

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Informe sobre la política de competencia 2011»

[COM(2012) 253 final]

(2013/C 44/14)

Ponente: **Thomas PALMGREN**

El 30 de mayo de 2012, 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 la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Informe sobre la política de competencia 2011

COM(2012) 253 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de diciembre de 2012.

En su 485º pleno de los días 12 y 13 de diciembre de 2012 (sesión del 12 de diciembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por unanimidad el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Cada año, el Comité Económico y Social Europeo examina el Informe de la Comisión sobre la política de competencia y aprovecha esta ocasión para formular diferentes observaciones y propuestas. El CESE expresa su agradecimiento a la Comisión por la nueva estructura funcional del informe, que el propio Comité ya había propuesto en sus dictámenes precedentes.

1.2 Cabe lamentar, no obstante, que este informe no rinda cuentas de una serie de asuntos sobre los que el Comité ha llamado la atención en el pasado y se limite a las materias tradicionales de las que se encarga la DG Competencia, lo que revela una visión estrecha y limitada de lo que constituyen los componentes más relevantes de la política de competencia. Los problemas que han de ser objeto de atención sobrepasan con creces los pilares habituales en los que se centra este informe, a saber, los problemas de las fusiones y concentraciones, de las posiciones de monopolio, de las ayudas estatales y de los mecanismos de promoción de la competencia desde el punto de vista de los consumidores.

1.3 Una importante prioridad estriba en combatir la competencia desleal de las importaciones procedentes de nuestros socios comerciales extranjeros, quienes contravienen los principios y derechos sociales y medioambientales básicos y aprovechan esta situación para ganar cuotas de mercado en la UE.

1.4 La renacionalización de la política como consecuencia de la crisis y los posibles intereses encontrados de los Estados miembros, así como de la adopción de medidas proteccionistas por parte de los gobiernos, se vislumbra como una amenaza.

Esta situación podría tener graves consecuencias para el mercado interior y la política de competencia. Especialmente en la presente situación económica se ha de velar por el funcionamiento del mercado y por que el entorno de actividad sienta las condiciones propicias para un nuevo crecimiento económico. La política de competencia debe articularse e integrarse con otras políticas, como la política de comercio exterior y la política de mercado interior, para formar un todo coherente que defienda de manera eficaz los intereses de los consumidores y de los productores europeos en el marco de la economía social de mercado, procurando a la vez obtener resultados en materia de crecimiento económico y de empleo. Las políticas de competencia, comercial, industrial y de mercado interior deben encontrar un equilibrio entre los intereses de los consumidores y los de las empresas, garantizando en todo momento unas condiciones de mercado justas para todos.

1.5 La política de competencia debe reflejar la política industrial integrada de la UE, ya que solo si Europa cuenta con una base industrial potente, diversa, competitiva y que cree empleo será posible garantizar el crecimiento sostenible y el bienestar de los ciudadanos de la UE.

1.6 El Informe de 2011 es el 41º de su clase y expone los avances más importantes de la política de competencia y su significado para el cumplimiento de los objetivos de la UE.

1.7 El CESE coincide con la Comisión en que la defensa y el respeto de las normas de competencia contribuyen a objetivos más amplios a largo plazo, como la mejora del bienestar de los consumidores y el apoyo al crecimiento, el empleo y la competitividad de la UE de acuerdo con la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

1.8 La cooperación entre la Comisión y las autoridades nacionales de competencia tiene gran relevancia, tanto en lo que se refiere a la supervisión de las ayudas estatales como a los efectos de las medidas destinadas a limitar la competencia y a la credibilidad del sistema de la política de competencia en su conjunto. Se necesita una cooperación efectiva entre las autoridades y un flujo de información intenso.

1.9 El CESE insta a la Comisión a entablar una activa cooperación con las autoridades de competencia de terceros países para propugnar unos mercados abiertos y justos. El CESE apoya la actual reflexión sobre la modernización del régimen de ayudas estatales, pues la UE ha de hacer un esfuerzo por garantizar la máxima armonización posible de las condiciones de competencia en todo el mundo de modo que sus empresas no se vean sometidas a una situación de desventaja competitiva respecto de sus rivales de terceros países, que no están obligados a respetar unas especificaciones estrictas ni a cumplir reglamentaciones y restricciones rigurosas –por ejemplo, en el mercado de la alimentación o en la industria de uso intensivo de energía–, pero que, no obstante, sí gozan de un libre acceso tanto al mercado de la UE como al mundial.

1.10 El Comité ha destacado en reiteradas ocasiones la necesidad de mejorar los instrumentos para la protección jurídica. Por este motivo, el Comité lamenta que no se haya adoptado en 2011 la propuesta legislativa sobre acciones de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas de defensa de la competencia.

1.11 Es importante que la acción antitrust de la Comisión y las medidas reguladoras se complementen con el objetivo de lograr mercados financieros seguros, sanos y eficaces, en especial para el Espacio Único Europeo de Pagos (EUEP), en el sector de datos de servicios financieros y en el de las agencias de calificación crediticia.

2. Contenido del Informe de 2011

2.1 2011 fue un año de turbulencias. La crisis financiera se convirtió en crisis de la deuda soberana en partes de la eurozona, amenazando al sector bancario y poniendo en peligro la sostenibilidad fiscal de muchos gobiernos europeos. Atenazó también seriamente los flujos del crédito a la economía real.

2.2 El Informe de la Comisión se divide en tres partes, que abordan, respectivamente, la política de competencia en el contexto económico actual, la política de competencia en un contexto amplio y el diálogo sobre competencia con otras instituciones. Se pone particular énfasis en los servicios financieros, el sector de la alimentación y el transporte aéreo. Con esta nueva estructura se pretende explicar mejor el modo en que la Comisión aplica su política de competencia y clarificar cómo dicha política beneficia a la economía europea y a los ciudadanos de la Unión.

2.3 Según el informe de la Comisión, esta nueva estructura que ya había propuesto el Comité en sus anteriores parece adecuada, y el informe se centra en cuestiones y tendencias fundamentales. Presenta además un excelente examen de los principales elementos de la política de competencia y ofrece ejemplos muy ilustrativos. El texto podría mejorarse con la inclusión de datos cuantitativos, lo que permitiría evaluar en una proporción adecuada las diferentes medidas y planteamientos. Resulta de utilidad disponer de abundante información complementaria a este informe en las páginas web de la DG Competencia de la Comisión.

2.4 La Comunicación expone cómo, en 2011, la Comisión usó la política de competencia como instrumento para resolver la crisis financiera y la crisis de deuda soberana y cómo, en general, la política de competencia y las medidas de aplicación de su normativa emprendidas durante ese año contribuyeron a los objetivos más amplios de la Estrategia Europa 2020.

3. La política de competencia en el contexto económico actual

3.1 Observaciones generales

3.1.1 En el momento actual, puede haber quien reclame líneas de defensa proteccionistas, lo que es comprensible dadas las numerosas injusticias constatadas por los ciudadanos, y en particular el hecho de que, en relación con esta cuestión, Europa siga actuando de manera distinta que algunos de nuestros socios internacionales. Aunque la historia confirma que la aplicación y el fomento de la política de competencia no pueden reducirse en tiempos de crisis económica, un enfoque unilateral e ingenuo por parte de Europa, respetando principios que otros no cumplen en este ámbito crucial, se traduciría en el debilitamiento del marco de competencia y exacerbaría aún más las tendencias de crecimiento a medio y largo plazo.

3.1.2 La política de competencia puede desempeñar un importante papel con vistas al éxito de una estrategia para salir de la crisis y para crear un entorno posterior a la crisis que evite posibles falseamientos de la competencia.

3.1.3 La crisis financiera ha tenido una incidencia brutal en la economía real limitando los créditos a las familias y las empresas, lo que a su vez ha tenido efectos demoledores sobre la inversión y el empleo. Varios Estados miembros han debido aplicar medidas de austeridad y recortes en su gasto público en vez de seguir invirtiendo en medidas que relanzaran la economía. En último término, la crisis ha afectado y sigue afectando a todos los ciudadanos, consumidores y trabajadores, así como a las empresas, cuyas condiciones han empeorado. Una política de competencia eficaz y equilibrada tiene una incidencia considerable en el bienestar de todos los grupos sociales.

3.2 Observaciones particulares

3.2.1 Desde el inicio de la crisis y hasta el 31 de diciembre de 2011 se habían empleado 1,6 billones de euros de ayuda estatal para rescatar y reestructurar los bancos europeos. La Comisión ha adoptado treinta y nueve decisiones de reestructuración, y supervisa la ejecución de los planes correspondientes. A pesar de las vastas medidas de apoyo, la crisis ha seguido agudizándose.

3.2.2 Desde el punto de vista de todos los agentes económicos y sociales, es importante garantizar el funcionamiento del mercado en una situación en la que los Estados y sus sistemas bancarios, es decir los bancos, reciben ayudas masivas. Asimismo, en interés del ciudadano, estas ayudas a los bancos deben ser objeto de una supervisión eficaz.

3.2.3 La eficacia del Espacio Único Europeo de Pagos (EUEP) depende en buena medida del desarrollo del sistema bancario en cada país, y las diferencias son importantes. Muchos países afrontan el desafío de desarrollar los sistemas de pago para poder aprovechar las ventajas del EUEP. Para ello es preciso que el sector bancario se oriente hacia el cliente y muestre una voluntad de ayudar a las empresas a prepararse, en particular a las más pequeñas. En muchos países, como Finlandia, la introducción del EUEP se ha llevado a cabo prácticamente sin dificultad alguna. Un problema del que se habló mucho en los medios de comunicación fue que el montante de las tarifas de intermediación bancaria se multiplicó, ya que se suprimieron las tarjetas que solo funcionaban como tarjetas bancarias.

3.2.4 La Comisión hace hincapié en la cuestión de la normalización del *pago electrónico*. Como los servicios de pago electrónico permiten realizar importantes economías de escala, por este motivo, la concentración es una particularidad intrínseca de este sector. No hay duda de que la eficacia de las operaciones de pago beneficia a toda la economía. Por este motivo, es importante que la Comisión preste atención a los servicios de pago electrónicos en tanto que sector de actividad, que debe regirse por unas condiciones de competencia equitativas. Conviene señalar que el mercado de las operaciones de pago y las tarjetas de crédito y de pago está dominado mayoritariamente por un reducido número de agentes.

3.2.5 Los mercados financieros prestan un servicio más eficaz cuando son transparentes, abiertos, competitivos y regulados de modo que se les permita cumplir su función de financiación de la economía real. Esto es exactamente lo que persigue la Comisión con sus investigaciones *antitrust* en el mercado de derivados extrabursátil (OTC), el sector de servicios de pagos y la distribución al mercado de datos de operaciones e información financiera. El Informe podría dar algunas cifras para ilustrar la magnitud de la cuestión de los derivados OTC. Cuando se trata del mercado de derivados, una normativa y una supervisión más estrictas parecen justificadas.

3.2.6 Por lo demás, el endurecimiento de la regulación de los bancos, sea efectivo o previsto para los próximos años, no debe reducir los préstamos, algo que limita la inversión de las empresas y dificulta el acceso a fondos de explotación.

3.2.7 El CESE pide a la Comisión que continúe supervisando la situación de competencia en el mercado de las agencias de calificación, dado el «modus operandi» de las mismas y los eventuales conflictos de intereses con sus clientes que pueden dar origen a distorsiones competitivas.

4. La política de competencia en un contexto amplio

4.1 Observaciones generales

4.1.1 Muchas de las medidas de la Comisión en el ámbito de la política de competencia tenían por objeto contrarrestar los efectos de la crisis en el mercado financiero. Además, la aplicación y el fomento de las normas de competencia contribuyen también a otros objetivos más amplios, como la mejora del bienestar de los consumidores y el apoyo al crecimiento, el empleo y la competitividad de la UE de acuerdo con la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

4.1.2 La Comisión pretende teóricamente incrementar el bienestar del consumidor y promover la igualdad de oportunidades entre los operadores económicos cuando aplica su política de concentraciones, estableciendo un equilibrio entre los beneficios económicos de la concentración y otros parámetros como precio, oferta, calidad o innovación. Este enfoque ha demostrado tener cierta eficacia en el sector de las telecomunicaciones y debería extenderse al mayor número posible de sectores. Sin embargo, hay que ser realista y reconocer que en las últimas décadas han surgido conglomerados cada vez mayores, reduciendo el espacio de las pymes en muchos sectores y limitando así significativamente la posibilidad de que surjan nuevos operadores con potencial suficiente, lo que naturalmente limita el dinamismo y la innovación y sobre todo la creatividad, que en sus diferentes facetas benefician en general a la sociedad.

4.1.3 El Comité subraya que la política de competencia está estrechamente relacionada con otros ámbitos de acción, en particular con las medidas para la mejora de la normativa, la política industrial y la política relativa a las pymes. Una normativa que preste atención a las necesidades y el ámbito de actividad de las empresas constituye una garantía para el funcionamiento del mercado.

4.1.4 Resulta positivo que este año la Comisión haya publicado una guía operativa para la evaluación de la incidencia en la competitividad por sectores (*Operational guidance for assessing impacts on sectorial competitiveness*) en el marco del sistema de evaluación de impacto de la Comisión. Se trata de un instrumento de trabajo oportuno, también desde el punto de vista de la política de competencia.

4.1.5 El CESE llama la atención sobre la importancia de que la Comisión se muestre activa en la cooperación con las autoridades de competencia de terceros países. Se trata de un requisito fundamental para aplicar con eficiencia la política de competencia que, además, garantiza la máxima armonización posible de las condiciones de competencia en todo el mundo.

4.1.6 El CESE pide a la Comisión que continúe mejorando la normativa sobre compensación de obligaciones de servicio público que cubran servicios que satisfagan necesidades sociales, como sucede ahora con la asistencia sanitaria y de larga duración, guarderías, acceso al mercado laboral o reinserción en él, viviendas sociales, cuidado e integración social de grupos vulnerables.

4.1.7 El CESE solicita que la política de competencia se coordine con aquellas DG cuyo trabajo tiene una enorme incidencia en la situación de la competencia en toda la UE. Esto contribuirá a llevar a cabo una modernización realista de la OMC. Se necesitan arbitrar mecanismos para compensar las diferentes situaciones y garantizar el cumplimiento de las normas sociales, medioambientales, de seguridad de los productos, etc., incluidas medidas no solo para combatir de manera eficaz (y no meramente teórica) el abuso de posición dominante de las grandes cadenas de distribución, que gradualmente van destruyendo a sus competidores de menor tamaño y a los proveedores a pequeña escala, sino también para replantear unas negociaciones que a menudo solo sirven para imponer condiciones, para combatir (y sancionar) los abusos de posición dominante, independientemente del sector, y para establecer mecanismos que equilibren las condiciones de competencia falseadas entre los operadores de los grandes centros de consumo y los de la periferia, cuyos costes adicionales no pueden ignorarse.

4.2 Observaciones particulares

4.2.1 El Comité aguarda la entrada en vigor de la patente única europea y confía en que la Comisión emprenda iniciativas que reduzcan sensiblemente los gastos de tramitación, en particular, de las patentes de invención⁽¹⁾. La patente europea sustituiría al sistema actual, que obliga a registrar las patentes en cada Estado miembro. Según datos de la Comisión, el coste de una patente asciende fácilmente a 32 000 euros, mientras que en los EE.UU. basta con 1 850 euros.

4.2.2 El CESE considera que se debe acelerar, simplificar, modernizar y hacer más integrador el proceso europeo de normalización⁽²⁾. Es necesario evaluar con mayor regularidad la capacidad del *sistema europeo de normalización* de adaptarse a un entorno en rápida evolución y contribuir a los objetivos estratégicos internos y externos de la UE, en particular en el ámbito de la política industrial, la innovación y el desarrollo tecnológico.

4.2.3 Para los consumidores, la alimentación constituye uno de los gastos cotidianos más concretos. Por este motivo, es fundamental el buen funcionamiento de la competencia *en el sector alimentario*. Sin embargo, conviene recordar que el precio de los productos alimentarios puede verse influido por numerosos factores que son, en la mayoría de los casos, ajenos a la política de competencia, y de los cuales el más importante lo constituye el incremento de los precios de las materias primas.

4.2.4 Además, cabe señalar el desigual poder de negociación que se registra dentro de la cadena alimentaria, donde los productores de productos primarios y los pequeños operadores conforman el eslabón más frágil. Así pues, el CESE espera con interés los resultados del Foro de Alto Nivel para un Buen Funcionamiento de la Cadena de Suministro de la Alimentación, creado en 2010.

4.2.4.1 Asimismo, sería útil que, habida cuenta del mercado único, se adoptara un planteamiento más armonizado en el ámbito de la UE a la hora de aplicar el Derecho de la competencia y definir el mercado correspondiente.

4.2.5 Los productores europeos se ven obligados a respetar unas especificaciones bastante estrictas mientras que los competidores de otros continentes cuyas ventas gozan de libre acceso al mercado de la UE se mueven en entornos legislativos mucho menos rigurosos. Esencialmente, esto se traduce en un falseamiento de la competencia puesto que los costes de producción son más bajos en los terceros países. Este también es el caso de las industrias europeas con un uso intensivo de energía, que deben cumplir una normativa medioambiental estricta y unos objetivos de eficiencia energética que exigen inversiones ingentes, mientras sus competidores, que operan en el mismo mercado globalizado, no han de asumir esa misma carga derivada de sus costes. Por tanto, sería conveniente modernizar el régimen de ayudas estatales para establecer unas condiciones equitativas a nivel mundial, mediante la coordinación de esta reforma con las medidas adoptadas por la Comisión relativas a los instrumentos de la política comercial⁽³⁾.

4.2.6 Los mercados competitivos están en mejor situación de producir empresas pertrechadas para prosperar a largo plazo. Una política vigorosa de competencia es un elemento clave de una política coherente e integrada que impulse la competitividad de la industria europea. El desafío viene dado por la competencia global y por el hecho de tener que competir con países con un marco legislativo mucho menos estricto y con niveles de coste, condiciones laborales y legislación social distintos que los nuestros. En su Dictamen CESE 1176/2011⁽⁴⁾, el CESE considera que determinadas formas de ayudas estatales al sector de la construcción naval están justificadas, y que las tecnologías verdes, por ejemplo, deberían incluirse en las disposiciones marco.

⁽¹⁾ DO C 68 de 6.3.2012, p. 28.

⁽²⁾ DO C 68 de 6.3.2012, p. 35.

⁽³⁾ Modernización de las ayudas estatales en la UE, DO C 11 de 15.1.2013, p. 49.

⁽⁴⁾ DO C 318 de 29.10.2011, p. 62.

El CESE considera que la actual iniciativa sobre las ayudas estatales constituye un importante paso adelante hacia un nuevo impulso de la política industrial, en consonancia con la Estrategia Europa 2020. En cuanto a la reducción de gases de efecto invernadero, que figura entre los cinco objetivos principales de esta estrategia, el CESE respalda las directrices aprobadas por la Comisión Europea en materia de ayudas nacionales concedidas a las industrias con un uso intensivo de energía, como por ejemplo las productoras de acero, aluminio, productos químicos o papel ⁽⁵⁾. Destinadas a evitar la «fuga de carbono», el objetivo de estas ayudas es compensar los aumentos de la tarifa eléctrica resultantes del cambio de la normativa, en 2013, del régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) de la UE y favorecer la inversión en las centrales eléctricas de alto rendimiento.

4.2.7 El sector editorial está siendo objeto de un proceso de modernización, en particular debido a la digitalización. Este sector no es solo decisivo para el desarrollo de la cultura europea, sino también para la innovación. La transición hacia el uso de medios digitales constituye un proceso con consecuencias importantes. La oferta de libros electrónicos va en aumento, por lo que es apropiado que la Comisión reaccione a las tentativas de limitar la competencia y el desarrollo del sector.

4.2.8 Hay una demanda creciente de soluciones que permitan satisfacer las necesidades de energía con fuentes sostenibles. El CESE respalda la propuesta de la Comisión destinada a modernizar y ampliar las *infraestructuras europeas de energía*, como requisito previo para garantizar un abastecimiento energético seguro, estable y sostenible en la UE.

4.2.9 En el futuro, y cada vez con más frecuencia, será necesario transportar la energía en mayores cantidades y en trayectos más largos que lo que se hace hoy en día. Disponer de unas infraestructuras energéticas transeuropeas es una condición indispensable para que todos los países de la UE puedan aprovechar sus ventajas de localización en función de las fuentes de energía nacionales, en particular las *fuentes renovables de energía*, como la energía hidráulica, la eólica y la solar. Asimismo sería posible optimizar la explotación de combustibles fósiles, por ejemplo, petróleo, gas y carbón ⁽⁶⁾.

4.2.10 El CESE considera necesario disponer de un marco jurídico armonizado en la UE que se aplique a todo el sector de la aviación y evite prácticas de subvención incontroladas,

garantizando la igualdad de condiciones para todos los operadores del mercado, incluso a nivel local ⁽⁷⁾. El CESE recomienda que las ayudas estatales para inversión en infraestructuras aeroportuarias y las ayudas a la creación de empresas destinadas a compañías aéreas solo se concedan en casos estrictamente definidos y se limiten en función de su duración e intensidad. Asimismo, el Comité solicita una política a largo plazo en relación con el desarrollo de aeropuertos regionales, y considera que para aplicar con éxito las directrices de aviación es preciso fijar de común acuerdo ciertas prioridades políticas claras para el desarrollo de este tipo de aeropuertos. En efecto, la creación de aeropuertos regionales reviste gran importancia para la política empresarial. El Comité remite al dictamen relativo al denominado «Paquete: mejores aeropuertos» que versaba sobre la asignación de franjas horarias y los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Unión.

4.2.11 El Comité ya ha alertado en reiteradas ocasiones sobre la necesidad de mejorar de forma creíble los instrumentos para la protección jurídica de los consumidores en este contexto. Por este motivo, el Comité lamenta que no se haya adoptado en 2011 la propuesta legislativa sobre acciones de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas de defensa de la competencia, no siendo siquiera previsible que ello ocurra antes de finales de 2012.

4.2.12 El CESE acoge favorablemente que se consolide el marco institucional para el cumplimiento de la legislación sobre la competencia, en virtud de la cual un órgano administrativo como la Comisión adopta decisiones que están sujetas a un pleno escrutinio judicial, lo que garantiza una protección adecuada de los derechos fundamentales de las personas afectadas por esas decisiones.

5. Diálogo sobre competencia con otras instituciones

5.1 Aunque la Comisión tiene plenas facultades para aplicar el Derecho de competencia de la UE, siempre bajo el control de los tribunales europeos, el comisario de Competencia y sus servicios participan en un diálogo estructurado continuo sobre aspectos de la competencia con el Parlamento Europeo. La Comisión mantiene también informado al Comité Económico y Social Europeo de sus principales iniciativas políticas y participa en reuniones de los grupos de estudio y las secciones. El CESE constata con satisfacción que en el informe se cita de manera expresa la cooperación con este Comité.

Bruselas, 12 de diciembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ Comunicación de la Comisión, Directrices relativas a determinadas medidas de ayuda estatal en el contexto del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (2012/C 158/04), DO C 158 de 5.6.2012, p. 4.

⁽⁶⁾ DO C 143 de 22.5.2012, p. 125.

⁽⁷⁾ DO C 299 de 4.10.2012, p. 49.