

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe sobre la política de competencia 2010»

[COM(2011) 328 final]

(2012/C 43/06)

Ponente: **Paulo BARROS VALE**

El 10 de junio de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

«Informe de la Comisión — Informe sobre la política de competencia 2010»

COM(2011) 328 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de noviembre de 2011.

En su 476º Pleno de los días 7 y 8 de diciembre de 2011 (sesión del 7 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 116 votos a favor y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Síntesis y conclusiones

1.1 El CESE evalúa anualmente el Informe de la Comisión sobre la política de competencia aprovechando la oportunidad para formular varias consideraciones y propuestas que, a lo largo del tiempo, han merecido la atención de las autoridades, contribuyendo a los diversos ajustes registrados para aumentar la eficacia. El contexto en el que se efectúa el presente análisis es de un momento de grandes desafíos para el proyecto europeo, teniendo en cuenta los riesgos de fragmentación o, como muchos dicen, incluso de supervivencia, de la extraordinaria integración alcanzada en poco más de medio siglo. A lo largo de dos generaciones, los europeos consiguieron un fantástico período de paz y prosperidad, cimentado en la solidaridad entre países y regiones, así como en un largo camino de realización de políticas comunes. Es, pues, en este contexto de opción entre retroceso imprevisible o avance histórico donde tenemos que considerar las diversas políticas europeas, y especialmente la política de competencia. La posible renacionalización de políticas, fruto de la crisis y de la potencial conflictividad entre Estados miembros, y la intervención de los gobiernos en la política económica con medidas proteccionistas son elementos que afectarían mucho al mercado interior y a las políticas de competencia que, al menos a nivel interno, han demostrado su importante valor.

1.2 La presente edición del Informe conmemora su 40º aniversario, enumerando los principales hitos de la política de competencia y su importancia para los objetivos de la UE: realización del mercado único, repercusión de sus ventajas en los consumidores como grupo que más beneficios puede obtener del mismo y construcción de una economía social de mercado competitiva. El CESE felicita a la Comisión por esta edición y por las conquistas conseguidas a lo largo de los últimos cuarenta años, si bien no deja de observar que el informe parece más un documento laudatorio del trabajo efectuado por la Comisión que, tal como se expone en el informe, relega a un segundo plano las cuestiones de actualidad. Por supuesto que se trata de un documento positivo, pero sería más útil si procediese a un análisis y evaluación de los puntos fuertes y débiles del trabajo desarrollado, incluso con la posibilidad de haber

procedido a efectuar análisis comparativos entre miembros de la UE y otros países relevantes, en lugar de presentar una mera historia de autoelogio. La conmemoración de este 40º aniversario habría sido una oportunidad de oro para que la Comisión propusiera, como fruto del correcto análisis de la historia, una modernización y ampliación de aquello que puede ser la política de competencia, evaluando la evolución provocada por la globalización acelerada e interpretando los efectos nocivos de que Europa ha sido víctima, a causa de las transformaciones y deslocalizaciones basadas en la explotación desenfrenada de los recursos humanos, materiales y medioambientales en algunas zonas del mundo que no se rigen por los mismos valores de las sociedades europeas, pero explotan el poder adquisitivo que hasta ahora Europa ha conseguido garantizar a sus ciudadanos.

1.3 El año 2010 siguió viéndose considerablemente influido por la crisis económica y financiera, a la que vino a añadirse la crisis de la deuda soberana. El CESE hace hincapié en las eventuales distorsiones que la prolongación de la crisis y las respectivas medidas temporales adoptadas para combatirla pueden causar en términos de competencia, y subraya la importancia de su rigurosa supervisión, debiendo proceder a las debidas correcciones cuando sea posible. Es esencial el acompañamiento de la ejecución de los planes nacionales de recuperación económica y su impacto en la competencia a través de la evaluación de las medidas adoptadas, única vía para permitir una decisión consciente sobre el destino que cabe dar a las medidas temporales para combatir la crisis y que se mantienen en vigor.

1.4 El CESE celebra los logros alcanzados en materia de cooperación internacional, pero subraya de nuevo la necesidad imperiosa de garantizar un comercio exterior justo en el que terceros países no se beneficien inapropiadamente de la liberalización de los intercambios comerciales con la práctica del *dumping* social o medioambiental. Hay que garantizar el cumplimiento de las normas internacionales de comercio justo y de las normas fundamentales sobre la protección del medio ambiente, así como la libertad de establecimiento y asociación empresarial, y a Europa le corresponde un papel primordial a

este respecto. La Unión Europea también deberá hacer cumplir rigurosamente las normas de la OMC contra cualquier acción que impida a las empresas europeas el acceso a los diversos mercados, promulgando normas que promuevan la igualdad de oportunidades, independientemente de su dimensión, localización o marco fiscal. La política de competencia de la UE necesita emprender una nueva fase, estableciendo nuevas prioridades, definiendo nuevos instrumentos y tomando medidas más eficaces en el ámbito del comercio con los países que no son miembros de la Unión. El CESE manifiesta su frustración porque sus solicitudes anteriores a este respecto no han llevado a la modernización ni a una mayor amplitud de miras de la UE en esta materia.

1.5 El riguroso cumplimiento de los convenios fundamentales de la OIT sobre los derechos y libertades sindicales, trabajo infantil, condiciones laborales inhumanas y derecho a la huelga debe garantizarse a todos los respectos. A nivel interno aún hay que asegurar la homogeneización de las legislaciones nacionales de los Estados miembros en términos de legislación laboral e igualdad de oportunidades, a fin de evitar distorsiones de la competencia. El mercado de trabajo, sumamente afectado por la crisis, requiere toda la atención para conseguir el objetivo del crecimiento integrador, prioridad de la Estrategia Europa 2020, fomentando el mantenimiento y la creación de empleo, así como la movilidad.

1.6 En el informe se subrayan los avances efectuados en el ámbito de la Estrategia Europa 2020, cuyos instrumentos sectoriales de desarrollo se exponen en el mismo. Por otra parte, se hace hincapié en los riesgos que presenta la liberalización del sector de la energía, tanto para la calidad y continuidad del suministro como para el precio. Por lo que respecta a la Agenda Digital, se reitera la importancia del aumento del nivel de conocimientos de los gestores y usuarios de los servicios de comunicación electrónica para sacar el máximo partido de los esfuerzos en esta materia.

1.7 En el informe no se menciona la especulación sobre el precio de las materias primas. Es esencial acompañar el mercado creando o aplicando instrumentos que conduzcan al control de la volatilidad de los precios y minimizando su impacto a nivel de la competencia.

1.8 El CESE manifiesta su preocupación por el hecho de que las autoridades nacionales de competencia (ANC) no pueden intervenir a la hora de regular ciertos sectores en los que los precios se ven considerablemente influidos por la variación de los precios de las materias primas, de manera que el aumento del coste de las materias primas tiene un impacto inmediato y directo en el precio final, mientras que su reducción no tiene la misma repercusión. Las ANC, por su proximidad al mercado, deben ser un vehículo esencial de intervención en el ámbito de la política de competencia, actuando y concentrándose en los mercados regionales.

1.9 Asimismo, se subraya la importancia de la supervisión por parte de las ANC en el sector de la gran distribución, en el que el poder negociador de los mayores grupos económicos puede conducir a distorsiones graves de la competencia por abuso de posición dominante. Si bien es cierto que las empresas tienen libertad para decidir cómo distribuyen sus productos, en

la práctica los acuerdos se celebran con la fijación de los precios por los grandes compradores, en manifiesto incumplimiento de la ley y de las normas de equilibrio negociador, destruyendo paulatinamente el sector productivo y a los pequeños operadores mayoristas y minoristas.

1.10 La iniciativa del Libro Blanco de 2008 sobre acciones de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia no ha avanzado de manera importante, agravándose incluso la situación de debilidad en la protección de los derechos de los consumidores en esta materia ante situaciones de conculcación de sus derechos que se producen cada vez más a menudo y que quedan impunes. Es urgente que se presenten las propuestas legislativas de la UE necesarias en este ámbito a fin de garantizar la reparación efectiva de los daños de naturaleza colectiva o difusa. El comercio justo y la competencia leal revisten una importancia crucial para los consumidores. La información proporcionada sobre la calidad de los productos y servicios debe ser relevante y hay que facilitar el acceso a las reclamaciones, como forma de garantizar los derechos de los consumidores.

1.11 Se acogen favorablemente los trabajos desarrollados para crear la patente europea como instrumento que facilite el acceso a la protección de la propiedad, importante para incentivar la inversión en investigación e innovación, y se espera el consenso generalizado en la adopción de este nuevo sistema de protección de la propiedad.

1.12 La autorregulación puede ser un sistema eficaz para fomentar el desarrollo de ciertos mercados con la promoción del comercio justo. Éste ya demostró ser un instrumento más eficaz y flexible para hacer frente a las consecuencias de la evolución de los mercados y sus productos y servicios que la imposición de algunas normas y leyes. El informe de la Comisión no menciona esta posibilidad que debería ser estudiada y considerada.

1.13 En el caso de las regiones periféricas o insulares de la Unión, los costes del transporte para el acceso a los mercados centrales suponen, muchas veces, un obstáculo a la sana competencia entre los operadores de esas regiones y otros en ubicaciones más privilegiadas. Para esos casos deberían encontrarse compensaciones e instrumentos que promuevan la igualdad de oportunidades.

1.14 El CESE felicita a la Comisión por la voluntad manifestada de promover cambios en el informe sobre la política de competencia, abandonando el modelo de mero relato de los puntos de conocimiento común, dando ahora respuesta a las diversas solicitudes efectuadas por el Comité. Cabe subrayar la importancia de una visión más estratégica en el contenido del documento que permita y fomente el debate de la política de competencia, en lugar del derecho de competencia.

1.15 El CESE se pregunta, sin embargo, por qué en el informe de la Comisión Europea no se hace referencia a la necesidad de hacer respetar, en la línea de los Tratados europeos, las normas de competencia por parte de los organismos públicos que se presenten a operaciones abiertas a las empresas del sector privado.

2. Contenido del Informe de 2010

2.1 El informe está estructurado en seis secciones: Instrumentos de la política de competencia, su aplicación sectorial, cooperación entre la Red Europea de Competencia y los órganos jurisdiccionales nacionales, las actividades internacionales, las iniciativas con las organizaciones de consumidores y la cooperación interinstitucional.

2.2 Instrumentos

2.2.1 Seguimiento de la aplicación del Marco temporal aplicable a las ayudas estatales

2.2.1.1 En respuesta a las dificultades encontradas por el sector financiero, a consecuencia de la crisis de la deuda soberana, se prolongó la aplicación de las medidas de apoyo para facilitar el acceso de los bancos a la financiación. La disponibilidad de garantías estatales para facilitar ese acceso resultó ser un instrumento eficaz.

2.2.1.2 Asimismo, se prorrogaron las medidas de ayuda destinadas a apoyar el acceso a la financiación por parte las empresas, pero se trató de un menor número de medidas restringidas a las pymes.

2.2.1.3 Urge conocer el impacto de estas medidas y sus beneficios reales. De ese análisis podrán conocerse las ventajas e inconvenientes de la concesión de este tipo de beneficios y sus efectos para la competencia, así como la importancia de la continuidad de tales ayudas para el año 2012.

2.2.2 Los programas de ajuste económico

2.2.2.1 Los programas de ajuste económico para Grecia e Irlanda impusieron medidas en el ámbito de la competencia. En el caso de Grecia, relacionadas con la reforma de la ANC, la liberalización de las profesiones protegidas y una nueva ley sobre inversiones. En el caso de Irlanda, se procedió a la introducción de modificaciones legislativas con objeto de suprimir las restricciones al comercio y a la competencia en sectores actualmente protegidos por la legislación nacional.

2.2.2.2 El endeudamiento excesivo de los países es, por supuesto, una fuente de distorsión de la competencia al promover la actividad de algunos agentes económicos. De forma secundaria, al pedir a los ciudadanos que hagan mayores esfuerzos esenciales para el equilibrio de las cuentas públicas, los coloca en una situación de debilidad respecto a otros. Las ayudas a Grecia e Irlanda, a las que se añadieron las ayudas a Portugal, deben seguir mereciendo especial atención en el impacto de las medidas adoptadas respecto a eventuales distorsiones de la competencia.

2.2.3 Aplicación de la normativa antitrust

2.2.3.1 La aplicación de la normativa *antitrust* fue intensa, ya que la Comisión introdujo modificaciones en los Reglamentos de exención por categorías, tanto verticales como horizontales.

2.2.3.2 En el ámbito del Libro Blanco de 2008 sobre acciones de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia, –y en contra de la

petición del CESE realizada en varios dictámenes de que se instituyera un procedimiento colectivo de resarcimiento e indemnización (acción colectiva a nivel comunitario)–, se decidió emprender una nueva consulta pública que no cabe prever que sirva para identificar los principios comunes que deban considerarse en la elaboración de propuestas legislativas sobre los mecanismos colectivos de reparación. En esta materia urge encontrar soluciones legislativas en defensa de consumidores y empresas.

2.2.3.3 Cabe subrayar la imposición de multas a 70 empresas (27 más que en 2009) en el seguimiento de las siete decisiones relativas a los cárteles y la adopción, en el mercado de los servicios sanitarios, de la primera decisión *antitrust*.

2.2.3.4 La lucha contra el abuso de posición dominante dio origen a cuatro decisiones en el sector de la energía y al inicio de varios procedimientos en el sector de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

2.2.4 Control de las operaciones de concentración

A consecuencia de la crisis económica, el número de operaciones de concentración en 2010 fue relativamente bajo. Se notificaron 274 operaciones, 16 se sometieron a condiciones y no se prohibió ninguna.

2.2.5 Control de las ayudas estatales

2.2.5.1 Las ayudas relacionadas con los objetivos horizontales de interés común europeo (la cultura y la conservación del patrimonio, la cohesión regional, la protección del medio ambiente, la investigación, desarrollo e innovación y la compensación por perjuicios causados por desastres naturales) representaron la mayor parte de las ayudas autorizadas en 2010.

2.2.5.2 En el informe se subraya la publicación de un manual acerca de la aplicación de la normativa de la UE sobre ayudas estatales por los órganos jurisdiccionales nacionales, con objeto de prestar asistencia a los jueces nacionales, dando respuesta al creciente número de asuntos relacionados con las ayudas estatales que se presentan ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

2.3 Evolución por sectores

2.3.1 En el sector de los servicios financieros, la aplicación del Marco regulador temporal para el sector fue la principal actividad en materia de competencia. Los procesos de concentración analizados fueron mínimos y relacionados con las condiciones de reestructuración impuestas por la concesión de ayudas estatales. Los esfuerzos de estabilización financiera son esenciales y deben seguir desarrollándose, si bien no hay que menospreciar los peligros inherentes a los riesgos de especulación en el mercado, obviando una situación idéntica a la vivida en Estados Unidos.

En conclusión del trabajo anteriormente desarrollado, la Comisión concedió un carácter vinculante a los compromisos ofrecidos por Visa Europa relativos a su Tasa Multilateral de Intercambio (TMI).

2.3.2 En noviembre de 2010 se presentó la estrategia energética para los próximos diez años en el marco de la Estrategia Europa 2020, con el objetivo de crear un mercado único en el sector de la energía. La creación de un mercado abierto y competitivo en el sector es ciertamente beneficiosa para los consumidores, pero cabe subrayar la preocupación de los mismos por la calidad y continuidad del suministro de energía, sobre todo en los casos en que el servicio es prestado por empresas ubicadas fuera del país.

Siguieron incentivándose las medidas relacionados con la producción de energías renovables, el ahorro de energía y la recuperación de sitios contaminados, de acuerdo con los objetivos de clima y energía recogidos en la Estrategia Europa 2020.

2.3.3 La Comisión presentó la Agenda digital para Europa, incluida en la Estrategia Europa 2020, con el principal objetivo de crear un mercado único para los servicios de telecomunicaciones y especial atención a la uniformización de las tarifas de itinerancia (*roaming*) con los precios de las comunicaciones nacionales, así como en el acceso generalizado de los ciudadanos a la banda ancha. Se presenta como un gran desafío el equilibrio en la competencia entre operadores de comercio electrónico y el pequeño comercio y la defensa de los consumidores frente a las prácticas abusivas. Es necesario aumentar la confianza de los consumidores en la legitimidad de los operadores, seguridad de los pagos y protección de los datos personales.

2.3.4 En el mercado de las TIC, la Comisión centró su intervención en dar orientaciones sobre los acuerdos de cooperación como forma de fomentar la competencia en el mercado y así contribuir a uno de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 de facilitar productos y servicios eficientes. En esta materia hay que seguir prestando atención a la formación tanto de los agentes como de los usuarios finales, aumentando sus competencias.

2.3.5 En cuanto a los medios de comunicación social, la Comisión siguió acompañando la transición de la radiodifusión analógica al sistema digital.

2.3.6 Verificada la urgente necesidad de creación de una patente comunitaria, prosiguen los trabajos para la creación de un sistema unificado de patentes comunitarias en la industria farmacéutica. Asimismo, se anunció la revisión de la Directiva sobre transparencia por la que se establecen normas mínimas para los procedimientos de determinación de precios y de reembolso de las especialidades farmacéuticas.

2.3.7 En el sector de la salud, se analizaron diversas denuncias presentadas por prestadores privados de servicios sanitarios por trato discriminatorio respecto a los prestadores públicos. Si embargo, no se dijo nada acerca de los resultados de esos procesos.

2.3.8 Sumamente afectado por la crisis en 2009, el año 2010 fue para el sector del transporte un año de recuperación al nivelarse los precios con valores semejantes a los anteriores a la crisis.

2.3.8.1 En el sector del transporte aéreo, se dio un carácter jurídicamente vinculante a los compromisos ofrecidos por British Airways, American Airlines e Iberia sobre los vuelos transatlánticos, y se autorizó la concentración entre British Airways e Iberia y entre United Airlines y Continental Airlines.

2.3.8.2 En el transporte ferroviario y por tierra, y con el objetivo de reforzar la competencia, se adoptó la propuesta de refundir el primer paquete ferroviario, para establecer un espacio ferroviario europeo único.

2.3.8.3 En cuanto al transporte marítimo, sobre la base de las orientaciones para el sector y las orientaciones relativas a las ayudas estatales complementarias, se aprobaron ayudas para un proyecto de «autopistas del mar» con el objetivo de desviar el tráfico por carretera entre Francia y España. Asimismo, la Comisión emprendió un estudio sobre el funcionamiento y financiación pública de las infraestructuras portuarias.

2.3.9 La apertura total del mercado de servicios postales se prorrogó para once Estados miembros, y la Comisión siguió acompañando la liberalización cuidando de que no se concedan beneficios indebidos a los prestadores responsables de la prestación del servicio público.

2.3.10 La necesaria reestructuración del sector y el incentivo al desarrollo de nuevos automóviles más ecológicos constituyen la principal preocupación en materia de competencia en el sector de la industria del automóvil.

Se aprobó un Reglamento de exención por categorías de acuerdos verticales en lo que se refiere a los mercados posventa y a los mercados de la venta de vehículos nuevos entre los fabricantes de automóviles y los concesionarios, talleres de reparación y distribuidores de piezas de recambio, y se autorizaron quince operaciones de concentración en el sector del automóvil.

2.3.11 En respuesta a los problemas de competencia planteados por las diferencias en el poder de negociación de los proveedores y los compradores en la distribución alimentaria, se instituyó el Foro de Alto Nivel sobre la Mejora del Funcionamiento de la Cadena Alimentaria.

El sector se ha visto dominado por grandes grupos en claro detrimento tanto para el pequeño comercio, que se ve imposibilitado de competir en términos de precios, como para los pequeños minoristas, productores y distribuidores, que ven sus márgenes de comercialización pulverizados por el poder de los grandes grupos. El sector adolece de falta de intervención cautelar por parte de las ANC en eventuales abusos de posición dominante que destruyen el mercado. Así pues, no basta con identificar las buenas prácticas, sino que la acción se debe centrar antes en la fiscalización y castigo de las prácticas que promueven el abuso de la posición dominante.

2.4 La Red Europea de Competencia y la cooperación con los órganos jurisdiccionales nacionales

La Red Europea de Competencia prosiguió su actividad demostrando su importancia en el debate e intercambio de buenas prácticas en lo que respecta a la aplicación de la normativa *antitrust*. Además de constituir un grupo de trabajo para las operaciones de concentración, se procedió a la revisión de los Reglamentos de exención por categorías y las respectivas orientaciones relativas a los acuerdos horizontales y restricciones verticales.

2.5 Actividades internacionales

2.5.1 Prosiguieron los esfuerzos de cooperación internacional en materia de competencia, y la Comisión siguió participando en la Red Internacional de Competencia y en el Comité de competencia de la OCDE. La cooperación con Estados Unidos fue intensa, y se entablaron negociaciones en materia de competencia con la Confederación Suiza. Cabe subrayar la prioridad concedida a la cooperación y a las conversaciones sobre la normativa antimonopolio con China y la actividad de la DG de Competencia en el ámbito de los acuerdos restrictivos, el abuso de posición dominante y el control de las operaciones de concentración con India.

2.5.2 Por último, cabe mencionar el inicio de las negociaciones de adhesión en el capítulo de la competencia con Croacia y la aprobación por el Parlamento turco de una ley sobre ayudas estatales.

2.6 Diálogo con las organizaciones de consumidores y los interesados

2.6.1 En el sitio de internet de la DG de Competencia se publicó en todas las lenguas oficiales una página dedicada a los consumidores para explicar la función de la política de competencia y sus principales iniciativas y objetivos.

2.6.2 El Grupo consultivo europeo de los consumidores (GCEC) emitió un dictamen respecto a las acciones por daños y perjuicios, tras la consulta relativa a las restricciones verticales.

2.7 Cooperación interinstitucional

2.7.1 En octubre entró en vigor un nuevo acuerdo marco entre el **Parlamento Europeo** y la **Comisión**.

2.7.2 El **Parlamento Europeo** adoptó resoluciones acerca del Informe sobre la política de competencia de 2008, sobre el Reglamento de exención por categorías de los vehículos de motor, sobre los acuerdos horizontales y sobre la Decisión del Consejo relativa a las ayudas estatales destinadas a facilitar el cierre de las minas de carbón no competitivas.

2.7.3 El **Consejo** fue informado por la Comisión sobre las iniciativas desarrolladas en el ámbito de la competencia, y especialmente sobre las normas en materia de ayudas estatales en respuesta a la crisis.

2.7.4 El CESE aportó su contribución en el ámbito de la política de competencia, emitiendo dictámenes acerca del Informe sobre la política de competencia de 2008, las minas no competitivas, la construcción naval y el Reglamento de exención por categorías de los vehículos de motor.

Bruselas, 7 de diciembre de 2011.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON
