

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Informe de la Comisión sobre la política de competencia de 2012

[COM(2013) 257 final]

(2014/C 67/14)

Ponente: **Juan MENDOZA CASTRO**

El 3 de julio de 2013, 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 sobre la política de competencia de 2012

COM(2013) 257 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de octubre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 132 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Trascurrida una década desde su entrada en vigor, debe destacarse el gran éxito del Reglamento 1/2003, que supuso un profundo cambio en la política de competencia de la UE.

1.2 El CESE evalúa positivamente el Informe 2012 en el que se detalla, entre otros aspectos, la actividad desplegada por la Comisión y el Tribunal de Justicia de la UE en actuaciones *antitrust* y de lucha contra los cárteles.

1.3 El CESE ha reclamado reiteradamente el establecimiento de un marco para la protección jurídica de los consumidores, por lo que destaca la presentación del proyecto de Directiva sobre «demandas de daños y perjuicios por violación de los principios de competencia».

1.4 La política de que «todo continúa igual» en materia de competencia pese a la crisis económica es, a juicio del Comité, acertada. Sin embargo, no puede ignorarse el hecho de que potencias económicas que compiten con la Unión en los mercados mundiales utilizan abiertamente ayudas de Estado y prácticas restrictivas de la competencia.

1.5 Las ayudas públicas para salvar al sector financiero del colapso han demandado grandes sumas de fondos públicos que supondrán una carga para los contribuyentes durante años y solo estarán justificadas si la reforma del sistema financiero impide que se reproduzcan en el futuro las actuaciones irresponsables que condujeron a la crisis financiera. Dada la necesidad de restaurar la credibilidad del sistema financiero, el CESE aplaude que la Comisión asigne «prioridad máxima» a la investigación sobre los índices EURIBOR y TIBOR.

1.6 El CESE celebra el paquete sobre medios de pago presentado por la Comisión en julio de 2013, que considera un paso en la buena dirección.

1.7 La aplicación de los principios generales a los casos concretos pondrá en evidencia si la modernización de ayudas estatales (MAS) y el nuevo marco de ayudas a los SIEG conducen a una aplicación más eficaz y más justa del TFUE. Por sus especiales características, los servicios postales deben merecer una consideración especial en materia de ayudas estatales.

La política de ayudas estatales debe permitir que las autoridades públicas concedan ayudas a las empresas que contribuyan a los objetivos de crecimiento de la UE, al tiempo que limita las distorsiones de la competencia.

1.8 Cabe poner en duda que la liberalización -objetivo central de la política energética de la UE- haya introducido mayor competencia, mercados más transparentes y menores precios para los usuarios y la Comisión así parece reconocerlo.

1.9 En relación con el mercado de las telecomunicaciones, el CESE considera que deben ser objetivos centrales: lograr una reducción real en las tarifas telefónicas para las familias y para las empresas, establecer una conexión de banda ancha universal de calidad, eliminar las tarifas de *roaming*, establecer un único regulador en la UE.

1.10 En las empresas de alta tecnología, sujetas a una constante innovación, el largo tiempo que transcurre entre el inicio de las actuaciones y la adopción de decisiones puede conducir a la desaparición de las empresas perjudicadas por las prácticas anticompetitivas.

1.11 El CESE sugiere que se considere un mayor grado de armonización en el mercado de libros electrónicos para evitar el arbitraje y avanzar hacia la integración de dicho mercado.

1.12 El CESE aplaude y apoya los esfuerzos de la Comisión por sancionar el uso abusivo de patentes por parte de grandes empresas farmacéuticas para impedir el acceso de medicamentos genéricos al mercado. Sin embargo, dados los grandes beneficios de esas empresas, las multas difícilmente tendrán un carácter disuasorio. Es conveniente considerar medidas legales más fuertes en los casos de violación de los principios de competencia en el mercado de medicamentos.

2. Contenido del Informe 2012

2.1 En 2012 se puso en juego el papel de la política de competencia para consolidar el mercado único. Para lograr este objetivo, la Comisión trabajó con las autoridades nacionales de competencia (ANC) y con la Red Europea de Competencia (REC) para coordinar los esfuerzos en la aplicación de las normas antimonopolio. La aplicación de las normas de competencia se centró particularmente en sectores «de importancia sistémica y transversales para la economía» para sentar las bases de un crecimiento sostenido.

2.2 El informe analiza la política de competencia aplicada a cuatro aspectos claves: el sector financiero, las ayudas estatales, las industrias en red (energía, telecomunicaciones, servicios postales) y la economía del conocimiento.

2.3 También se da cuenta del diálogo mantenido con otras instituciones de la UE, especialmente el PE, pero también el CESE y el CDR.

3. Comentarios generales

3.1 *La política de competencia de la UE tras una década de aplicación del Reglamento 1/2003 (R. 1/2003)*

3.1.1 El R. 1/2003 supuso un cambio radical en la política de competencia de la UE. Desde su entrada en vigor, las actuaciones relacionadas con la competencia se han incrementado ocho veces en comparación con el mismo período de tiempo anterior. Destaca el gran incremento de la actividad de los Estados miembros, que se han convertido en los principales promotores de los principios de competencia puesto que adoptaron el 88 % de las decisiones en esta materia.

3.1.2 También ha sido notable el funcionamiento de la Red Europea de Competencia (REC) y su incidencia se ha producido en dos planos. Por un lado y en términos generales, el trabajo compartido entre las diferentes autoridades nacionales se ha realizado sin problemas y los mecanismos de cooperación y coordinación previstos en el R. 1/2003 han funcionado eficazmente. Por otro, con el apoyo de la labor política de la REC, la aplicación del R. 1/2003 también ha dado lugar a un importante grado de convergencia voluntaria de las normativas de los Estados miembros en materia de procedimientos y competencias sancionadoras.

3.1.3 Aunque las decisiones adoptadas por la Comisión no se han incrementado de manera notable en términos cuantitativos (quedando por debajo de las expectativas creadas por la reforma), sí han destacado cualitativamente por la importancia de los casos tratados. Todo ello permite señalar, como conclusión, que el R. 1/2003 ha tenido un gran éxito en la consecución de los objetivos perseguidos.

3.2 El Informe 2012

3.2.1 El CESE evalúa positivamente el Informe 2012, que expone la actividad desplegada en una de las políticas fundamentales de la UE.

3.2.2 El Comité ha señalado reiteradamente su apoyo a las decisiones *antitrust* y la lucha contra los cárteles como un aspecto esencial de la política de competencia. En esta materia ha habido en 2012 actuaciones importantes de la Comisión y pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

3.2.3 La Comisión afirma que durante la presente crisis 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 con las empresas o los Estados miembros en atención a la crisis económica.» Esta es, a juicio del Comité, una decisión acertada.

3.2.4 El CESE siempre ha considerado la política de competencia como un factor esencial del mercado interior y debe reafirmarlo cuando las turbulencias que afectan a la economía europea desde 2008 ponen a prueba la determinación de la UE para mantenerla porque las autoridades públicas pueden ser más proclives a aceptar que la recuperación debe tener prioridad sobre el cumplimiento de los Tratados. También pueden caer en la tentación de proteger determinados sectores en dificultades o ignorar principios básicos que prohíben el abuso de posición dominante o los acuerdos entre empresas para compartir el mercado.

3.2.5 No obstante, el cumplimiento estricto de la política de competencia supone un desafío cuando se trata de sentar las bases para la recuperación y consolidar una economía fuerte y competitiva cuando determinados países o bloques económicos que compiten con la UE en los mercados mundiales no respetan los mismos principios. Las ayudas de Estado de China a su industria del acero (además de otras ventajas, como los bajos salarios) es uno de los muchos ejemplos que pueden citarse.

3.2.6 El CESE ha reclamado reiteradamente la necesidad de que la UE establezca instrumentos para la protección jurídica de los consumidores que les permitan solicitar el resarcimiento por los daños y perjuicios causados por violación de las normas de competencia. Además de establecer un cauce para la defensa de los derechos patrimoniales de ciudadanos y empresas, estas acciones judiciales pueden contribuir a la lucha de las autoridades públicas nacionales y europeas en la lucha contra los *trust* y

los cárteles. Por ello, destaca el hecho de que, el 11 de junio de 2013, se haya presentado la Propuesta de Directiva sobre «determinadas normas por las que se rigen las demandas por daños y perjuicios por infracciones de las disposiciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea»⁽¹⁾.

4. Competencia en el sector financiero

4.1 En el contexto de la crisis, la Comisión aprobó fusiones bancarias con rapidez mayor que la habitual y, entre el 1 de octubre de 2008 y el 1 de octubre de 2012, dio el visto bueno a ayudas al sector financiero por un importe de 5 058,9 millardos EUR (el 40,3 % del PIB de la UE), de los que se utilizaron 1 615,9 millardos EUR (12,8 % del PIB). En un período casi similar, las ayudas estatales a la economía real ascendieron a 82,9 millardos EUR (0,7 % del PIB).

4.2 Las ayudas estatales temporales -amparadas por el TFUE- salvaron del colapso al sector financiero y resultaron imprescindibles para evitar un grave daño a la economía. En los Estados miembros beneficiados, tales ayudas estuvieron condicionadas al saneamiento y reestructuración de los bancos. Pero en última instancia, la utilización de grandes sumas de dinero con cargo al contribuyente europeo para salvar al sector financiero solo estará justificada si una profunda reforma del sector financiero evita la repetición de los comportamientos irresponsables que condujeron a la crisis actual.

4.3 La transparencia, eficacia y solidez de los mercados financieros está puesta seriamente en cuestión a raíz de determinados escándalos que han afectado a grandes instituciones bancarias. Las fuertes multas impuestas en ciertos casos no afectan sustancialmente las cuentas de resultados de los gigantes del mundo financiero que, en algún caso, han sido salvados de la bancarrota con fondos públicos. Tras el «escándalo LIBOR» la sospecha se ha extendido a la elaboración de otros índices, como EURIBOR y TIBOR. El CESE saluda la decisión de la Comisión de asignar máxima prioridad a la investigación sobre esta materia dada su gran repercusión en la economía.

4.4 El CESE toma nota de la decisión de la Comisión de iniciar procedimientos de investigación en relación con el mercado de seguros de impagos de deuda (CDS) para determinar si grandes bancos (JP Morgan, Bank of America Merrill Lynch, Barclays, BNP Paribas, Citigroup, Commerzbank, Crédit Suisse First Boston, Deutsche Bank, Goldman Sachs, HSBC, Morgan Stanley, Royal Bank of Scotland, UBS, Wells Fargo Bank/Wachovia, Crédit Agricole y Société Générale) han utilizado prácticas restrictivas de la competencia en la información financiera imprescindible para operar en ese mercado (suministrándola solo a Markit) y en el sistema de *clearing* (favoreciendo a ICE Clear Europe, en este caso, nueve de los citados).

4.5 El sistema de pago electrónico en el Espacio Económico Europeo está dominado por dos grandes empresas, Mastercard y Visa, que establecen tasas multilaterales de intercambio (TMI)

mediante acuerdo con los bancos. En el caso de Visa, las tarjetas de crédito y débito suponen el 41 % del total de las existentes en el EEE, confiriéndole un virtual control de un mercado en el que, en 2010, se realizaron 35 000 millones de operaciones por un valor de 1 800 millardos EUR. El sistema es contrario a los principios de competencia y perjudicial para el consumidor. No está adecuado a los cambios tecnológicos y es desfavorable para el comercio transfronterizo. La sentencia del Tribunal General de la UE confirmando la prohibición de las TMI en relación con Mastercard⁽²⁾ debería convertirse en criterio general en materia de medios de pago.

4.6 El CESE celebra el paquete de medidas sobre sistemas de pagos presentado por la Comisión el 24 de julio de 2013 en el que, entre otros aspectos, se ponen límites máximos a las comisiones de las tarjetas de crédito (0,3 %) y débito (0,2 %). Es un paso adelante en la buena dirección, aunque hubiera sido deseable reducir más esas comisiones en el caso de las primeras y eliminarlas en el de las segundas.

5. Reformas de las ayudas estatales

5.1 La aplicación a los casos concretos permitirá apreciar si las reformas en las normas sobre ayudas estatales garantiza una mayor justicia y eficacia en el cumplimiento de los principios generales del TFUE. El CESE ha respaldado en general el nuevo marco sobre ayudas estatales a los servicios de interés económico general (SIEG)⁽³⁾ aprobado en 2011, considerándolo más diversificado y proporcionado para los diferentes tipos de servicios públicos. Sin embargo, el Comité también ha puntualizado que la eficiencia no debe primar sobre la calidad, los resultados y la sostenibilidad de los servicios, en especial en el caso de la prestación de servicios sociales y de salud. Además, deberían tenerse en cuenta las particularidades de las empresas de la economía social (cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones)⁽⁴⁾.

5.1.1 Para una adecuada aplicación de las normas generales en los casos concretos, el Comité recuerda las características especiales de los SIEG que ocupan una posición destacada entre los valores comunes de la Unión y fomentan los derechos fundamentales, la cohesión social, económica y territorial, y son por ello cruciales en la lucha contra las desigualdades de la sociedad y, cada vez más, también en el desarrollo sostenible.

5.2 El CESE ha dado también su apoyo a la modernización de las ayudas estatales (MAS)⁽⁵⁾, aunque sugiriendo incrementar, de manera permanente, el umbral de las ayudas *de minimis* de 200 000 a 500 000 euros a semejanza de lo que se ha decidido para los SIEG⁽⁶⁾. La implementación plena del proceso de modernización requiere reformas en numerosas normas sectoriales. Las nuevas directrices en materia de banda ancha -aprobadas a finales de 2012⁽⁷⁾- son acertadas a juicio del CESE porque facilitan la financiación pública de infraestructuras imprescindibles para cumplir los objetivos de la Agenda Digital.

⁽²⁾ Asunto T-111/08.

⁽³⁾ Resolución del Parlamento Europeo de 15.11.2011. DO C 153 E de 31.5.2013.

⁽⁴⁾ DO C 248 de 25.8.2011 p. 149.

⁽⁵⁾ COM(2012) 209 final.

⁽⁶⁾ DO C 11 de 15.1.2013, p. 49.

⁽⁷⁾ IP/12/1424.

⁽¹⁾ COM(2013) 404 final.

5.3 El CESE estima que la política de ayudas de Estado debe permitir, entre otros objetivos, que las autoridades públicas puedan conceder ayudas a las empresas que contribuyan a los objetivos de crecimiento de la UE, al tiempo que se limitan las distorsiones de la competencia.

5.4 Debe expresarse una preocupación por la propuesta de Reglamento (UE) de la Comisión por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE ⁽⁸⁾ dado que suponen una seria amenaza para el empleo de las personas con discapacidad en determinados Estados miembros. El CESE recomienda, en particular, que las ayudas estatales destinadas al empleo y a la formación de grupos vulnerables como las personas con discapacidad queden eximidas de la aplicación del umbral basado en el PIB nacional y un valor absoluto ya que éste no tendría ningún efecto en la prevención de distorsiones de la competencia.

6. Fomentar la competencia en las industrias de red, la espina dorsal del mercado único

6.1 Energía

6.1.1 Desde la década de 1990, la UE ha realizado una intensa actividad legislativa tendente a liberalizar los mercados de la energía. El Tercer Paquete (2011) es el último y más destacado de los esfuerzos con el objetivo de establecer un mercado único de la energía a partir de 2014. Sin embargo, las políticas europeas no han sido aplicadas con suficiente determinación en los Estados miembros, donde se registran situaciones oligopólicas por parte de empresas privadas, perjudiciales para consumidores y usuarios.

6.1.2 Cabe poner en duda que la liberalización -objetivo central de la política energética de la UE- haya introducido mayor competencia, mercados más transparentes y menores precios para los usuarios. Actualmente, los elevados precios de la energía suponen serios problemas para las familias con menores recursos (riesgo de pobreza energética) y en el caso de las empresas, el hecho de que sean en muchos casos más elevados que los de sus competidores en los mercados mundiales (Japón, EE.UU.) supone una desventaja, sobre todo, en las industrias de alto consumo de electricidad, como es el caso de la siderurgia, entre otras. La Comisión afirma que la política de competencia 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». Esta afirmación puede ser un reconocimiento implícito de la necesidad de introducir cambios en la política energética.

6.2 *Telecomunicaciones.* El Informe 2012 señala que en los últimos quince años se han realizado grandes progresos a la hora de introducir competencia en el mercado de las telecomunicaciones. El Comité está de acuerdo con esa afirmación, aunque la nota dominante sigue siendo la fragmentación y la insuficiente competencia real entre las empresas. Como consecuencia, en determinados Estados miembros, las tarifas telefónicas y de banda ancha son considerablemente elevadas. A juicio del Comité, una política europea en el sector de las telecomunicaciones debería perseguir cuatro objetivos centrales:

— lograr una reducción real en las tarifas telefónicas para las familias y para las empresas;

— establecer una conexión de banda ancha universal de calidad;

— eliminar las tarifas de *roaming*;

— establecer un único regulador en la UE.

6.3 *Servicios postales.* La Comisión adoptó resoluciones aprobatorias de ayudas estatales a los servicios postales del Reino Unido, Francia y Grecia mientras dispuso la devolución de determinadas cantidades en los casos de Bpost (417 millones EUR) y Deutsche Post (entre 500 millones y 1 millardo EUR), este último caso pendiente de resolución judicial. Dada la importancia de las sumas a devolver, el CESE -recordando la necesidad de que el servicio postal liberalizado sea, a la vez, eficaz, competitivo y con capacidad de prestar un servicio universal de calidad a precios asequibles ⁽⁹⁾- se pregunta sobre el efecto que eventuales sentencias confirmatorias pueden tener sobre el empleo y la calidad del servicio de las empresas afectadas.

6.3.1 *Empresas de paquetería.* En relación con el bloqueo de la adquisición de TNT Express por parte de UPS, el Comité toma nota de los argumentos expuestos por la Comisión en el sentido de que en la UE el número de empresas es reducido y la eliminación de un competidor hubiera sido perjudicial para los clientes.

7. Economía del conocimiento

7.1 Bajo el epígrafe «Evitar usos indebidos en sectores digitales incipientes de evolución rápida», el informe de la Comisión se refiere a diversas actuaciones relacionadas con comportamientos contrarios a la competencia de grandes empresas que controlan importantes cuotas de mercado en el ámbito de la telefonía (Samsung, Motorola), portales de búsqueda, además de otras actividades (Google) e informática (Microsoft). Esta última, muy destacada en los medios de comunicación, dado que se ha aplicado una multa de 561 millones EUR, una de las más elevadas que se han registrado históricamente (beneficios brutos de Microsoft en 2012: 59,16 millardos USD). El CESE apoya totalmente las decisiones adoptadas que, en términos generales, merecen las consideraciones que se señalan en los puntos siguientes.

7.1.1 En determinados casos, transcurre largo tiempo entre el inicio de las actuaciones y la decisión final (nueve años en el caso de la multa de 497 millones EUR que se impuso a Microsoft en marzo de 2004) debido a la gran complejidad de los casos, la necesidad de respetar los procedimientos administrativos y judiciales y la fortaleza financiera de las empresas investigadas. En sectores tecnológicos de rápida evolución ello produce la desaparición de las empresas perjudicadas por las prácticas indebidas.

7.1.2 Por otra parte, la posible eliminación de competidores mediante prácticas contrarias a la competencia resulta más evidente en los casos de abusos de posición dominante que en los vetos a fusiones o tomas de control de empresas, que se refieren a escenarios futuros. En estos últimos supuestos, la Comisión ha sido criticada en ocasiones por adoptar decisiones por causas «especulativas», pero el CESE no comparte esas críticas: es la solución habitual en las políticas de competencia y la justificación de la decisión viene avalada por el rigor y la seriedad de la investigación, que cuenta con la participación de la parte afectada.

⁽⁸⁾ http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_gber/draft_regulation_es.docx

⁽⁹⁾ DO C 168 de 20.7.2007, p. 74.

7.1.3 Las decisiones de compromiso adoptadas en los términos del R. 1/2003 del Consejo evitan, como señala la Comisión, largos y costosos procedimientos, y son jurídicamente vinculantes tras su aprobación. Sin embargo, al ser consecuencia de una transacción con las empresas investigadas, éstas obtienen condiciones favorables o menos gravosas. En todo caso, el eventual incumplimiento puede ser objeto de sanción.

7.2 El mercado de libros

7.2.1 *Libros electrónicos.* La decisión de compromiso aprobada en diciembre de 2012 en relación con Apple y cuatro editoriales trata de evitar las prácticas predatorias perjudiciales para editoriales y comercios. Entre otros aspectos mediante el compromiso se ponen límites a la aplicación de la cláusula de «nación más favorecida» en las ventas al por menor. Debe destacarse el hecho de que la Comisión haya trabajado conjuntamente con el Departamento de Justicia de los EE.UU. dadas las características globales del mercado. La prohibición de prácticas anticompetitivas en la UE tiene la dificultad añadida de que existen en los Estados miembros políticas diferentes en materia de precios y de impuestos sobre los libros en general y sobre los e-libros en particular. Por ello, el CESE sugiere que se considere la necesidad de un mayor grado de armonización para evitar el arbitraje y avanzar hacia la integración del mercado. Debe destacarse que el mercado de e-libros es reciente e insuficiente la información disponible, por lo que conviene aumentar el conocimiento de su funcionamiento.

7.2.2 *Venta de libros por Internet.* El Comité llama la atención sobre el hecho de que en Francia y en el Reino Unido, asociaciones de vendedores han denunciado posible competencia desleal por parte de Amazon en el ofrecimiento de descuentos.

7.3 Sector farmacéutico

7.3.1 El CESE aplaude y apoya los esfuerzos de la Comisión para sancionar el uso abusivo de patentes para obstaculizar el mercado de medicamentos genéricos. La sentencia del TJUE en el caso AstraZeneca⁽¹⁰⁾ ha convalidado la sanción de 60 millones EUR impuesta por la Comisión. También la Corte Suprema de los EE.UU. se ha pronunciado en contra de acuerdos similares y de los acuerdos «pay to play». Los pliegos de cargos enviados por la Comisión en julio de 2012 a más de catorce empresas en dos grandes asuntos ponen en evidencia que se trata de conductas frecuentes que causan serios perjuicios a los consumidores y a las arcas públicas.

7.3.2 Entre 2003 y 2012, las 11 compañías líderes mundiales en el sector farmacéutico han obtenido beneficios netos por un importe de 711,4 millardos USD, por lo que las multas que imponen las autoridades de competencia difícilmente tienen un carácter disuasorio. En realidad, no se trata solo de un problema de competencia porque afecta a un ámbito tan sensible como es el de la salud de las personas, además de perjudicar financieramente a las familias y a la seguridad social. Por ello, el CESE sugiere que se consideren medidas legales más eficaces en el ámbito de la UE para prevenir este tipo de comportamientos.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁰⁾ Asunto T-321/05.