempo se permite realizar investigaciones por sorpresa, garantizándose unos amplios poderes de investigación de la CDC de acuerdo con las últimas tendencias en Europa (me estoy refiriendo al Reglamento N° 1/2003) y EE.UU. En cuanto a las mismas pruebas, una pauta específica de la legislación búlgara es que las pruebas, adquiridas en un procedimiento ante la CDC no se pueden emplear en otros procedimientos ante el mismo órgano. Creo que esta

⁴⁸ Ver Informe de la Comisión COM(2000) 701 final, donde se constatan los progresos, realizados por la CDC y el Reglamento Interno de la CDC (publicado en el BO N°99, 11.11.2003 y modificado el 27.08.2004).

prescripción de la ley restringe de una manera injustificada la discrecionalidad de la CDC.

El caso más importante y significativo de control sobre los comportamientos restrictivos de la competencia se puede encontrar en el sector de los seguros: la CDC ha sancionado con una multa de 350 000 levas (que son casi 180 000 euros) a las compañías aseguradoras “Bulstrad”,S.A., “Alianz- Bulgaria”, S.A., “DZI”, S.A., “Bul-Ins”, S.A., “Vitosha”, S.A., “Euroins”, S.A., “Orel”, S.A., “Jupiter”, S.A. (2003) por su infracción del art.9LDC (que trata los acuerdos prohibidos entre empresas)⁵⁰. Tanto la Comisión Comunitaria, como el Análisis de ABA enfatizan la necesidad de un aumento de las multas para que la CDC realice más eficazmente su función de “disciplinar” a los agentes de mercado⁵¹.

En cuanto a las autorizaciones, se ha apuntado varias veces, incluso en el Análisis de ABA⁵², que el exceso de notificaciones puede dificultar las tareas de la CDC(se trata de un problema idéntico que en el caso de España): por miedo de sanciones a veces se notifican acuerdos sin efecto relevante para la competencia y esto puede dificultar la tarea de la autoridad, no permitiéndole concentrar sus esfuerzos sobre los casos importantes.La solución de esta situación es la introducción de otro remedio, específico para el derecho norteamericano- las cartas administrativas(busines review letters), trazando unas directrices más claras para las actuaciones de los agentes de mercado, que podrían solicitar de la CDC estas directrices.La otra opción, que considero más eficaz, de suprimir el deber de notificar, ya se ha establecido en la UE con el Reglamento N°1/2003 y se ha propuesto en España con el Libro Blanco para la reforma de la Ley de Defensa de la Competencia⁵³.Sin embargo, considero que en el caso de Bugaria, donde todavía queda mucho por hacer en relación con la “educación del empresario” respecto a las prácticas dañinas a la competencia, las notificaciones son un buen remedio para

⁴⁹ ABA “ Análisis of the Draft Competition Protection Act for the Republic of Bulgaria “del año 1998, op cit. , www.abanet.org/ceeli/publications.

⁵⁰ Ver Informe Annual de la Comisión de Defensa de la Competencia de Bulgaria de 2003, disponible en www.cpc.bg ; ver documento CCNM/ GF/COMP/WD(2004)33, 09.02.2004, disponible en www.oecd.org/dataoecd .

⁵¹ Ver Informe de la Comisión de 2005 “Bulgaria...”, op.cit, disponible en www.europa.eu.int y las recomendaciones del ABA “ Análisis of the Draft Competition Protection Act for the Republic of Bulgaria” del año 1998, op cit. , www.abanet.org/ceeli/publications, que ofrece el ejemplo de las sanciones insignificantes a dos compañías, cuyas actuaciones distorsionaron gravemente el mercado norteamericano- se trata de General Motors y Firestone(1949).

⁵² ABA “ Análisis of the Draft Competition Protection Act for the Republic of Bulgaria “del año 1998, op cit. , www.abanet.org/ceeli/publications.

⁵³ Publicado por el Ministerio de Economía y Hacienda el 25.01.2005.

evitar infracciones y como paso siguiente hay que acudir a las cartas administrativas(para evitar la saturación de CDC de notificaciones).Ya más adelante se puede proceder a la eliminación de las notificaciones, actuando todo el sistema en base a denuncias para hacer que las mismas empresas “vigilen” el comportamiento de sus competidores.

El control de las fusiones sigue estrictamente las directrices comunitarias⁵⁴, en cuanto a la armonización de la legislación, como asimismo respecto a su aplicación.La CDC será un buen instrumento para realizar este control a nivel comunitario(y lo mismo se refiere a las medidas antimonopolio) en la recién creada Red de Autoridades Nacionales de Defensa de la Competencia.

La multifuncionalidad de la CDC se determina asimismo por la realización de las tareas en defensa de los consumidores y usuarios(igual que la Federal Trade Commission), a veces en relación con las restricciones a la competencia.Este área de trabajo de la CDC ha sido criticado por algunos autores búlgaros⁵⁵.Sin embargo, considero que la CDC debe seguir actuando en el área de defensa de los consumidores, por las tres razones:

- en primer lugar, porque en un mercado en transición los abusos sobre los derechos de los consumidores son muy frecuentes y en la mayoría de los casos están relacionados con las restricciones a la competencia(en principio no existe gran variedad de empresas que ofrecen productos y servicios)
- de tal modo, los resultados de las investigaciones llevadas a cabo en uno de los dos campos(defensa de la competencia/ defensa de los derechos de los consumidores), se podrían emplear para el otro campo de actuación del Ejecutivo.Así se ahorran esfuerzos institucionales, reduciendo el coste del sistema administrativo y se facilitan los denunciantes, que en el caso contrario probablemente tendrían que poner dos denuncias frente a dos órganos diferentes.
- en tercer lugar la multifuncionalidad viene a incrementar la autoridad de la institución ante las empresas y los ciudadanos, porque la misma autoridad los puede sancionar para dos importantes tipos de infracciones.Más adelante volveré

⁵⁴ Ver Informe de la Comisión del 2005- “Bulgaria: Comprehensive Monitoring Report”, Bruselas, 25 de octubre de 2005, SEC(2005) 1352 534 final.

⁵⁵ Krastev, R. “Libre comercio y proteccionismo.La competencia como factor antiinflación”, 1998, disponible en www.aeaf.minfin.bg/cms/docs/bg/izdania :el autor considera que la integración de las dos funciones en un mismo órgano crea confusión y no permite la concentración en los problemas de la

sobre el tema de la importancia de la autoridad de las instituciones que funcionan en estos dos ámbitos(un ejemplo significativo en este aspecto es la FTC de los EE.UU), pues estos órganos(la CDC en nuestro caso) están llamados a la importante tarea de disciplinar los agentes de mercado, animarlos a proseguir su actitud emprendedora(abriendo las barreras de entrada) y prevenir distorsiones del mercado a largo plazo.

El Análisis de ABA reconoce la existencia de objetivos en tensión entre el derecho antitrust y el derecho de competencia desleal: se afirma, que cuando se elige entre estos dos grupos de objetivos, la elección de la decisión conveniente es menos transparente y el proceso de toma de decisiones es más subjetivo, con posibilidades de influencias externas.Se recomienda la separación de funciones en antitrust y protección del consumidor o no requerir de la CDC que investigue todas las denuncias⁵⁶.

Creo conveniente hacer una observación importante en relación con las resoluciones de la CDC.El art.57 de la LDC no prevé la publicación de la resolución, a diferencia de las normativas de España y los EE.UU.La publicación es importante con vistas a la seguridad jurídica y la transparencia en el proceso resolutorio.Aún sin expresa disposición legal se debe realizar publicación por estos dos principales motivos.

Hay que enfatizar en otra característica de la LDC - la posibilidad de reducir o eliminar la responsabilidad administrativa en el caso de los acuerdos prohibidos, cuando la empresa ofrezca voluntariamente, durante el transcurso del proceso, una prueba sustancial para comprobar la infracción, pero sólo en caso de que la empresa haya dejado de participar en el acuerdo o práctica concertada(art.59aLDC).La responsabilidad en caso de los acuerdos prohibidos se puede eximir cuando la empresa entregue pruebas, que según las consideraciones de la CDC constituyan razón suficiente para la iniciación del procedimiento de infracción. En todo caso estas pruebas tienen que ser entregadas antes del inicio del procedimiento de infracción y antes de los demás participantes en la infracción(art.59b LDC).Dichas medidas se han adoptado para evitar la expansión de los cárteles(uno de los últimos focos de la actividad de la FTC, la División Antitrust y la Comisión Comunitaria son los cárteles internacionales).Se trata de núcleos fuertes de poder económico, que no se pueden detectar fácilmente, sobre

defensa de la competencia; Sobre el progreso en los resultados, obtenidos por la CDC en la defensa de los consumidores ver los citados informes de la Comisión, disponibles en www.europa.eu.int .

⁵⁶ Las recomendaciones del ABA “Análisis of the Draft Competition Protection Act for the Republic of Bulgaria “del año 1998, op cit. , www.abanet.org/ceeli/publications.

todo por insuficiencia de información sobre sus actividades. Se aplica un método bastante efectivo: la entrega de pruebas por los propios participantes en el acuerdo. Estas partes del acuerdo deben ser incentivadas para emprender la actitud de “traicionar” a sus “cómplices”. En este caso depende mucho de la autoridad del órgano de defensa de la competencia y de su actitud activa en persecución de las infracciones. Precisamente la persecución activa de las infracciones es lo que puede incentivar a algunos participantes en acuerdos de cártel a suministrar la información necesitada.

Estas soluciones del legislador, además de innovadoras⁵⁷ y siguiendo las tendencias en la UE y los EE.UU, garantizan una mayor eficacia durante el período de investigación, pero abren la posibilidad de corrupción. Es necesario que en cada caso se justifique debidamente la causa de la reducción de la sanción o la extinción de la responsabilidad para no convertir dicho instrumento en una brecha en la ley, por medio de la que van a ser exculpadas empresas que realicen presiones sobre el órgano de defensa de la competencia.

En materia de ayudas públicas junto con la CDC se ha creado otra autoridad de control: se trata del Departamento de Ayudas Estatales del Ministerio de Hacienda, con características de órgano ejecutivo. La dualidad de los organismos en materia de control y compatibilidad de las ayudas estatales se debe a las recomendaciones de la Comisión para un régimen más estricto de control de dichas ayudas y transparencia en su concesión. La dualidad garantiza estos objetivos, estableciendo una barrera institucional contra la corrupción, aumentando, al mismo tiempo, los trámites administrativos para la concesión de las ayudas. Se constata un desarrollo de las capacidades de los dos órganos- la CDC y el Departamento de Ayudas Estatales, así como en lo que se refiere a los resultados de la aplicación normativa y la adopción de un plan regional en materia de ayudas públicas⁵⁸.

Creo que es conveniente enfatizar otra función de la CDC que considero importante y que es propia para el esquema funcional de la CDC: la CDC ha participado intensamente en el proceso de privatizaciones (dinámico y con alto grado de intensidad en los últimos años), pues la aprobación de la Comisión era conditio necesaria para

⁵⁷ En España el Ministerio de Economía y Hacienda ha publicado recientemente el “Libro Blanco sobre la reforma de la LDC” de 25 de enero de 2005, en que se proponen reglas de exculpabilidad, semejantes a las de la legislaciones estadounidense y europea en esta materia.

⁵⁸ www.europa.eu.int/scadplus.

poder proceder a la privatización⁵⁹. De este modo, el Gobierno introdujo más transparencia y control respecto al proceso de privatizaciones, seleccionando cuidadosamente los compradores de empresas de los sectores vitales para la industria y el comercio.

Las demás funciones de la CDC son las siguientes:

- La abogacía de la competencia⁶⁰, que realiza la autoridad ante el Ejecutivo (he enfatizado la Orden del Presidente del Gobierno que obliga a las unidades administrativas a consultar sus futuros planes de propuestas normativas con la CDC). La CDC realiza dicha tarea de abogacía de la competencia ante las autoridades reguladoras (muchas veces en base a los análisis sectoriales, que se analizarán a continuación) y ante los juzgados (art. 7(1)4, aunque considero que la actividad ante los juzgados es escasa y debe reforzarse).

La abogacía de la competencia, que realiza la CDC es muy importante porque define la posición de la autoridad como “organizadora” del proceso de liberalización del mercado, coordinando los esfuerzos de los poderes públicos y asesorando los órganos del Ejecutivo, el Parlamento y los Juzgados en el ámbito de la competencia. La CDC debe proseguir sus esfuerzos en dicho aspecto, porque esto garantizaría buenas condiciones, establecidas por los poderes públicos para el futuro desarrollo económico del país⁶¹.

- Elaboración de análisis sectoriales- art. 7(1)5 LDC.

Los análisis sectoriales pueden ser iniciados en relación con un problema actual importante para la sociedad en relación con la competencia, que ha sido planteado por autoridades públicas, medios de comunicación, organizaciones sectoriales, asociaciones comerciales, etc...; cuando durante el proceso de investigación de la CDC se constaten problemas en un sector concreto de la economía desde la perspectiva de la competencia;

⁵⁹ Ver documento CCNM/ GF/COMP/WD(2004)33, 09.02.2004, disponible en www.oecd.org/dataoecd.

⁶⁰ Ver documento CCNM/ GF/COMP/WD(2004)33, 09.02.2004, disponible en www.oecd.org/dataoecd ; www.minfin.gov.bg/docs/CONF .

⁶¹ En esta dirección está orientado el informe de la OECD- “Report on Competition Law and Policy in South Eastern Europe”, abril, 2003; Ver asimismo Fox, E. “Competition Policy and Eastern Europe: the Bulgarian Project as a Case Study”, 60 Antitrust L.J. 243 (1991- 1992).

cuando se constaten dificultades o práctica contradictoria de la CDC, la Corte Suprema Administrativa, en caso de controversias en la legislación, etc...

El objetivo del análisis es llegar a conclusiones en relación con la competencia y sus eventuales problemas. El análisis sectorial puede incluir recomendaciones y puede ser utilizado por la CDC para coordinar su práctica cuando se define el mercado relevante.

En caso de que, durante la elaboración del análisis se llegan a descubrir datos concretos sobre infracciones, el mismo puede ser base para la iniciación del procedimiento sancionador.⁶²

El análisis sectorial puede servir para informar a la autoridad reguladora correspondiente de la necesidad de atención a varios problemas del mercado concreto o informar al Gobierno con objetivo de mejorar la política de competencia o para precisar o modificar la regulación del sector. Se pueden dar como ejemplos el análisis en el sector de la energía (2003) y el análisis del mercado de harina y pan(2003).

- Propuestas de derogación de actos normativos, en contradicción con la LDC, adoptados por el Gobierno o la Corporaciones Locales (art.7(1)3.LDC).

Esta facultad es consecuencia de la transición de la economía planificada a la economía de libre mercado :todavía existen actos normativos – sobre todo de las Corporaciones Locales que pueden entrar en controversia con la LDC. El legislador insiste en la primacía de los principios del libre mercado sobre otros intereses, protegidos por la ley.

- Apelación de actos administrativos y sentencias que entran en conflicto con la LDC.

La CDC está facultada para recurrir ante el juzgado competente los actos administrativos y sentencias que entran en conflicto con la LDC(art.7(1)4 LDC. Se trata de otro mecanismo para garantizar la libre competencia, armonizando las tareas de la Administración y el Poder Judicial.

⁶² Memoria de la CDC del año 2003, disponible en www.cpc.bg .

- Integración Europea.

En relación con la introducción de medidas para la coordinación con las instituciones europeas y la legislación comunitaria, la CDC debe de seguir trabajando en las siguientes líneas:

- mejorar la práctica sobre la LDC , el TCE y las disposiciones comunitarias en materia de defensa de la competencia
- seguir trabajando para que la sociedad sea informada y entienda la necesidad de estas legislaciones
- conseguir transparencia en relación con la concesión de ayudas estatales y mejorar el control sobre estas ayudas
- perseguir el objetivo de sometimiento de las empresas públicas y las empresas con derechos especiales y exclusivos a la libre competencia
- elaborar directrices para calcular las multas sancionadoras
- subir los niveles de las multas sancionadoras por infracciones sustantivas

- Actividad internacional.

Los funcionarios de la CDC han participado en el Global Forum of Competition de la OMC, en el Global Forum of Cartels, en la primera reunión de la Asociación de Macroeconomía de la Competencia y asimismo en foros regionales del Sudeste de Europa en relación con problemas regionales de las controversias de las normativas y prácticas del antitrust con la activa colaboración de la Comisión Federal de Comercio y la División Antitrust del Departamento de Justicia de los EE.UU. Es importante enfatizar los esfuerzos de asesoramiento normativo que han demostrado la División y la FTC durante el proceso de elaboración de las leyes antitrust en Bulgaria y para la aplicación de estas leyes⁶³.

⁶³ La División y la FTC han considerado que las ideas norteamericanas sobre la política antitrust van a ser útiles para un país que entra en la economía de mercado. Por esta razón, las dos autoridades han asesorado a las autoridades búlgaras durante la elaboración de la primera Ley de Defensa de la Competencia del año

VI. LOS CONTROLES SOBRE LA CDC.

1. El control del Parlamento.

Creo que la solución del legislador, prevista en el art. 4(1)LDC es conveniente: los nombramientos y ceses de los vocales de la CDC se realizan por el Parlamento. Además, el Legislativo aprueba su presupuesto. Así se introduce un mayor grado de independencia de la CDC respecto al Ejecutivo y una mayor transparencia para la consecución de sus tareas de acuerdo con la Ley. La CDC está sujeta asimismo a otros controles parlamentarios como preguntas e interpelaciones de diputados o partidos políticos e investigaciones por comisiones parlamentarias. El control parlamentario sobre la CDC se acerca a las formas de controles parlamentarios sobre las instituciones antitrust analizadas hasta el momento, siendo el grado de control equivalente al de los EE.UU. Considero que es conveniente mantener este alto grado de control parlamentario para reforzar la independencia respecto al Ejecutivo, porque en países en vía de transición los peligros de capturas sobre el aparato burocrático se manifiestan más a menudo y en caso de un fuerte control por el Ejecutivo se pueden transferir a la CDC (suponiendo que dichas capturas operan difícilmente sobre órganos independientes colegiados, compuestos por expertos en la materia y cuyo esquema de creación y organización, promoviendo una determinada política, excluye las capturas).

2. El control judicial.

El control judicial de las decisiones sobre prácticas prohibidas se realiza por la Sala Quinta de la Corte Suprema Administrativa, especializada en casos antitrust y en casación por un cuerpo (Colegio) de cinco jueces de la misma Corte. Como se ha subrayado una vez, en relación con la revisión judicial sobre las autoridades antitrust estadounidenses, se trata de un control, que en principio es un verdadero control neutral, basado en las leyes y no en objetivos a corto plazo (como pueden ser a veces los objetivos políticos del Gobierno o incluso el Parlamento). Las decisiones se pueden recurrir sólo por las partes que han participado en el procedimiento ante la CDC (art. 43LDC), lo que garantiza que otras empresas (competidoras) no podrán tener acceso a la información, que será revelada durante el juicio. Por otro lado, esta limitación del

1991: el AAG Rills y el Director de la FTC Steiger han visitado el país con sus equipos de expertos para cumplir con estos objetivos.

alcance de la legitimación puede llevar a arbitrariedad de la autoridad administrativa de defensa de la competencia, siendo imposible que sus resoluciones fuesen atacadas por terceros interesados. Considero, que las decisiones de la CDC deben poder ser recurridas por cualquier persona, que ostente un interés legítimo: se puede tomar como ejemplo el caso de la legislación y jurisprudencia en España (La definición jurisprudencial búlgara de parte que ostenta un interés legítimo se puede encontrar en la Sentencia de 22.07.2003 N°7759, según cual se trata de la parte “cuyos intereses están afectados o amenazados por la infracción de la ley”. Se trata no únicamente de afectación real de los intereses de la persona, sino una amenaza de estos intereses puede asimismo ser base de la revisión judicial).

El fallo de la Corte Suprema Administrativa será o la declaración de la inadmisibilidad del recurso, o bien su estimación o desestimación.

Dentro de las sentencias estimatorias, en la reciente jurisprudencia se pueden distinguir los siguientes supuestos, equivalentes a los supuestos de revisión de los actos de la FTC en EE.UU o del TDC en España, siendo los casos más frecuentes los siguientes:

- el caso más frecuente es confirmación de la declaración con la que se establece la infracción y la confirmación de la sanción- por ej. la Sentencia de 26.05.2004, N°4734 o la Sentencia de 07.01.2003 N°81,
- no se confirma la declaración y tampoco la sanción; el asunto se devuelve a la CDC para una nueva apreciación de los hechos (Sentencia de 15.07.2005 N°6949 o la Sentencia de 22.07.2003 N°7759),
- se confirma la declaración de que se ha cometido una infracción, pero no la cuantía de la multa (Sentencia de 07.11.2005 N°9716),
- se puede revocar el archivo y ordenar la incoación del expediente sancionador, caso, que existe en teoría, porque hasta ahora no se ha procedido a tal revocación.

Las sentencias estimatorias suponen la nulidad total del acto de la CDC o la nulidad parcial del mismo acto. En el segundo supuesto la Resolución de la CDC se confirma en parte. En este caso el asunto se devuelve para una nueva resolución respecto a la parte no afectada por la nulidad (por ej. la Sentencia de 16.10.2002 N°9155).

En la mayoría de los casos los recursos están basados en infracciones del procedimiento (por ej. la reciente Sentencia de 07.11.2005 N°9716, donde no se ha

cumplido la exigencia de audiencia de los interesados por la CDC), resoluciones no fundadas(por ej. la Sentencia de 25.10.2004 N°8589), incongruencias con la ley(Sentencia de 25.02.2004 n°1686 o Sentencia de 22.07.2003 N°7759)⁶⁴ que es el caso más frecuente o falta de motivación(Sentencia de 11.11.2003 N°10042 o Sentencia de 11.12.2003 N°11555)Si se decide comparar con los motivos de revisión en España o los de EE.UU., existe un motivo propio de la legislación búlgara:incongruencia con los objetivos establecidos por la ley(Sentencia de 07.11.2005 N°9716).Como ya se ha apuntado, especialmente en el derecho antitrust existe un amplio conjunto de objetivos, trazados por las leyes antimonopolio y es de gran importancia elegir la perspectiva, el punto de partida para establecer una jerarquía entre estos objetivos, subordinándolos unos a otros.Esto es especialmente difícil en una economía en transición, en nuestro caso, la búlgara y por esta razón es necesario evitar la anulación de resoluciones de la CDC, basándose en este motivo.

Como se trata de una materia nueva para los jueces en un mercado en transición, se puede constatar una confirmación de la mayoría de las resoluciones de la CDC(por ej.en el año 2003 se han confirmado 30 resoluciones de la CDC y 16 han sido anuladas⁶⁵).Esta deferencia de los jueces, que en principio desconocen la realidad económica en un mercado en transición, es una característica básica del control jurídico sobre las actividades de la CDC.Considero que en este momento de desarrollo del mercado es conveniente la no interferencia del Poder Judicial por medio de un control rígido, anulando las resoluciones de la autoridad, por la misma misión de la CDC de guiar y dirigir la política pública en el comercio.En caso contrario, la Corte estará saturada por miles de denuncias contra actos de CDC, actuando, al mismo tiempo, contra la autoridad de la Comisión en tiempos de reformas del mercado y de las instituciones que contribuyen a su evolución.Esto entorpecería el proceso de competencia en vez de agilizarlo.

Es de gran interés observar que la mayoría de las denuncias atacan actos de la CDC contra abusos de posición dominante.Esto se debe a una acción masiva de la CDC contra los abusos de las grandes empresas(públicas o privadas) en los últimos años- por ej.BTK en el sector de las telecomunicaciones(Sentencia de 16.07.2002 N°1742-2001) o la Empresa Nacional Eléctrica.

⁶⁴ www.sac.government.bg .

⁶⁵ Ver Informe de la CDC para el año 2003, disponible en www.cpc.bg .

- En cuanto a la casación existen dos supuestos alternativos:
- la Sentencia de la Sala Quinta se puede confirmar,
 - la Sentencia queda sin confirmar y el asunto se devuelve a la Sala Quinta para una nueva apreciación de los hechos.

VII. LA FINANCIACIÓN.

La financiación de la CDC se realiza por medio de los Presupuestos Generales del Estado. El control financiero se efectúa por un supervisor delegado del Tribunal de Cuentas(art.19(1)3LCFE).

Se puede recomendar la inclusión de ingresos propios en los recursos de financiación de la CDC como en el caso de España, por ej. una parte de la recaudación que se puede obtener por el estudio de las operaciones de concentración: los recursos de esta autoridad deben ser suficientes por el alto grado de importancia de la materia antitrust y por la multidimensionalidad de sus funciones.