



Bruselas, 7.5.2013
COM(2013) 257 final

INFORME DE LA COMISIÓN

Informe sobre la política de competencia de 2012

{SWD(2013) 159 final}

INTRODUCCIÓN

La Unión Europea (UE) es el mayor espacio económico y comercial del mundo. Su activo más singular y la ventaja comparativa que la distingue en la escena mundial es el mercado único, que cuenta con más de 500 millones de consumidores y 20 millones de empresas.

Desde su inicio, el permanente proceso de mejora y ampliación del mercado único ha ido de la mano del desarrollo de la política de competencia de la UE. Los primeros asuntos seminales de defensa de la competencia, que trataban de derribar los obstáculos al comercio en el mercado único, se remontan a la década de los 60, especialmente la Decisión pionera Grundig-Consten adoptada en 1964. Se trataba de un acuerdo para repartirse el mercado, que había provocado notables diferencias de precios entre Francia y Alemania. El Tribunal de Justicia confirmó la decisión Grundig-Consten y en sentencias posteriores reiteró su posición sobre los obstáculos al comercio transfronterizo y la competencia¹. La adopción en 1989 del Reglamento sobre el control de las operaciones de concentración representó un salto cualitativo en la política de competencia de la UE que refleja la evolución del mercado interior después de la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1987. La política de competencia de la UE tuvo en cuenta las nuevas realidades del mercado, ofreciendo más oportunidades para que las empresas europeas se fusionasen y adquiriesen activos más allá de sus fronteras nacionales. De igual modo, el control de las ayudas estatales también se ha ido convirtiendo gradualmente en un pilar fundamental del mercado único, velando por que las empresas puedan competir en igualdad de condiciones, independientemente de dónde estén situadas, y ofreciendo salvaguardias contra los Estados miembros que participen en carreras de subvenciones en detrimento recíproco y del interés general europeo. Por último, la adopción del Reglamento 1/2003 hace diez años abrió una nueva etapa en la aplicación de las normas antimonopolio de la UE, ámbito en el que las autoridades nacionales de competencia (ANC) se han convertido en actores muy activos. La aplicación de las normas antimonopolio de la UE es tarea en la actualidad de una multiplicidad de autoridades participantes en el mercado único que aplican las mismas normas de evaluación. Ese régimen ha mejorado significativamente el nivel de aplicación de las normas antimonopolio de la UE y sustenta la igualdad de condiciones para las empresas que realizan operaciones transfronterizas en Europa.

Sin una política de competencia efectiva en la UE, el mercado único no puede alcanzar su pleno potencial. Nada podría evitar que las barreras privadas al comercio y la competencia sustituyesen a los obstáculos públicos que las normas en materia de libre circulación se han encargado de desmontar a lo largo de más de medio siglo. Tampoco se impediría que los Estados miembros falseasen el comercio y la competencia a través de una pléyade de subvenciones, hipótesis que, naturalmente, favorece a los territorios que cuentan con mayores dotaciones presupuestarias. El debilitamiento de la política de competencia de la UE podría socavar el mercado único, en detrimento del potencial de crecimiento de los Estados miembros de la UE, cuyas economías respectivas — en particular en la zona del euro — son cada vez más interdependientes. Al mismo tiempo, la política de competencia es también fundamental para que la UE tome medidas enérgicas

¹ Asuntos acumulados C-56/64 y C-58/64 Grundig-Consten, sentencia de 13 de julio de 1996, Rec. 1966, p. 429. Véase también la sentencia de 4 de octubre de 2011, en los asuntos acumulados C-403/08 y C-429/08, Football Association Premier League y otros.

contra los abusos de posición dominante, los cárteles y las prácticas concertadas que perjudican a los consumidores.

En 2012, la Comisión Europea siguió garantizando el buen funcionamiento del mercado único, a pesar de los llamamientos ocasionales a que se adopte una postura en materia de competencia más benevolente para con las empresas o los Estados miembros en atención a la crisis económica.

No es hora de flexibilizar la aplicación de las normas de competencia

Los cárteles a escala mundial y una década de duración de los tubos catódicos para televisores y pantallas de ordenador, que exhibieron todos los tipos más perniciosos de conductas contrarias a la competencia en el mercado único, constituyen un ejemplo muy ilustrativo. Los tubos catódicos para televisores y pantallas de ordenador son componentes clave en la fabricación de las pantallas de televisión y ordenador, y suponen entre el 50 y el 70 % de su precio. El 5 de diciembre de 2012, la Comisión Europea impuso a siete grupos internacionales de empresas una multa total de 1 470 515 000 EUR por ambos cárteles.

Durante 2012, todos los instrumentos de la política de competencia de la UE — tanto los de política antimonopolio como los de control de concentraciones y ayudas estatales — siguieron desplegándose a modo de multiplicador en gran parte del mercado único. En 2012 también se cumplió el vigésimo aniversario de la reactivación en 1992 del mercado único europeo. El presente informe se centra, por tanto, en el papel de la política de competencia a la hora de impulsar el mercado único con vistas al crecimiento. En 2012, la Comisión prosiguió también su acción con las autoridades nacionales de competencia (ANC) a fin de garantizar una aplicación coherente de las normas antimonopolio de la UE. En particular, la Comisión trabajó en estrecha cooperación con las autoridades nacionales de competencia en la Red Europea de Competencia (REC), incluidos los esfuerzos para estimular la convergencia de los procedimientos nacionales para la aplicación de las normas antimonopolio de la UE que, por lo general, no las regula el Derecho de la UE.

En este último año la ejecución de la normativa de competencia de la UE se centró, en particular, en sectores de importancia sistémica y transversales para la economía de la UE: los servicios financieros; las industrias de red clave como la energía, las telecomunicaciones y los servicios postales; así como los mercados intensivos en conocimiento, como los de los teléfonos inteligentes, los libros electrónicos y los productos farmacéuticos. En estos sectores, la aplicación de la normativa de competencia de la UE (que opera principalmente a posteriori) complementa la normativa sobre el mercado único.

Muchas de las cuestiones abordadas en el presente informe ya se examinaron en el transcurso del procedimiento de diálogo estructurado con el Parlamento Europeo a lo largo de todo el año (véase la sección 5 sobre Diálogo con otras instituciones en materia de competencia y, para mayor detalle, el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe).

1. LA POLÍTICA DE COMPETENCIA CONTRIBUYE A QUE EL SECTOR FINANCIERO SEA MÁS JUSTO Y TRANSPARENTE

Para que se restablezca el crecimiento sostenible es imprescindible contar con un sistema bancario viable, transparente y competitivo que ofrezca financiación a la economía real. La actual crisis financiera y económica tiene sus orígenes en el sector financiero y cualquier estrategia de salida de la

crisis requiere necesariamente que se aborden sus causas primigenias. Teniendo en cuenta lo anterior, en 2012, la Comisión Europea siguió aplicando las normas sobre ayudas estatales para controlar las partes del sector bancario de la UE afectadas. La mayor parte de las medidas adoptadas estuvieron relacionadas con la reestructuración de los bancos, de tal suerte que en el futuro próximo no se volvieran a necesitar nuevas aportaciones de los contribuyentes. En los casos en que los bancos se encontraban en una situación tal que ya no resultaba posible la reestructuración, el control de las ayudas estatales siguió usándose como mecanismo de resolución *de facto* a la espera de que se adopte legislación del mercado único más completa². Las normas antimonopolio y en materia de concentraciones se emplearon también para garantizar que el mercado único se apoya en un sector financiero transparente y competitivo³.

El régimen temporal de urgencia como instrumento para la reestructuración bancaria y la resolución de facto

Cuando estalla la crisis financiera en 2008 y 2009, el control de las ayudas estatales pasó a ser, más por defecto que por diseño, el instrumento principal a nivel de la UE para abordar esta situación sin precedentes. La Comisión estableció inmediatamente un régimen especial de ayudas estatales para supervisar los rescates públicos de los bancos en crisis con el fin de salvaguardar la estabilidad del sistema financiero en su conjunto⁴. El régimen especial también se concibió para velar por el buen funcionamiento del mercado único. La propia magnitud de la intervención pública daba idea de la amenaza existencial que suponía para el mercado único. Entre el 1 de octubre de 2008 y finales de 2011, se transfirió a los bancos un importe aproximado de 1,6 billones EUR. El importe comprometido por los gobiernos de la UE fue de hecho tres veces mayor. La mayor parte de este importe adoptó la forma de garantías públicas de los pasivos de los bancos y otras formas de ayudas a la liquidez, lo que representó más del 9 % del PIB de la UE, mientras que las recapitalizaciones y las ayudas a los activos deteriorados totalizaron más del 3 % del PIB de la UE. El régimen temporal especial siguió garantizando que los bancos afectados recibieran ayuda en las mismas condiciones en todo el mercado único. Con arreglo a estas normas temporales, que siguen estando en vigor mientras así lo exija el contexto económico y del mercado, los bancos en crisis de la UE pueden recibir apoyo estatal a condición de que se reestructuren.

Restauración del sector financiero destinado a apoyar a la economía real, al mismo tiempo que se protege a los contribuyentes

La reestructuración de los distintos bancos siguió rigiéndose por el imperativo de asegurar modelos empresariales viables que contribuyeran a la economía real. Se adoptaron decisiones que implicaban recortes de costes, desinversiones y concentración en actividades esenciales en relación con, entre otras cosas, algunos de los bancos regionales alemanes (NordLB y BayernLB), los bancos españoles

² La Comisión presentará una propuesta relativa a un mecanismo único de resolución para los bancos. El Consejo Europeo de diciembre de 2012 convino en que la presente propuesta «ha de ser examinada por los colegisladores con carácter prioritario, con la intención de adoptarla durante la actual legislatura».

³ En respuesta a los llamamientos del Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social para que se tomen medidas en favor de unos mercados financieros justos, bien regulados y transparentes.

⁴ En esencia las normas especiales implican que no se aplican al sector financiero las normas habituales sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración (véase IP/11/1488).

CAM y UNNIM y el Banco hipotecario letón⁵. Especial atención se puso en garantizar que el dinero de los contribuyentes se utilizase para restablecer la viabilidad a largo plazo de los bancos y que, a medio plazo, se reembolsase a los contribuyentes sin sufrir pérdidas; de hecho, algunos beneficiarios ya han empezado a reembolsar a sus gobiernos las ayudas recibidas⁶.

En el contexto de los programas de ajuste económico para Irlanda, Portugal y Grecia, el control de las ayudas estatales siguió contribuyendo de forma significativa a la reestructuración⁷ de la totalidad de los sectores bancarios de estos países en el marco de una iniciativa más amplia que no solo implicaba a la Comisión, sino también al BCE y, en la mayoría de los casos, al FMI. De nuevo, se trataba esencialmente de garantizar la integridad del mercado único en un contexto de apoyo financiero masivo.

Reestructuración del sector bancario español

En julio de 2012, el Eurogrupo acordó un Memorandum de Entendimiento (ME) relativo a un programa sectorial para el sector financiero español. En el marco del ME, se llevó a cabo una rigurosa prueba de resistencia que abarcaba un período de tres años hasta finales de 2014. La prueba de resistencia detectó un déficit de capital de unos 60 000 millones de euros en diez bancos. Dos de esos bancos, Banco Popular e Ibercaja, lograron el capital necesario en el mercado o a través de iniciativas de gestión. Los ocho bancos restantes que no pudieron colmar el déficit mediante recursos privados fueron recapitalizados con los fondos del programa y están siendo reestructurados o liquidados de conformidad con las normas sobre ayudas estatales. Un primer grupo estaba formado por bancos ya controlados por las autoridades españolas: BFA/Bankia, Catalunya Caixa, Nova Caixa Galicia y Banco de Valencia. Los planes de reestructuración de los bancos fueron aprobados el 28 de noviembre de 2012. Para un segundo grupo, incluidos Banco Mare Nostrum, Banco CEISS, Caja3 y Liberbank, se adoptaron decisiones de reestructuración el 20 de diciembre de 2012. Como consecuencia de ello, todo el sistema financiero español se encontraba plenamente capitalizado al finalizar 2012. Los planes de reestructuración de los bancos aspiran a restablecer su viabilidad y capacidad de conceder créditos a la economía real, minimizando al mismo tiempo los costes para el contribuyente y limitando al mínimo el falseamiento de la competencia. De los requisitos de capital de 57 000 millones EUR de los ocho bancos restantes, 37 000 millones EUR procederán del programa de la Unión Europea para el sector financiero español. Por lo que se refiere a los 18 000 millones EUR restantes, 12 000 millones EUR proceden del reparto de la carga entre los titulares de deuda subordinada, 5 000 millones EUR de la cesión de activos por parte de los bancos y 1 000 millones EUR en forma de transferencia de créditos inmobiliarios a la SAREB, el banco malo creado por las autoridades españolas.

La política de competencia acompaña a la legislación sobre el mercado único de la UE, cuyo objetivo es aumentar la transparencia, la equidad y la solidez de los mercados financieros

Se está elaborando un ambicioso paquete normativo sobre el mercado único con el fin de lograr unos mercados financieros más transparentes para atajar de raíz las causas de la crisis financiera en ámbitos como los instrumentos derivados. Como es natural, la política de competencia de la UE contribuye a este esfuerzo legislativo. La transparencia es esencial para lograr unos mercados competitivos.

⁵ Para una visión general, véase el anexo 2 del documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al presente informe

⁶ Véase, entre otros, el asunto SA.28487 (Comunicado de Prensa IP/12/847).

⁷ Así como la resolución cuando sea necesario, como en el caso del Banco Agrícola de Grecia.

En 2012, la Comisión siguió investigando una serie de asuntos antimonopolio relativos a los tipos de referencia del LIBOR, el EURIBOR y el TIBOR. Se está investigando a una serie de bancos e intermediarios financieros. No se puede sobreestimar la importancia de los instrumentos financieros derivados vinculados a esos valores de referencia. Según el Banco de Pagos Internacionales (BPI) el valor venal bruto de los derivados sobre tipos de interés en todas las monedas ascendía a 19 billones USD en junio de 2012⁸. Estos productos desempeñan un papel importante en la gestión del riesgo en el mercado único. Las investigaciones antimonopolio de la Comisión se pusieron en marcha antes del escándalo del LIBOR que salió a la luz por las revelaciones de manipulación del LIBOR/TIBOR y posteriormente en relación con los tipos de referencia del EURIBOR, que también dio lugar a investigaciones penales y a investigaciones emprendidas en el marco de la reglamentación financiera en diferentes jurisdicciones. En julio de 2012 la Comisión modificó una propuesta legislativa anterior con el fin de luchar contra el tipo de manipulación que se percibe en el escándalo del LIBOR, tipificándolo como delito.

Por otra parte, la Comisión continuó dos investigaciones antimonopolio en el mercado de los seguros de impago de deuda (CDS) que se iniciaron en 2011. La Comisión ha seguido analizando, en particular, la cooperación entre una serie de grandes bancos de inversión y un proveedor de servicios de información. El objetivo de la investigación es determinar si estos operadores tomaron medidas para preservar su posición de privilegio en el rentable mercado de los CDS en mercados extrabursátiles (OTC), al dificultar el desarrollo de CDS derivados negociados en mercados organizados de manera que podría haber infringido el Derecho de competencia de la UE.

Los intentos concertados por parte de la Comisión y el legislador de la UE de aumentar la transparencia en los mercados financieros a través de la legislación sobre el mercado único pueden verse subvertidos por las conductas colusorias y los abusos contrarios a la competencia. La política de competencia de la UE puede aplicarse, y de hecho se aplica, dentro de un conjunto más amplio de medidas correctivas⁹.

La Comisión también utilizó en 2012 sus instrumentos de control de fusiones para garantizar unos precios competitivos para las empresas que gestionan sus riesgos invirtiendo en productos derivados en la UE. El 1 de febrero de 2012, la Comisión prohibió la fusión propuesta entre Deutsche Börse y Euronext, la bolsa de valores de Nueva York. La Comisión llegó a la conclusión de que la concentración eliminaría la competencia y conduciría a un cuasimonopolio en algunos de los mercados de derivados, en particular los mercados mundiales de derivados europeos de un solo índice bursátil y de índice de acciones, así como de derivados europeos sobre tipos de interés. En estos ámbitos, las dos bolsas eran de hecho los únicos operadores creíbles a escala mundial. La Comisión consideró probable que la operación condujera a precios más elevados y menos innovación para los clientes de derivados y que las medidas correctivas propuestas por las partes eran insuficientes para solucionar esos problemas.

⁸ Banco de Pagos Internacionales, noviembre de 2012, disponible en <http://www.bis.org/statistics/derstats.htm>; cifras disponibles en <http://www.bis.org/statistics/otcder/dt21a21b.pdf>.

⁹ Tal como lo solicitaba el Parlamento Europeo.

Facilitar las transacciones en el mercado único a través de un mejor funcionamiento de los sistemas de pago

En 2012, la Comisión prosiguió sus medidas de ejecución antimonopolio contra las conductas contrarias a la competencia relativas a las tasas multilaterales de intercambio (TMI) percibidas por las empresas de tarjetas de crédito, en particular Visa y MasterCard. Las TMI constituyen una parte importante de los costes totales que los minoristas han de abonar por aceptar las tarjetas de pago. En 2010, en el Espacio Económico Europeo (EEE) se realizaron 35 000 millones de operaciones de pago con tarjeta, por un valor de 1,8 billones EUR.

Las tarjetas de crédito y débito de Visa representan aproximadamente el 41 % de todas las tarjetas de pago emitidas en el EEE. Más de cinco millones de comerciantes aceptan las tarjetas de pago de Visa. En 2012, la Comisión envió un pliego de cargos suplementario a Visa en relación con las TMI que cobra por las transacciones con tarjetas de crédito para consumidores en el EEE¹⁰. La Comisión llegó a la conclusión preliminar de que estas TMI reducen la competencia de precios entre los bancos adquirentes, inflan el coste de la aceptación de la tarjeta de crédito para los comerciantes y, en última instancia, incrementan los precios de consumo. La Comisión también constató que la obligación de los adquirentes transfronterizos de abonar las TMI aplicables en el país de la operación dificultaban la compra transfronteriza y mantenían la segmentación del mercado único en mercados nacionales, impidiendo a los comerciantes beneficiarse de TMI más bajas en otros Estados miembros.

El análisis de la Comisión en el asunto Visa seguía de cerca la sentencia dictada en mayo por el Tribunal General de la UE en el asunto Mastercard, que confirmaba plenamente las apreciaciones de la Comisión sobre la naturaleza contraria a la competencia de las TMI¹¹.

2. LA REFORMA DE LAS AYUDAS ESTATALES PRETENDE SEGUIR DESARROLLANDO EL MERCADO ÚNICO Y CONTRIBUIR AL CRECIMIENTO EN UN CONTEXTO DE ESCASEZ DE RECURSOS PÚBLICOS

El pasado año fue testigo de las primeras decisiones de aplicación del nuevo Marco sobre ayudas estatales para los servicios de interés económico general (SIEG), adoptado en 2011. En mayo de 2012, la Comisión puso en marcha un programa de reforma aún más ambicioso: el paquete de modernización de las ayudas estatales.

Entrada en vigor de las nuevas normas en materia de SIEG: aprovechar al máximo los escasos presupuestos públicos en apoyo del modelo económico y social europeo

Los SIEG son servicios públicos que las fuerzas de mercado no prestarían por sí solas o al menos no lo harían de forma que todo el mundo pudiera disponer de ellos. Los SIEG forman parte integrante del modelo europeo de economía social de mercado.

¹⁰ A raíz de la incoación del procedimiento en marzo de 2008, la Comisión envió a Visa un pliego de cargos en abril de 2009, relativo a las tasas multilaterales de intercambio (TMI) para las transacciones con tarjetas de débito y de crédito para los consumidores (véase MEMO/09/151). Visa Europe ofreció compromisos para limitar las TMI aplicadas a las tarjeta de débito en 0,20 %, compromiso que la Comisión hizo obligatorio en diciembre de 2010 (véase IP/10/1684). Los procedimientos relativos a las TMI para el crédito al consumo continúan.

¹¹ Asunto T-111/08, sentencia de 24 de mayo de 2012, pendiente de publicación.

Las nuevas normas SIEG (en vigor desde el 31 de enero de 2012) ayudan a las autoridades públicas a diseñar servicios más inteligentes, eficientes y eficaces en ámbitos tales como la energía, el transporte, las telecomunicaciones y los servicios postales. El nuevo enfoque implica que la Comisión se centrará en SIEG que reciben gran cantidad de fondos públicos y, por lo tanto, son más susceptibles de falsear la competencia en el mercado único. Las primeras decisiones (por ejemplo, Post Office Limited)¹² ilustran de qué manera las normas relativas a las ayudas estatales pueden garantizar la prestación ininterrumpida de servicios postales y otros servicios públicos esenciales, al tiempo que garantizan una competencia leal en el mercado único¹³ (véase también la sección 3.3).

Modernización de las ayudas estatales: Abordar el doble reto del crecimiento y las restricciones presupuestarias, al tiempo que se protege el mercado único

El 8 de mayo de 2012, la Comisión puso en marcha el proyecto de modernización de las ayudas estatales (MAS), una reforma global de la política de ayudas estatales. Uno de los objetivos clave de este proceso de modernización es dar prioridad a la aplicación de las normas a asuntos con un impacto significativo en el mercado único. Otro de sus objetivos esenciales es garantizar que los escasos presupuestos públicos se destinan a solventar deficiencias reales del mercado, es decir, que no se desperdician en proyectos que se habrían realizado en cualquier caso. Dicho de otro modo, la modernización tiene como finalidad facilitar la tramitación de las ayudas que estén bien diseñadas, se destinen a cubrir determinadas deficiencias del mercado y a alcanzar objetivos de interés común, y sean menos distorsionadoras. Las ayudas que no ofrecen incentivos reales a las empresas ahuyentan a la inversión privada y mantienen con vida a empresas ineficientes e inviables («ayudas perjudiciales»)¹⁴. Las ayudas de buena calidad refuerzan el mercado único, mientras que las perjudiciales lo debilitan. Las ayudas estatales son un instrumento horizontal que extiende su ámbito de aplicación por todo el mercado único, y especialmente a las recientemente liberalizadas industrias de red. Así pues, pueden y deben diseñarse y servir de catalizador para ayudar a los Estados miembros a relanzar el crecimiento, garantizando al mismo tiempo la sostenibilidad de las finanzas públicas.

El proceso de llevar a la práctica la modernización se inició a través de la revisión de toda una serie de directrices y marcos normativos sobre ayudas estatales. El objetivo no es otro que el de alinearlos con una filosofía y metodología coherente a nivel global. Con este fin, la Comisión llevó a cabo consultas públicas sobre las normas actuales en materia de ayudas estatales a la infraestructura de banda ancha, la protección del medio ambiente y el desarrollo regional. Asimismo, prosiguieron las actividades relacionadas con revisiones iniciadas anteriormente sobre las ayudas de investigación, desarrollo e innovación, capital riesgo y ayudas de salvamento y reestructuración. La intención es

¹² Asunto COMP/SA.33054 Post Office Limited: Compensación por los costes netos incurridos en mantener una red no comercialmente viable durante el periodo 2012-2015 y la continuación de un instrumento de capital circulante (véase IP/12/320) El asunto fue evaluado con arreglo al artículo 106 del TFUE.

¹³ En respuesta a solicitudes del PE y el ECOSOC.

¹⁴ Discurso del vicepresidente Almunia de 8 de octubre de 2012 (véase SPEECH/12/701) ante el Parlamento Europeo, en el que presentó el programa de trabajo en materia de política de competencia para 2013/2014. Disponible en: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-701_es.htm.

que la mayor parte de la normativa relativa a la modernización esté en vigor antes de que finalice la actual legislatura del Parlamento Europeo¹⁵.

3. FOMENTAR LA COMPETENCIA EN LAS INDUSTRIAS DE RED: LA ESPINA DORSAL DEL MERCADO ÚNICO

3.1 Integración de los mercados de la energía en apoyo de la sostenibilidad

La eliminación de los obstáculos que persisten en los mercados del gas y la electricidad exige legislación sobre el mercado único que cuente con el apoyo de la política de competencia

En 2005, la Comisión llevó a cabo una investigación sectorial exhaustiva de los mercados del gas y la electricidad que reveló que, a pesar de los esfuerzos para integrar el mercado único desde finales de los años noventa mediante reglamentación sectorial de la UE, seguían existiendo grandes obstáculos a la competencia, en particular unos mercados concentrados con elevadas barreras de entrada, a menudo dominados por operadores tradicionales integrados verticalmente. Los problemas se vieron agravados por la escasa capacidad de interconexión entre los Estados miembros. Este estado de cosas había dado lugar a precios y condiciones de suministro divergentes en todo el mercado único. La Comisión continuó su investigación a través de la aplicación de la normativa antimonopolio, a menudo utilizando decisiones por las que se aceptaban compromisos ofrecidos por los operadores dominantes del gas y la electricidad en varios países¹⁶.

La política de competencia de la UE no puede por sí sola integrar los mercados del gas y la electricidad de la UE, garantizar la fijación de precios competitivos y la seguridad de suministro. Por consiguiente, en 2011 se adoptó un tercer paquete legislativo sobre el gas y la electricidad, que actualmente está en curso de ejecución con miras a la creación de un mercado único de la energía a escala de la UE de aquí a 2014.

Reorientación hacia el Este de la aplicación de la política antimonopolio en el sector de la energía

Desde la publicación en 2005 de la investigación sectorial sobre los mercados de la electricidad y el gas, la mayor parte de las investigaciones y decisiones antimonopolio en este ámbito se ha centrado en los mercados de Europa Occidental. Recientemente, y en particular en el transcurso de 2012, la atención prioritaria se ha desplazado hacia el Este. Las redes de gas de Europa Central y Oriental tienden a estar menos interconectadas a través de sus fronteras que las de Europa Occidental.

En el asunto CEZ, relativo a un presunto abuso de posición dominante del operador tradicional checo, en 2012 la Comisión sometió a pruebas de mercado los compromisos estructurales para poner remedio a la exclusión del mercado de la electricidad en la República Checa. En Bulgaria, la

¹⁵ ídem

¹⁶ Así, por ejemplo, como resultado de la investigación de la Comisión en materia *antitrust*, en 2008 la empresa alemana E.ON se comprometió a vender sus activos de generación de electricidad y su división de red de transporte de alta tensión, un hito en la apertura del mercado en Alemania. Otras investigaciones han contribuido a levantar las restricciones al comercio transfronterizo de gas y electricidad. Por ejemplo, la investigación de la Comisión dio lugar a la introducción de cambios en el sistema sueco de transporte de electricidad que estaba obstaculizando las exportaciones al limitar la capacidad de interconexión con los países vecinos.

Comisión está investigando una posible exclusión del mercado por parte de la empresa nacional del gas BEH, así como obstáculos al comercio transfronterizo de electricidad. Además, el 11 de diciembre de 2012 la Comisión incoó un procedimiento de investigación formal en materia antimonopolio contra OPCOM, que permite a los productores y compradores comerciar electricidad en Rumanía, y su sociedad matriz Transelectrica, una empresa de titularidad estatal que controla la red eléctrica en dicho Estado miembro. A la Comisión le preocupa que OPCOM pueda estar abusando de su posición dominante al discriminar a las empresas en función de su nacionalidad o lugar de establecimiento. Las bolsas de la electricidad son cruciales para la formación transparente y fiable de los precios de la electricidad.

En 2012, la Comisión también incoó un procedimiento antimonopolio contra Gazprom en relación con su supuesta actuación en una serie de mercados del gas de Europa Central y Oriental. La apertura del procedimiento se debió a las sospechas de la Comisión de que Gazprom hubiera podido abusar, y lo estuviera haciendo, de su posición dominante en los mercados ascendentes de abastecimiento de gas en Europa Central y Oriental, en algunos de los cuales es prácticamente el único proveedor. El procedimiento se centra en si Gazprom ha compartimentado mercados de gas para impedir el libre flujo de gas entre los países de la UE y si está imponiendo condiciones en relación con el uso de la infraestructura que impiden la diversificación de las fuentes de suministro de gas. El ámbito de aplicación del procedimiento también abarca la posible imposición de precios no equitativos a los clientes.

Consideración de las empresas de gran consumo energético en el contexto del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE

Protección contra las fugas de carbono de las industrias con uso intensivo de energía al tiempo que se preserva la integridad del mercado único

La Comisión adoptó también normas significativas sobre las ayudas estatales relativas a los mercados de la electricidad. La reforma del régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE), adoptada en 2009, que surte efecto a partir de 2013, implica que la producción de electricidad dejará de recibir la asignación de derechos gratuitos de emisión de CO₂, lo que podría dar lugar a un aumento de la factura de electricidad de las empresas de la UE. Las normas adoptadas permiten a los Estados miembros compensar las instalaciones en los sectores más consumidores de electricidad por parte de cualesquiera costes de electricidad más elevados resultantes del régimen de comercio de derechos de emisión a partir de 2013¹⁷. Las normas se concibieron para minimizar el falseamiento de la competencia en el mercado único en forma de carreras de subsidios en un momento de incertidumbre económica y de necesidad de rigor presupuestario; por ejemplo, no permitiendo la plena compensación por precios de la electricidad más elevados y reduciendo la compensación paulatinamente. Al mismo tiempo, se concibieron para mantener el objetivo de la UE de descarbonizar la economía europea. Entre los sectores que pueden acceder a la compensación figuran los de producción de aluminio, cobre, abonos, acero, papel, algodón, productos químicos y algunos plásticos. El nuevo régimen de ayudas permite a los Estados miembros evitar que la producción se desplace de la UE a terceros países con una normativa ambiental más laxa, lo que podría socavar el objetivo de una reducción global de las emisiones de gases de efecto invernadero.

¹⁷ Las normas permiten subvenciones de hasta el 85 % del aumento a que se enfrentan las empresas más eficientes de cada sector a partir de 2013 a 2015, límite máximo que irá descendiendo gradualmente hasta el 75 % en 2019-2020.

3.2 Acompañamiento de la legislación sobre el mercado único en el sector de las telecomunicaciones

Durante los últimos quince años, la legislación sobre el mercado único de la UE ha realizado grandes progresos a la hora de introducir competencia en los mercados de telecomunicaciones. Hoy en día, las empresas históricas ya no están en condiciones de mantener posiciones monopolísticas y han de prestar servicios al por mayor y acceso de red a los operadores alternativos. Sin embargo, muchas de las antiguas empresas monopolísticas siguen manteniendo sólidas posiciones de mercado en razón de la propiedad de las redes fijas que desplegaron durante la etapa de monopolio.

Además, en lo que atañe a las redes móviles, cuatro de cada cinco ciudadanos de la UE poseen abonos a redes móviles con uno de los cuatro grupos principales. Al mismo tiempo, muchas de las características de los mercados de telecomunicaciones siguen siendo predominantemente nacionales, como la concesión de licencias a los operadores y el espectro de los servicios móviles. Estamos aún lejos de la plena realización del mercado único de la UE en el sector de las telecomunicaciones; en su lugar, tenemos un gran número de operadores en 27 mercados distintos. Por otra parte, sigue habiendo obstáculos persistentes que limitan la capacidad de los consumidores para sacar pleno provecho de la liberalización del mercado. Un estudio reciente sobre la prestación de servicios de Internet¹⁸ muestra que la falta de información transparente y comparable, así como los obstáculos contractuales (como la larga duración de los contratos y las tasas percibidas por la resolución anticipada) disuaden a los consumidores de cambiar de proveedor.

Abordar el poder de mercado y la fragmentación de los mercados de telecomunicaciones en paralelo con la legislación sobre el mercado único

En este contexto, la aplicación *ex post* de la normativa de competencia de la UE ha de acompañar a la reglamentación *ex ante* del mercado único y, en particular, garantizar la igualdad de condiciones de acceso para los nuevos operadores.

En 2012, los órganos jurisdiccionales de la Unión confirmaron¹⁹ la decisión adoptada por la Comisión en 2007 de multar a Telefónica por un abuso de su posición dominante en el mercado español de banda ancha. Los precios que Telefónica aplicaba a sus clientes mayoristas, que al mismo tiempo eran sus competidores a nivel minorista, les obligaba a incurrir en pérdidas si querían seguir operando en el mercado.

La Comisión continuó un asunto antimonopolio relativo a las potenciales conductas anticompetitivas de Slovak Telekom en varios mercados mayoristas de banda ancha en Eslovaquia e investigó si su empresa matriz Deutsche Telekom podía ser considerada responsable de la conducta de Slovak Telekom.

La Comisión continuó también un asunto *antitrust* contra Telefónica y Portugal Telecom en relación con su acuerdo de no competir entre sí en los mercados ibéricos de telecomunicaciones. Este es el

¹⁸ *El funcionamiento del mercado del acceso y prestación de Internet desde la perspectiva de los consumidores en la Unión Europea*. Estudio encargado por la Comisión Europea, Dirección General de Salud y Consumidores (se espera que se publique en abril de 2013).

¹⁹ Asunto T-336/08, sentencia de 29 de marzo de 2012, pendiente de publicación.

primer asunto *antitrust* en el sector de las telecomunicaciones que se refiere a un acuerdo transfronterizo de reparto de mercados. Es especialmente importante que la Comisión investigue este asunto con el fin de evitar que el mercado único se fragmente artificialmente en función de fronteras nacionales.

La Comisión también analizó cómo cinco grandes operadores de telecomunicaciones (los «E5»: Deutsche Telecom, France Télécom, Telefónica, Vodafone y Telecom Italia) y la asociación del sector de las telecomunicaciones móviles GSMA desarrollaron normas para los servicios futuros de comunicaciones móviles. La acción de la Comisión se proponía velar por que el proceso de normalización no estuviera siendo utilizado para excluir a los competidores.

En virtud del Reglamento de la UE sobre operaciones de concentración, la Comisión Europea autorizó sin condiciones la creación de una empresa en participación entre Vodafone, Telefónica y Everything Everywhere en el sector del comercio móvil en el Reino Unido. El comercio móvil o de «monederos móviles» es un sector incipiente en rápida evolución. La preocupación principal de la Comisión fue garantizar que estos tipos de mercados permanecieran abiertos, de manera que pudieran surgir diversas soluciones competidoras sin obstáculos innecesarios. La investigación puso de manifiesto que ya existía una serie de alternativas y era muy probable que surgieran muchas más en un futuro próximo que garantizaran la presión competitiva adecuada en la plataforma de monedero móvil de la empresa en participación en el Reino Unido.

En diciembre de 2012, la Comisión también aprobó la adquisición por parte de Hutchison 3G Austria de su competidor Orange, reduciendo el número de operadores a tres. La autorización se supeditó a una serie de condiciones. Hutchison se comprometió a liberar espectro, condición necesaria para la entrada de nuevos operadores de redes móviles. Hutchinson también se comprometió a liberar acceso mayorista a hasta 16 operadores virtuales que no contaban con una red completa propia. Antes de la ejecución de la fusión, las partes tenían que celebrar un acuerdo con el nuevo operador.

Apoyo el despliegue de las infraestructuras de banda ancha en el mercado único

El despliegue de nuevas infraestructuras de redes de banda ancha en el mercado único fue otra de las prioridades estratégicas de la política de competencia de la UE en 2012. En este caso, el principal reto residía en que, si bien los operadores comerciales asumen la mayor parte de las inversiones, tienen pocos incentivos para ampliar el alcance de sus redes en las zonas remotas, escasamente pobladas y en las zonas rurales en las que el mercado por sí solo no correría con sus costes. Al mismo tiempo, la Agenda Digital, una de las iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020, tiene por objeto hacer llegar la banda ancha básica a todos los europeos a más tardar en 2013 y garantizar que, de aquí a 2020, i) todos los ciudadanos europeos dispongan de un acceso mucho más rápido a internet (superior a 30 Mbps) y ii) un 50 %, como mínimo, de los hogares europeos esté abonado a conexiones a internet de muy alta velocidad (por encima de los 100 Mbps). Es evidente que en algunos casos se necesitan subvenciones públicas para colmar las deficiencias del mercado. En efecto, durante los dos últimos años, la Comisión autorizó una ayuda de unos 4 000 millones EUR, verificando, entre otras cosas, que los fondos públicos no excluyan la inversión privada.

Durante este año y formando parte del proyecto de modernización global de las ayudas estatales, la Comisión completó su actualización de las normas sobre ayudas estatales en materia de infraestructura de banda ancha, es decir, las Directrices sobre la banda ancha, con el fin de ajustarlas a los ambiciosos objetivos de la Agenda Digital de promover conexiones ultrarrápidas de banda ancha en toda la UE. A tal efecto, las nuevas Directrices aspiran a alcanzar un justo equilibrio entre la inversión pública y privada, propiciando al tiempo un entorno que

favorezca la competencia (por ejemplo, garantizando el acceso abierto a todos los operadores del mercado único a infraestructuras financiadas por el Estado). Los operadores tradicionales nacionales aún dominan los mercados de banda ancha, salvo en los pocos países en los que se ha creado infraestructura de cable para todo el territorio nacional. Para ayudar a lograr el objetivo de la Agenda Digital de ofrecer conexiones ultrarrápidas (de más de 100 Mbps) a la mitad de los hogares europeos de aquí a 2020, las Directrices revisadas permitirán la financiación pública también en las zonas urbanas, aunque supeditada al cumplimiento de condiciones muy estrictas para garantizar un resultado favorable a la competencia.

La Comisión Europea también adoptó una propuesta de modificación del Reglamento de habilitación de 1998. Ello le permitiría dejar exentas de la obligación de notificar previamente algunas categorías de ayudas para infraestructura de banda ancha y simplificar la autorización de determinados tipos de proyectos. Se trata, en particular, de:

- las ayudas destinadas a la banda ancha básica en las regiones en las que no hay infraestructura ni es probable que este tipo de infraestructura se desarrolle en un futuro próximo (zonas «blancas») y las pequeñas medidas individuales de ayuda para redes de acceso de muy alta velocidad de nueva generación (Next Generation Access, «NGA») en zonas «blancas NGA»;
- las ayudas para las obras de ingeniería civil relacionadas con la banda ancha y la banda ancha pasiva.

3.3 Promocionar unos servicios postales transfronterizos eficientes garantizando al tiempo el servicio público

Los servicios postales constituyen otra industria de red fundamental para el funcionamiento del mercado único. Son muchas las empresas europeas que confían cada vez más en las entregas justo a tiempo para mantener los costes de los inventarios a un nivel óptimo. Suelen utilizar los servicios urgentes de paquetería como parte de sus cadenas logísticas, sobre todo para los envíos transfronterizos. Desde una perspectiva de crecimiento, es esencial que el servicio postal transfronterizo opere con el mayor grado de eficiencia posible. Unos servicios postales eficientes constituyen también una herramienta para aprovechar el creciente potencial del comercio electrónico transfronterizo.

Al mismo tiempo, el sector postal constituye un servicio de interés económico general (SIEG) fundamental que puede necesitar ayuda estatal en situaciones en las que el mercado por sí solo no garantice servicios universales y asequibles. Las normas de competencia y del mercado único de la UE concilian estos dos imperativos.

Incorporación progresiva de las nuevas normas que garantizan la viabilidad de los SIEG y la competencia leal en el mercado único

Ni que decir tiene que la primera aplicación del nuevo Marco relativo a las ayudas estatales a los SIEG, que entró en vigor el 31 de enero de 2012, hacía referencia al sector postal. En marzo de 2012, la Comisión adoptó dos decisiones relativas a UK Post Office Limited basadas en el nuevo Marco SIEG. La Comisión concluyó que la ayuda no excedía del coste de la misión de servicio público encomendada a Post Office Ltd y que su encomienda cumplía las normas de contratación pública. Además, el acto de atribución y el convenio de financiación por el que se rige el pago de la compensación incluía disposiciones apropiadas para incentivar la prestación eficiente del servicio público, en consonancia con el plan estratégico de Post Office Ltd para el periodo 2012-2015, que

aspira a modernizar y mejorar la prestación de servicios en su red con arreglo a hitos anuales de eficiencia.

Del mismo modo, la Comisión aprobó una medida de reducción fiscal de 764 millones EUR concedida por Francia a La Poste, el operador histórico del país, para cubrir los costes relacionados con el mantenimiento de una elevada densidad de servicios postales (de 2008 a 2012). La Comisión autorizó también la compensación de 1 200 millones EUR para los gastos efectuados por La Poste a la hora de realizar sus tareas de transporte y reparto de prensa durante ese mismo período de tiempo. Las dos medidas de ayuda se consideraron compatibles con las normas de la UE en materia de ayudas estatales, ya que solamente compensan parcialmente los costes netos de las importantes tareas de servicio público que ha de desempeñar La Poste y que, por tanto, no le conferían una ventaja competitiva desleal en el mercado único.

El sector postal merecía especial escrutinio por encontrarse plenamente liberalizado a finales de 2012 en toda la UE. A tal efecto, la Comisión adoptó cuatro decisiones importantes sobre las ayudas estatales concedidas por Alemania, Bélgica, Francia y Grecia a sus respectivos operadores postales históricos. En el caso de Alemania y Bélgica, la Comisión ordenó la recuperación de cantidades importantes de ayuda incompatible, mientras que autorizó las ayudas concedidas por Francia y Grecia. Deutsche Post y Belgian Post habían recibido una cantidad de ayuda que superaba el nivel de compensación necesario por la prestación del SIEG que las autoridades públicas les habían confiado. Por esta razón, la Comisión decidió que la ayuda complementaria era incompatible con el mercado único, pues ofrecía a estas dos empresas una ventaja sobre sus competidores en actividades comerciales que iban más allá de su misión de servicio público.

Control de operaciones de concentración para garantizar la continuidad de la competencia en los mercados transfronterizos de paquetería

La evolución observada en el sector postal también fue objeto de seguimiento en materia de concentraciones. La fusión propuesta que implicaba la absorción de TNT por parte de UPS habría reducido de cuatro a tres el número de empresas que controlan las redes paneuropeas de transporte urgente de paquetes. El 20 de julio de 2012, la Comisión inició una investigación pormenorizada sobre la operación de concentración prevista y en última instancia prohibió la adquisición propuesta el 30 de enero de 2013. La operación habría limitado la competencia en quince Estados miembros en los servicios de entrega urgente de paquetes pequeños a otros países europeos. En esos Estados miembros, la adquisición habría reducido el número de operadores significativos a solo dos o tres, a veces dejando a DHL como única alternativa a UPS. Por consiguiente, es probable que la concentración hubiera perjudicado a los clientes al ocasionar subidas de precios y suprimir la presión competitiva ejercida por TNT. La Comisión llevó a cabo una evaluación pormenorizada de las medidas correctivas propuestas, incluida una prueba de mercado en la que se consultó a los clientes y otras partes interesadas. No obstante, dichas medidas se revelaron inadecuadas para eliminar los problemas de competencia señalados.

4. CONTRIBUIR A LIBERAR EL POTENCIAL DE LA ECONOMÍA DEL CONOCIMIENTO

4.1 Evitar usos indebidos en los sectores digitales incipientes de evolución rápida

En las industrias digitales, los efectos de red y la dependencia de un proveedor pueden crear posiciones de mercado arraigadas que podrían utilizarse para excluir a los competidores o los nuevos operadores. La Comisión ya ha adoptado anteriormente decisiones en sectores de alta tecnología, impidiendo que empresas dominantes abusen de tecnologías patentadas o realicen otras formas de conductas contrarias a la competencia²⁰. Un reto fundamental en los asuntos de la economía digital consiste en que los mercados en cuestión suelen evolucionar con gran celeridad y requieren una intervención rápida y eficaz²¹. Según lo declarado por el Tribunal de Justicia en su sentencia Telia Sonera: «... la [...] aplicación [de las normas de competencia] no puede depender de que el mercado de que se trate haya alcanzado un determinado grado de madurez. En efecto, particularmente en un mercado con un crecimiento muy fuerte, el artículo 102 TFUE exige que se intervenga lo antes posible para evitar que se establezca y se consolide en él una estructura competitiva falseada por la estrategia abusiva de una empresa [...]»²².

Permitir la innovación constante en los sectores digitales, de los teléfonos inteligentes a la música

Durante el año, se prestó especial atención al posible uso indebido de patentes esenciales en las conocidas como guerras de patentes entre los fabricantes de teléfonos inteligentes. La Comisión consideró la cuestión de las patentes esenciales con arreglo al Reglamento sobre concentraciones de la UE en su aprobación de la adquisición de Motorola por Google²³. Asimismo inició tres procedimientos²⁴ referentes a posibles abusos por parte de Samsung y Motorola de sus patentes esenciales, en parte con el fin de aportar más claridad en este ámbito en el que la Comisión recibió numerosas denuncias a lo largo del año. El 21 de diciembre de 2012 y en relación con uno de esos tres procedimientos, la Comisión envió un pliego de cargos a Samsung, en el que le informaba de su conclusión preliminar según la cual la intención de la empresa de que se impusieran medidas cautelares a Appel en varios Estados miembros en razón de sus patentes esenciales de teléfonos móviles suponía un abuso de posición dominante²⁵.

La importancia capital de las patentes esenciales para la innovación en el sector de las TIC

Las patentes esenciales revisten una enorme importancia en sectores enteros. Estas patentes son, por definición, parte de una norma y sus titulares se han comprometido a conceder licencias en condiciones equitativas, razonables y no discriminatorias. El peor de los casos posibles se da cuando una empresa dispuesta a adquirir una licencia de patentes esenciales en condiciones equitativas, razonables y no discriminatorias queda fuera del mercado por las medidas cautelares aplicadas por los órganos jurisdiccionales. Por

²⁰ En particular los asuntos relativos al artículo 102 del TFUE que afectaban a Microsoft (véase la Decisión de la Comisión de 24 de marzo de 2004 en el asunto COMP/C-3//37.792) e Intel (véase la Decisión de la Comisión de 13 de mayo de 2009 en el asunto COMP/C-3/37.990).

²¹ Véase el discurso del vicepresidente de la Comisión Europea Joaquín Almunia, de 8 de octubre de 2012 (SPEECH/12/701).

²² C-52/09 TeliaSonera, Rec. 2011, p. I-527.

²³ Asunto COMP/M.6381, Google/Motorola Mobility (véase IP/12/129).

²⁴ Inicio de un procedimiento contra Samsung el 30 de enero de 2012 (asunto COMP/C-3/39.939); inicio de un procedimiento contra Motorola el 2 de abril de 2012 (asuntos COMP/C-3/39.985 y COMP/C-3/39.986).

²⁵ Véase el Comunicado de Prensa en http://europa.eu/rapid/press-release_ip-12-1448_en.htm.

consiguiente, este tipo de litigios o amenazas de litigios puede retrasar la innovación en toda la industria. Las normas pueden ser enormemente beneficiosas para una serie de mercados interconectados, fomentando la interoperabilidad y permitiendo economías de escala y alcance dentro y fuera del mercado único.

En el ámbito de las fusiones, la Comisión autorizó la adquisición por parte de Universal, empresa líder mundial en el sector discográfico, de la división de música grabada de EMI, tras haber comprobado que la concentración no produciría efectos negativos para los clientes digitales ni el desarrollo de nuevos servicios digitales. Este es uno de los diversos sectores que se está transformando a través de la digitalización. A la Comisión le inquietaba que la operación, tal como se había notificado inicialmente, permitiera a Universal endurecer significativamente las condiciones de concesión de licencias que ofrecía a las plataformas digitales que venden música a los consumidores. Para despejar estas dudas, Universal ofreció compromisos sustanciales (consistentes esencialmente en la cesión de una parte no desdeñable del repertorio de EMI en el EEE, incluidos artistas líderes de ventas en activo y de catálogo, así como un compromiso por parte de Universal de no incluir las denominadas cláusulas de nación más favorecida en sus acuerdos de licencia con servicios de música digital en el EEE durante un período de diez años). A la vista de estos compromisos, la Comisión concluyó que la operación no planteaba problemas adicionales de competencia.

Decisiones de compromisos como alternativa flexible para garantizar el rápido restablecimiento de la competencia en unos mercados digitales en rápida evolución

Las decisiones de compromisos como la adoptada en el asunto de los libros electrónicos (véase más adelante) pueden obviar la necesidad de procedimientos prolongados y permite a la Comisión obtener resultados concretos para los consumidores. Sin embargo, este planteamiento solo funciona si se cumplen escrupulosamente los compromisos suscritos. En caso contrario, la Comisión está facultada para imponer multas.

El 12 de diciembre de 2012, la Comisión adoptó una Decisión de compromisos en el sector del libro electrónico, otro sector incipiente de la economía digital que evoluciona con rapidez, que convertía en jurídicamente vinculantes los compromisos ofrecidos por Apple y cuatro editoriales internacionales de libros electrónicos: Simon & Schuster (CBS Corp.), Harper Collins (News Corp.), Hachette Livre (Lagardère Publishing) y Verlagsgruppe Georg von Holtzbrinck (propietario de Macmillan, entre otras).

En diciembre de 2011, la Comisión había incoado un procedimiento a estas empresas y a una quinta editorial internacional de libros electrónicos, Penguin (Pearson Group). Si bien la Decisión de diciembre de 2012 no iba dirigida a Penguin, dado que la editorial optó por no ofrecer compromisos, la Comisión está llevando a cabo conversaciones constructivas con la empresa en torno a los compromisos que permitirían un archivo anticipado del procedimiento también contra este editor.

En su Decisión, la Comisión expresaba sus dudas de que Apple y las cuatro editoriales internacionales de libros electrónicos pudieran haber empleado prácticas colusorias para limitar la competencia de precios al por menor de los libros digitales en el Espacio Económico Europeo (EEE), infringiendo las normas de competencia de la UE. Antes de enero de 2010, los editores vendían libros electrónicos a los minoristas principalmente en el marco del denominado «modelo mayorista», en virtud del cual pueden comprar libros electrónicos a los editores y, a continuación, determinar libremente los

precios al por menor de los libros electrónicos vendidos a los consumidores. En enero de 2010, Apple y las cuatro editoriales internacionales de libros electrónicos cambiaron conjuntamente a contratos de agencia que incluían las mismas condiciones esenciales, con el resultado de que los minoristas se convirtieron en agentes de ventas para los editores que deseaban vender directamente a los consumidores. Con arreglo a este «modelo de agencia», las cuatro editoriales fijaron los precios al por menor de los libros electrónicos según las normas sobre precios que figuran en los contratos de agencia. Estas normas de precios se elaboraron de tal forma que dieron lugar a unos precios al por menor más elevados que los ofrecidos por algunos grandes minoristas en ese momento. En algunos países del EEE, se concibieron de tal manera que de entrada quedara excluida cualquier posibilidad de que se ofrecieran precios más bajos a los consumidores.

Con el fin de despejar las dudas de la Comisión, Apple y las cuatro editoriales internacionales de libros electrónicos se comprometieron a poner fin a todos sus acuerdos de agencia en vigor que incluyeran restricciones sobre los precios minoristas y todas las normas en materia de precios que había impugnado la Comisión. Apple y las cuatro editoriales internacionales de libros electrónicos también se han comprometido a no celebrar, durante un período de cinco años, ningún nuevo acuerdo que conste de las normas en materia de precios a las que se había opuesto la Comisión. Las cuatro editoriales internacionales de libros electrónicos acordaron también permitir, durante un período de dos años, a los minoristas que ofrezcan descuentos en los precios al por menor para los libros digitales hasta un importe igual a la comisión que el minorista recibe del editor durante un período de un año.

Los compromisos pusieron fin a las prácticas que habían suscitado las dudas de la Comisión y restablecieron las condiciones que harán posible que se reajuste el mercado de los libros electrónicos. En caso de que lo permita la legislación nacional en materia de precios minoristas para los libros electrónicos, ello puede contribuir a que se rebajen los precios del libro electrónico para los consumidores en el EEE.

Google está involucrada en un asunto que implica un supuesto abuso de posición dominante. La Comisión ha manifestado su preocupación por el hecho de que cuatro tipos de prácticas empresariales de Google pueden constituir un abuso de posición dominante a tenor del artículo 102 del TFUE, a saber: i) la forma en que los servicios de búsqueda vertical de Google se presentan entre los resultados de búsqueda general en comparación con los servicios de los competidores; ii) la forma en que Google puede utilizar y presentar contenidos de terceros en sus servicios de búsqueda vertical; iii) los acuerdos de exclusividad para la oferta de búsqueda de anuncios de Google en otros sitios web; y iv) las restricciones de la portabilidad de las campañas publicitarias de AdWords. Google presentó un texto detallado de compromisos a finales de enero de 2013. Los servicios de la Comisión están analizando ahora la propuesta de Google con objeto de decidir si permitiría a la Comisión iniciar el proceso para la adopción de una decisión de conformidad con el artículo 9 del Reglamento 1/2003.

En un asunto referente a Microsoft se analizó el incumplimiento de una decisión de compromisos anterior. En diciembre de 2009, la Comisión dio carácter jurídicamente vinculante a los compromisos ofrecidos por Microsoft para despejar las dudas de competencia relacionadas con la venta asociada del navegador de Microsoft, Internet Explorer, a Windows, su sistema operativo para ordenadores

personales clientes que ostenta una posición dominante. Concretamente, Microsoft se comprometió a facilitar durante cinco años (es decir, hasta 2014) en el Espacio Económico Europeo una «pantalla de elección» que permita a los usuarios del sistema operativo Windows elegir con el debido conocimiento de causa y de manera imparcial qué navegador o navegadores desean instalar, además del navegador de Microsoft, o en su lugar. La pantalla de elección de navegador tenía que haber sido facilitada a partir de marzo de 2010 a los usuarios europeos que tuvieran instalado Internet Explorer como navegador por defecto.

Sin embargo, en una Decisión adoptada el 6 de marzo de 2013, la Comisión concluyó que, entre mayo de 2011 y julio de 2012, Microsoft no había ofrecido la pantalla de elección de navegador con su Windows 7 Service Pack 1, con el resultado de que 15 millones de usuarios de Windows en la UE no tuvieron acceso a dicha pantalla durante este período. Microsoft ha reconocido públicamente que en ese periodo no se dispuso de la pantalla de elección de navegador.

4.2 Prevenir el uso ilícito de los DPI en el sector farmacéutico

Los productos farmacéuticos son otro ámbito en el que los conocimientos, los inventos e ideas y los derechos de propiedad intelectual (DPI) que contienen son de vital importancia. No obstante, en dicho sector, los titulares de patentes y las empresas fabricantes de genéricos pueden verse tentadas a celebrar acuerdos contrarios a la competencia que retrasen la entrada de medicamentos genéricos más baratos, especialmente cuando la protección básica de las patentes en torno al principio activo se acerque a su expiración o después de la misma. Al mismo tiempo, muchos de estos acuerdos sobre patentes pueden ser una manera racional y socialmente beneficiosa de reducir la incertidumbre y evitar los costes de litigios.

En este contexto, la Comisión inició una investigación en el sector farmacéutico en 2008, cuyos resultados se publicaron en julio de 2009²⁶. A lo largo de 2012, el seguimiento de la investigación avanzó en varios frentes. En términos de aplicación de la normativa *antitrust*, el 25 y el 30 de julio de 2012, la Comisión envió pliegos de cargos a más de catorce empresas en dos grandes asuntos de posibles acuerdos contrarios a la competencia y conductas unilaterales.

Pliegos de cargos sobre conductas susceptibles de retrasar la entrada en el mercado único de medicamentos antidepresivos y cardiovasculares genéricos

Uno de los pliegos de cargos se refería al asunto Citalopram en el que la empresa originadora Lundbeck y varias fabricantes de genéricos competidoras celebraron acuerdos que podrían haber impedido la entrada del Citalopram genérico en los mercados del EEE. El Citalopram es el principio activo de una clase de antidepresivos. El pliego de cargos también se remitió a Merck KGaA, Generics UK, Arrow, Resolution Chemicals, Xellia Pharmaceuticals, Alpharma, A.L. Industrier y Ranbaxy, todos ellos pertenecientes al grupo de fabricantes de genéricos que celebró los acuerdos. El envío de un pliego de cargos no prejuzga el resultado final de la investigación.

Las empresas celebraron estos contratos cuando en principio fue posible la entrada de los genéricos como consecuencia de la expiración de algunas de las patentes del Citalopram de Lundbeck. Según las conclusiones preliminares recogidas en el pliego de cargos, los acuerdos preveían transferencias sustanciales de valor de Lundbeck a cuatro fabricantes de genéricos competidores. A cambio, las empresas de genéricos se abstuvieron

²⁶ Véase IP/09/1098 y MEMO/09/321.

de entrar en el mercado único a vender citalopram genérico. En las transferencias de valor de Lundbeck a los competidores genéricos se incluían, entre otras cosas, pagos directos, compra de existencias de citalopram genérico para su destrucción, así como beneficios garantizados en acuerdos de distribución ofrecidos a las empresas de genéricos. La Comisión llegó a la conclusión preliminar de que esta conducta, de constatarse, podría haber provocado un perjuicio considerable a los consumidores, puesto que podría haber retrasado la introducción del genérico y mantenido precios más elevados como consecuencia de los acuerdos.

El segundo pliego de cargos se refería al asunto del Perindopril en el que Les Laboratoires Servier y varios competidores de genéricos celebraron acuerdos que podrían haber obstaculizado la entrada del Perindopril genérico en el mercado único. El Perindopril es el principio activo de una clase de medicamentos cardiovasculares. Según la opinión preliminar que figura en el pliego de cargos, a cambio de pagos efectuados por Servier, las empresas de genéricos acordaron no entrar en el mercado con sus productos genéricos más baratos o no seguir impugnando la validez de las patentes que protegían los medicamentos más costosos de Servier. Del mismo modo, es posible que Servier haya aplicado una estrategia global para evitar la entrada en el mercado de las versiones genéricas más baratas del perindopril en el momento en el que se encontraba cercana a la expiración la protección de la patente del perindopril de Servier. Las prácticas objeto de investigación incluyen adquisiciones de patentes que podrían excluir a los competidores del mercado, así como acuerdos sobre patentes con otras empresas que incluían el tipo de pagos invertidos en cuestión en el asunto Citalopram.

Las prácticas de que se trata en los asuntos Citalopram y Perindopril podrían acarrear, en caso de que se acreditaran las alegaciones, graves perjuicios a los servicios nacionales de salud y los distintos regímenes de seguro se verían obligados a seguir pagando durante más tiempo las versiones más caras protegidas por patentes de un medicamento.

Es preciso sancionar tales prácticas contrarias a la competencia para preservar los incentivos a la innovación en este sector. Las conductas contrarias a la competencia no deben utilizarse para prolongar artificialmente la protección mediante patentes que, por definición, está limitada en el tiempo. Esta limitación es esencial para preservar los incentivos para la innovación permanente en sectores de alta especialización como el de los productos farmacéuticos.

La Comisión siguió supervisando los acuerdos sobre patentes potencialmente perniciosos entre las empresas originadoras y las fabricantes de genéricos

En julio de 2012, la Comisión publicó su tercer informe de seguimiento sobre los acuerdos en materia de patentes en el sector farmacéutico²⁷. El informe confirmó que, si bien se incrementó significativamente el número total de acuerdos, la proporción de aquellos que pueden resultar problemáticos para la competencia se redujo a la mitad en comparación con los niveles observados en el momento de la investigación sectorial. La proporción de acuerdos potencialmente problemáticos se estabilizó en un 11 % en comparación con el 21 % detectado por la investigación sectorial. Al mismo tiempo, el total anual de acuerdos celebrados aumentó en un 500 % hasta los 120 en comparación con los resultados de la investigación sectorial. La mayoría de los acuerdos parecen ser problemáticos desde una perspectiva *antitrust*. Las cifras ponen de manifiesto que el análisis de la Comisión no ha impedido que las empresas celebraran acuerdos en el mercado único, frente a una serie de reservas iniciales expresadas por algunos interesados.

²⁷ Véase MEMO/12/ 593.

En su sentencia en el asunto AstraZeneca el Tribunal de Justicia dictaminó que el Derecho de la competencia de la UE complementa las normas del mercado único

En junio de 2005, la Comisión adoptó una Decisión por la que se sancionaba a AstraZeneca (AZ) por dos infracciones del artículo 102 del TFUE y el artículo 54 del Espacio Económico Europeo (EEE). La Decisión consideró que AZ había hecho un uso indebido de las normas y procedimientos públicos en algunos Estados del EEE con objeto de impedir que las empresas de genéricos y los comerciantes paralelos compitiesen con Losec, medicamento de AZ líder de ventas en el tratamiento de úlceras de estómago.

En una sentencia de 6 de diciembre de 2012 (asunto C-457/10 P), el Tribunal de Justicia confirmó la sentencia de 2010 del Tribunal General que, en gran medida, había desestimado el recurso de AstraZeneca contra la Decisión de la Comisión de 2005, la primera decisión por la que se imponían multas por abuso de posición dominante en el sector farmacéutico. En particular, el Tribunal General había confirmado que las desviaciones de los procedimientos reglamentarios pueden, en determinadas circunstancias, constituir abusos de posición dominante.

El Tribunal de Justicia constató que, en una mayoría de los casos, los abusos de posición dominante consisten en conductas que, por otra parte, son legales con arreglo a ramas del Derecho distintas del Derecho de la competencia. Ello confirma que la política de competencia de la UE es complementaria, y no subordinada, a otras ramas de la legislación de la UE, incluidas las normas del mercado único.

5. DIÁLOGO EN MATERIA DE COMPETENCIA CON LAS DEMÁS INSTITUCIONES

5.1 Diálogo estructurado con el Parlamento Europeo

La DG Competencia mantiene un diálogo estructurado permanente sobre cuestiones de competencia con el Parlamento Europeo, y, en particular, con su Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (ECON).

Diálogo estructurado con la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios

En el marco del diálogo estructurado, en 2012 el vicepresidente y responsable de la política de competencia visitó la Comisión ECON en dos ocasiones. En junio, presentó el Informe anual sobre la política de competencia y, en octubre, el Programa de trabajo de la Comisión para 2013. El vicepresidente mantiene también contactos periódicos con el Parlamento Europeo al margen del diálogo estructurado. El 22 de mayo de 2012, asistió a un seminario a propósito del Informe sobre la política de competencia europea en el sector de la alimentación²⁸. El 24 de septiembre de 2012, participó en una audiencia sobre la manipulación del LIBOR-EURIBOR. El vicepresidente también asistió a un seminario sobre la modernización de las ayudas estatales (25 de septiembre de 2012) y a un acto en materia de protección de datos y normas de competencia (26 de noviembre de 2012).

En el contexto de la cooperación, el 7 de junio de 2012 la DG Competencia organizó un seminario para asistentes y asesores políticos de los miembros de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios el que se trataron los principales aspectos del Programa de trabajo de 2011 en materia

²⁸ [Http://ec.europa.eu/competition/ecn/food_report_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/ecn/food_report_en.pdf).

de competencia²⁹. El 28 de febrero de 2012, el vicepresidente intercambió puntos de vista con la Comisión IMCO sobre competencia y crecimiento. La DG Competencia informa regularmente a las comisiones pertinentes de las consultas públicas y la adopción de nuevas directrices. En conjunto, el vicepresidente compareció en ocho ocasiones ante el Parlamento Europeo (véase el cuadro).

Fecha	Reunión	Asunto
28/02/2012	Comisión IMCO del PE	Intercambio de puntos de vista sobre competencia y crecimiento
22/05/2012	Grupo de trabajo en materia de competencia de la Comisión ECON del PE	Informe de la REC y reforma de la PAC
19/06/2012	Diálogo estructurado con la Comisión ECON del PE	Presentación del Informe anual de competencia de 2011
11/09/2012	Turno de preguntas en el pleno del PE	Situación de la ejecución del acervo en el mercado de la energía (tercer paquete) — Gazprom
24/09/2012	Audiencia pública de la Comisión ECON del PE — LIBOR	Manipulación del mercado - LIBOR
25/09/2012	Taller - SAM en la Comisión ECON del PE	Modernización de las ayudas estatales
08/10/2012	Diálogo estructurado con la Comisión ECON del PE	Presentación del Programa de trabajo para 2013
26/11/2012	Acto en el PE — Plataforma de protección de la intimidad	Competencia e intimidad en los mercados de datos

Consultas públicas y evaluaciones de impacto

La DG Competencia facilita información sobre el inicio de las consultas públicas a la Secretaría de la Comisión ECON y, de manera más general, acoge con satisfacción las contribuciones puntuales de los miembros del PE. Sus servicios muestran su disponibilidad a informar a los diputados del Parlamento Europeo sobre aspectos de especial interés. Las consultas públicas y las respuestas a las mismas, los estudios relacionados con la política de competencia, los estudios encargados, las evaluaciones de impacto en el ámbito de la política de competencia, así como cualquier documento de trabajo de los servicios de la Comisión se publican en el sitio internet de la DG Competencia³⁰.

²⁹ Entre las cuestiones tratadas se incluyeron las ayudas estatales en el sector financiero, el sector alimentario, el sector de la aviación y la iniciativa de modernización de las ayudas estatales

³⁰ http://ec.europa.eu/competition/index_en.html.

En respuesta al interés expresado por los miembros de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios en la Comunicación de la Comisión sobre la modernización de las ayudas estatales, el vicepresidente y funcionarios de la DG Competencia asistieron a un Seminario sobre este tema que tuvo lugar en el Parlamento el 8 de octubre de 2012.

En el contexto de los debates sobre la reforma de la política agrícola común, algunos miembros del Parlamento Europeo solicitaron a la Comisión que analizara más a fondo la cuestión del poder de negociación de los productores frente a los minoristas en la cadena de suministro de los alimentos. Aunque la Comisión no detectó especiales problemas de competencia en el sector minorista, como se recogía en el informe publicado por la Red Europea de Competencia³¹, en diciembre de 2012 puso en marcha un estudio para evaluar el impacto de la estructura del mercado minorista en la innovación y la elección de productos en el sector alimentario.

Los eurodiputados plantean con frecuencia a la Comisión preguntas sobre asuntos de competencia que están siendo investigados. La Comisión no está en condiciones de responder sobre determinados aspectos de esos asuntos debido a la obligación de confidencialidad de los procedimientos de investigación.

Investigaciones en curso e investigaciones sectoriales

El personal de la DG Competencia se reúne periódicamente con diputados del PE, a petición de estos últimos, con el fin de explicarles las distintas fases procedimentales de una investigación y de entablar un debate general en un sector concreto, en la medida de lo posible bajo la obligación de confidencialidad en relación con las partes. La DG Competencia cuenta con una serie de instrumentos a su disposición para la aplicación de la legislación de competencia de la UE y para que los mercados sean más competitivos por otros medios, como las investigaciones en casos concretos, las investigaciones sectoriales y la celebración con otras Direcciones Generales de medidas reglamentarias que inciden en la competencia en el mercado único.

5.2 Seguimiento de la Resolución del Parlamento relativa al Informe sobre la política de competencia de 2010

En enero de 2012, el Parlamento aprobó su Resolución relativa al informe sobre la política de competencia de 2010³², en la que se presentaba una serie de solicitudes a la Comisión. Además de la respuesta oficial de la Comisión a la Resolución del Parlamento, el comisario de Competencia respondió en abril de 2012 mediante carta dirigida al presidente de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, y la DG Competencia presentó también una respuesta detallada a todos los puntos señalados en la Resolución del Parlamento.

Asuntos abordados en la Resolución del Parlamento Europeo

El Parlamento estaba especialmente interesado en las actividades de la DG Competencia relacionadas con la **crisis financiera y económica y el papel del control de las ayudas estatales en ese contexto**. En su respuesta, la Comisión subrayó los tipos de condiciones impuestas de manera rutinaria como parte de la aplicación de las normas temporales en materia de ayudas estatales aplicables en la actualidad al sector bancario. La denominada condicionalidad incluye el reparto de cargas y la reestructuración impuesta a los bancos y las

³¹ [Http://ec.europa.eu/competition/ecr/food_report_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/ecr/food_report_en.pdf).

³² P7_TA(2012)0031.

instituciones financieras para garantizar que su rentabilidad se restablezca a largo plazo, al tiempo que se preserva la integridad del mercado único.

En su Resolución, el Parlamento recordaba también sus anteriores solicitudes³³ de que la Comisión presentara medidas legislativas para facilitar una **indemnización** efectiva por **daños y perjuicios** derivados de infracciones de la legislación antimonopolio. El programa de trabajo de la Comisión para 2012 incluye una propuesta sobre demandas privadas por daños y perjuicios en materia de defensa de la competencia. El vicepresidente responsable de la política de competencia confirmó que esta propuesta se presentará en 2013. En respuesta al llamamiento del Parlamento para que se investigue la competencia en el sector alimentario, la DG COMP creó un grupo de trabajo sobre el sector alimentario que coordinó un estudio de la Red Europea de Competencia en el sector alimentario. Por otra parte, en diciembre de 2012, la Comisión puso en marcha un estudio relativo al impacto del sector minorista moderno sobre la elección de productos y la innovación en los productos alimentarios.

5.3 Implicación de la DG Competencia con el CESE y el CDR

La Comisión también informa al **Comité Económico y Social Europeo (CESE)** y al **Comité de las Regiones (CDR)** de las principales iniciativas políticas. Asimismo participa en reuniones de grupos de estudio y de sección. El 4 de septiembre de 2012, el vicepresidente Almunia se reunió con el ponente del CESE sobre la modernización de las ayudas estatales, y el 7 de diciembre de 2012, con el ponente del CDR sobre la revisión de las Directrices relativas a las ayudas regionales. El 14 de noviembre de 2012, el CESE aprobó un dictamen sobre la modernización de las ayudas estatales³⁴ y, el 4 de diciembre de 2012, la sección INT del CESE aprobó un dictamen sobre el Informe anual de competencia de 2011³⁵. El 29 de noviembre de 2012, el CDR adoptó un dictamen sobre la modernización de las ayudas estatales³⁶, y el 7 de diciembre de 2012, la Comisión de Política de Cohesión Territorial (COTER) adoptó un dictamen sobre las Directrices relativas a las ayudas de finalidad regional³⁷.

³³ Resoluciones del Parlamento Europeo en 2007, 2009, 2010 y 2011.

³⁴ Disponible en <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.23584>.

³⁵ Disponible en <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.24209>.

³⁶ Disponible en <http://www.toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=ECOS-V/035&id=21619>.

³⁷ Disponible en <http://www.toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=COTER-V/034&id=21792>.