

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Informe de la Comisión: «XXXII Informe sobre la política de competencia 2002»

(SEC(2003) 467 final)

(2004/C 108/19)

El 25 de abril de 2003, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el Informe de la Comisión: «XXXII Informe sobre la política de competencia 2002»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de diciembre de 2003 (ponente: Sr. METZLER).

En su 405º Pleno de los días 28 y 29 de enero de 2004 (sesión del 29 de enero de 2004), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 60 votos a favor, 18 votos en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción: contexto general

1.1 Tal como el Comisario Monti subraya ya en su prólogo al XXXII Informe sobre la política de competencia 2002 (denominado «Informe» en lo que sigue), la política de competencia de la Comisión en 2002 estuvo plenamente marcada por una amplia modernización. En el ámbito de las normas anticártel se aprobó un procedimiento que suprime el monopolio de las exenciones por parte de la Comisión y descentraliza la aplicación de dichas normas de prohibición. Al objeto de mejorar la eficacia del control de las concentraciones, especialmente en el contexto de la ampliación de la Unión, se presentó una propuesta de reforma del Reglamento sobre control de concentraciones. Además se adoptó una serie de medidas destinadas a reforzar los derechos procesales de las partes en el proceso de control de las operaciones de concentración. En el ámbito del control de las ayudas estatales, la Comisión siguió trabajando en la simplificación de los procedimientos y en el aumento de la transparencia de las decisiones.

1.2 Uno de los principales objetivos de la política europea de competencia es defender los intereses de los consumidores y trabajadores y velar por ellos, esto es, garantizar que obtengan beneficios de la riqueza que genera la economía europea. En la introducción del informe se expone a tal fin el doble objetivo general de la política de competencia de la Comisión: por una parte, subsanar los fallos del mercado debidos a comportamientos contrarios a la competencia por parte de los operadores y a determinadas estructuras del mercado; por otra, contribuir a un marco global de política económica en todos los sectores económicos que sea propicio a una competencia efectiva.

1.3 El informe ofrece un amplio panorama de las actividades de la Dirección General de Competencia en 2002, explica su política, describe los diversos actos legislativos aprobados y

examina asuntos concretos. En 2002, el número total de nuevos asuntos fue de 1 019 (en comparación, en 2001 hubo un total de 1 036). Entre los nuevos asuntos, 321 fueron de lucha contra los monopolios (2001: 284), los asuntos de concentraciones (277) siguieron disminuyendo (2001: 335) y el número de asuntos de ayudas estatales (421) se mantuvo estable (2001: 417). En la comparación anual, el número total de asuntos concluidos ascendió nuevamente, situándose en 1 283 (2001: 1 204): 363 asuntos de defensa de la competencia, 268 asuntos de concentraciones y 652 asuntos de ayudas estatales.

1.4 El informe está dividido en seis secciones en las que se examinan los temas de competencia, control de las operaciones de concentración, ayudas estatales, servicios de interés general, cooperación multilateral y perspectivas para 2003. En lo que sigue se resumen y comentan los aspectos principales de las primeras cinco secciones relativas a 2002.

2. Competencia: artículos 81 y 82 del Tratado CE — Monopolios estatales y derechos monopolísticos: artículos 31 y 86 del Tratado CE

2.1 El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) expiró en julio de 2002, tras 50 años de vigencia, con la consecuencia de que los sectores regulados por el Tratado CECA quedan sujetos a las normas del Derecho primario y derivado del Tratado CE.

2.2 En diciembre de 2002, el Consejo aprobó el Reglamento relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado⁽¹⁾, que vino a sustituir al antiguo Reglamento 17, vigente desde 1962. Las nuevas normas, que reforman profundamente el antiguo sistema, se aplicarán a partir del 1 de mayo de 2004, fecha de la ampliación de la UE.

⁽¹⁾ Véase para lo que sigue el Dictamen del CESE sobre el «Libro Blanco sobre la modernización de las normas de aplicación de los artículos 81 y 82 del Tratado CE», DO C 51 de 23.2.2000, p. 55, así como el Dictamen del CESE sobre la propuesta de Reglamento en el DO C 155, de 29.5.2001, p. 73.

2.2.1 Cabe destacar al respecto el cambio resultante: de un sistema de notificación y autorización a un sistema basado en la excepción jurídica, con arreglo al cual las empresas habrán de comprobar por sí mismas si sus acuerdos son conformes con el artículo 81 del Tratado CE. A diferencia del sistema de notificación y autorización, los acuerdos que entran en el ámbito de aplicación del artículo 81 del Tratado CE son, aunque no exista un Reglamento de exención por categorías, de aplicación inmediata en la medida en que se cumplan las condiciones del apartado 3 del artículo 81 del Tratado CE. Esto es positivo, ya que un sistema basado en la excepción jurídica tiene como resultado una mayor protección de la competencia, porque la Comisión podrá concentrarse en adelante en los casos importantes desde el punto de vista de la política de competencia. El sistema basado en la excepción jurídica libera a las empresas de cargas burocráticas innecesarias. No obstante, la falta de claridad jurídica de que también va acompañado este cambio para las empresas habría podido atenuarse si el Reglamento hubiese dado a las empresas el derecho de solicitar un dictamen motivado de la Comisión en casos difíciles, en lugar de remitirlas a la solicitud a título informal de orientaciones de la Comisión, que no tienen para ésta carácter vinculante. En cualquier caso, la Comisión debería estar dispuesta a emitir un dictamen cuando se planteen nuevos problemas técnicos o jurídicos, e igualmente en caso de importantes inversiones y de importantes o irreversibles modificaciones estructurales ⁽²⁾.

2.2.2 La normativa comunitaria de defensa de la competencia será aplicada en adelante de modo descentralizado por las autoridades nacionales de competencia y los tribunales nacionales por medio de una Red Europea de Competencia en la que las autoridades de competencia de los Estados miembros cooperarán estrechamente con la Comisión y entre sí mismas. El Comité, no obstante, expresa su deseo de mayor consolidación del principio de «ventanilla única», al objeto de descartar la posibilidad de que las empresas sean objeto de incoación de varios procesos de defensa de competencia en distintos Estados miembros. Ya que el propio Reglamento no contiene criterios detallados para el reparto de los asuntos, se recomienda que la Comisión cree con ayuda de orientaciones pertinentes la seguridad jurídica necesaria para las empresas ⁽³⁾.

2.2.3 En adelante, la legislación nacional podrá aplicarse paralelamente a la legislación comunitaria, aunque la aplicación de las normas de competencia nacionales —como indica la Comisión en su informe— no puede llevar a resultados diferentes de los que se derivarían de la aplicación del artículo 81 del Tratado CE. Con miras a la instauración de un régimen europeo en igualdad de condiciones y de normas, habría sido oportuno que la Comisión —frente a lo dispuesto en el artículo 3.2 del Reglamento n.º 1/2003— impusiese también para comportamientos adoptados de forma unilateral una aplicación uniforme del Derecho comunitario. Así, por ejemplo, la legislación nacional puede llevar a prohibiciones divergentes de la legislación comunitaria, lo cual podría dificultar las actividades empresariales en Europa.

2.2.4 Con el fin de seguir garantizando una aplicación eficaz de las normas de competencia comunitarias, es razonable

que la Comisión haya ampliado sus facultades de investigación. El reglamento, no obstante, sólo garantiza parcialmente los derechos de defensa de las empresas. En las acciones incoadas a las empresas se debería velar por el cumplimiento de los principios generales del procedimiento de cada país en la medida en que no aparezcan recogidos en el propio reglamento. Sería deseable que la Comisión examinase este asunto en las comunicaciones que ha anunciado ⁽⁴⁾.

2.2.5 Además, el Comité considera importante que en el marco de la aplicación descentralizada de la normativa sobre competencia por parte de las autoridades nacionales se garantice la mayor transparencia posible. La Comisión debería instar a la publicación de al menos todas las decisiones de asuntos concluidos por parte de las autoridades nacionales.

2.3 En febrero de 2002, la Comisión adoptó una nueva política de clemencia que frente a su política anterior permitirá mayor predictibilidad a las empresas afectadas. El éxito comprobado por la Comisión en la lucha contra los cárteles —en los primeros diez meses de aplicación de su política de clemencia ya se descubrieron unos diez cárteles diferentes en Europa— habla en favor de lo acertado de la nueva normativa. El Comité propone que en una nueva revisión de la política de clemencia se integren las directrices para el cálculo de multas directamente relacionadas con aquella. Sería deseable además que, en dicho cálculo, la Comisión se centrara en mayor medida en los perjuicios concretos —y en sus repercusiones— causados por la correspondiente infracción de las normas de competencia.

2.4 La prioridad otorgada por la Comisión a la lucha contra los cárteles y al tratamiento de asuntos de cártel mantuvo su ritmo en 2001 e incluso se intensificó en 2002: adoptó nueve decisiones, con multas que totalizaron alrededor de mil millones de euros. En cambio, no se adoptó ninguna decisión con arreglo al artículo 82 del Tratado CE.

2.5 En el informe se examina con detenimiento la evolución de la competencia por sectores.

2.5.1 En el sector de la energía están en preparación la «Directiva de aceleración» y el Reglamento sobre el comercio transfronterizo de electricidad, que permitirán liberalizar en mayor medida el mercado energético e incrementar la competencia en los mercados de la energía manteniendo simultáneamente la seguridad del abastecimiento ⁽⁵⁾. La Comisión, sin embargo, no pudo imponer para la plena apertura del mercado a los consumidores una fecha anterior a 2007, con lo cual se debería aplazar una vez más la creación de mercados de energía comunes.

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la propuesta de Reglamento, DO C 155 de 29.5.2001, p. 73, punto 2.8.2.5.

⁽³⁾ Véase el Dictamen del CESE, DO C 155, p. 73 punto 2.10.1.

⁽⁴⁾ Véase el Dictamen del CESE, DO C 155, p. 73, punto 2.12.

⁽⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre ambas propuestas, DO C 36, de 8.2.2002, p. 10.

2.5.2 En el sector postal, el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaron la nueva Directiva postal (2002/39/CE) ⁽⁶⁾, en la que se prevé una ulterior apertura del mercado, con una reducción gradual del ámbito reservado hasta 2006.

2.5.3 En el sector de las telecomunicaciones, el Consejo adoptó un nuevo marco de cinco directivas para la regulación ex ante de las redes y servicios de comunicaciones electrónicas, que supone una importante revisión del marco reglamentario de las telecomunicaciones y una mayor apertura a la competencia ⁽⁷⁾. Merece especial atención la nueva definición de la noción de «peso significativo en el mercado» en el artículo 14 de la directiva marco 2002/21/CE, en consonancia con la definición de dominancia del artículo 82 del Tratado CE. Esta desregulación tendrá efectos en los operadores de mercado.

2.5.4 En el sector del transporte aéreo se renovó, en junio de 2002, el Reglamento 1617/93 de exención por categorías, y en el sector del transporte marítimo el Tribunal de Justicia dictó tres sentencias sobre el Reglamento de exención por categorías 4056/86, que la Comisión, tras quince años de aplicación, quisiera someter ahora a revisión al objeto de simplificarlo. En el sector del transporte ferroviario, la Comisión presentó diversas propuestas legislativas para la integración de las redes ferroviarias nacionales en un espacio ferroviario europeo único. Cabe estar de acuerdo con la Comisión en que hasta la fecha sigue estando ausente una competencia efectiva en el sector del transporte ferroviario.

2.5.5 En el sector de los medios de comunicación, la Comisión ha examinado la venta conjunta de los derechos de retransmisión de partidos de fútbol y se ha declarado contraria a la cesión de derechos con carácter exclusivo, dado que ello entraña el riesgo de aumentar la concentración de medios de comunicación y obstaculizar la competencia entre operadores de radiodifusión.

2.5.6 En octubre de 2002 entró en vigor el nuevo Reglamento n° 1400/2002 de exención por categorías para la industria de vehículos de motor, aplicable a las actividades de venta y reparación de vehículos de motor y a la venta de piezas de recambio y que introduce nuevos métodos de comercialización, como la venta por Internet y las ventas multimarca ⁽⁸⁾. La Comisión confía en que con la nueva normativa se intensifique la competencia entre los distribuidores, se facilite la adquisición transfronteriza de nuevos vehículos y se refuerce la competencia de precios. Con el nuevo Reglamento ya no son posibles los acuerdos de distribución selectiva y exclusiva ni la fijación de cláusulas de establecimiento. La evolución futura del mercado –comprobable en el marco de ulteriores procedimientos de observación de los mercados– dirá si los objetivos de la Comisión acabarán alcanzándose. Habrán de extraerse las consecuencias correspondientes.

2.5.7 En el ámbito de la prestación de servicios financieros, la Comisión publicó, en julio de 2002, un proyecto de Reglamento de exención por categorías para el sector de seguros, que se aprobó con ligeras modificaciones el 27 de febrero de

2003. En lugar de enumerar las disposiciones que eximen de la prohibición de conclusión de cárteles, el Reglamento especifica solamente las normativas que no pueden estar contenidas en acuerdos acogidos a una exención. La exención de la adquisición conjunta de sociedades de seguros tiene en cuenta además el poder de mercado resultante. Esto está en correspondencia con un enfoque de orientación económica que entretanto también se ha adoptado en otros reglamentos de exención por categorías de la Comisión.

2.5.8 En lo que se refiere al fomento de la sociedad de la información, la Comisión continúa con su trabajo con vistas a crear un entorno abierto y competitivo favorable al desarrollo de Internet y del comercio electrónico. En este contexto examinó en especial los mercados con vistas a la concesión del acceso a Internet y sigue ocupándose de las denuncias presentadas según el artículo 82, contra los operadores del registro de nombres de dominio del primer nivel.

2.5.9 En el informe se dedica un espacio relativamente importante al examen de las profesiones liberales.

2.5.9.1 El Comité se congratula de que la Comisión desee dar mayor transparencia al sector de las profesiones liberales con miras al consumidor ⁽⁹⁾. La Comisión señala que ha encargado a un instituto económico independiente un análisis comparativo coste-beneficio de las normativas aplicables a las profesiones liberales en los Estados miembros. La Comisión ha iniciado también con las autoridades nacionales de competencia un debate sobre las normativas aplicables a las profesiones liberales. La consulta de dichas autoridades, familiarizadas con las normas nacionales vinculantes aplicables a las profesiones liberales, es un primer paso –loable– en tal dirección. Al objeto de garantizar un procedimiento transparente convendría recurrir también a representantes de las distintas profesiones en su calidad de expertos.

2.5.9.2 El Comité expresa su satisfacción por la plena aplicación de la normativa europea de competencia. Dado que las profesiones liberales desempeñan funciones no sólo económicas, sino también sociales, y en esa medida están sometidas a requisitos legales obligatorios, las normas sobre competencia deben respetar, a juicio del Comité, un nivel mínimo de regulación imprescindible para cumplir con dichos requisitos legales obligatorios («deontología»). Así lo ha confirmado el Tribunal de Justicia en su sentencia –mencionada también en el Informe– sobre el asunto Wouters. Además, desde el punto de vista de la política de integración, el Comité considera que existe un problema en el hecho de que no tener en cuenta la deontología de las profesiones liberales podría llevar a los Estados miembros que hayan optado por un modelo de autogestión a acogerse a normativas nacionales, neutras desde el punto de vista de la normativa de defensa de la competencia. La consecuencia sería un aumento de la regulación del sector de las profesiones liberales por parte de los Estados, lo cual sería desventajoso para el consumidor y el interés común.

⁽⁶⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la propuesta de Directiva, DO C 116, de 20.4.2001, p. 99.

⁽⁷⁾ Véanse los dictámenes del CESE sobre las cinco propuestas de Directiva, DO C 123, pp. 50, 53, 55 y 56.

⁽⁸⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la propuesta de Reglamento, DO C 221 de 17.9.2002, p. 10.

⁽⁹⁾ Esto aparece expresado también en el trabajo sobre la Directiva relativa al reconocimiento mutuo de los diplomas.

2.5.9.3 La Comisión no desea cuestionar la existencia de los colegios profesionales en cuanto tales, pero en atención al principio superior de la protección del consumidor desea someter a examen la necesidad de las normas en los ámbitos de los baremos de honorarios, las colaboraciones multidisciplinares, la publicidad, la captación de clientes y el ejercicio de la profesión. El Comité recuerda que un gran número de normativas en el ámbito de las profesiones liberales puede servir también precisamente para proteger al consumidor.

3. Control de concentraciones

3.1 En 2002, la Comisión no adoptó ninguna decisión de prohibición de concentraciones (2001: cinco). Siete procedimientos fueron aprobados ya en la segunda fase (2001: 20). De las 275 decisiones finales se autorizaron 252 en la primera fase (111 en el procedimiento simplificado).

3.2 Cabe señalar la importancia de tres sentencias del Tribunal de Primera Instancia en las que anuló las correspondientes decisiones de prohibición de concentraciones: las decisiones *Airtours/First Choice*, *Schneider/Legrand* y *Tetra Laval/Sidel*. La sentencia *Airtours* aporta claridad sobre los niveles necesarios de prueba en los asuntos relativos a la creación de una posición dominante colectiva basada en una coordinación tácita de las empresas. En la sentencia *Schneider* se imputaron a la Comisión errores de análisis y de apreciación de los datos económicos e infracción de los derechos de la defensa. En la sentencia *Tetra Laval*, contra la cual la Comisión ha recurrido en razón de su importancia fundamental, el Tribunal Europeo examinaba por vez primera la evaluación de las concentraciones de conglomerados, es decir, concentraciones de empresas que operan en mercados diferentes.

3.3 Los asuntos remitidos entre la Comisión y los Estados miembros han experimentado en conjunto un considerable incremento. Así, por ejemplo, la Comisión remitió once casos (2001: siete) a los Estados miembros y, por primera vez, en dos ocasiones los Estados miembros efectuaron una remisión a la Comisión.

3.4 Cabe destacar especialmente el proyecto de reforma de la Comisión en el ámbito del control de las concentraciones, en cuyo marco la Comisión presentó, en diciembre de 2002, la propuesta de nuevo Reglamento sobre control de concentraciones⁽¹⁰⁾. Casi simultáneamente publicó la Comisión un proyecto de Comunicación relativa a la evaluación de las concentraciones horizontales⁽¹¹⁾ y recomendaciones sobre buenas prácticas y otras medidas administrativas destinadas a mejorar la transparencia y los procedimientos internos en el control de concentraciones. El objetivo principal es preparar la legislación comunitaria sobre control de concentraciones, tras una experiencia de aplicación de más de doce años, a los desafíos de los próximos años (ampliación de la UE en dirección al Este, aumento de las concentraciones en todo el mundo en

conexión con la globalización) y simplificar y acelerar el conjunto del procedimiento de control de concentraciones.

3.4.1 La propuesta de Reglamento contiene algunas mejoras, de las que el Comité se congratula, pero por otro lado queda por detrás de las expectativas suscitadas. Son acertadas las simplificaciones propuestas del proceso de investigación⁽¹²⁾. Así, por ejemplo, la supresión del plazo de una semana (plazo de notificación de una semana a partir de la conclusión de un acuerdo) permite una mejor gestión de las concentraciones, que también deben notificarse fuera de Europa. Introduce también libertad de acción la posibilidad que existirá en adelante de notificar concentraciones si ya existe la firme intención de concluir un acuerdo. El Comité suscribe igualmente el proyecto de la Comisión de autorizar con carácter inmediato, y no únicamente tras la conclusión del proceso indagatorio, la realización de concentraciones que pueden notificarse en el marco del procedimiento simplificado. Esto satisface las necesidades prácticas de las empresas. Otro aspecto importante de la reforma es la posibilidad de ampliar el proceso de investigación en ambas fases cuando las circunstancias lo requieran. Cabe observar que el estricto régimen de plazos no debería abandonarse en ningún caso, con el fin de no poner en peligro la rapidez de las concentraciones.

3.4.2 El Comité se congratula de que, por razones de seguridad jurídica, la Comisión haya deseado mantener el primitivo criterio de dominación y no haya elegido el de «reducción significativa de la competencia»⁽¹³⁾. El Comité, no obstante, expresa su preocupación con respecto a la formulación, de carácter general, del apartado 2 del artículo 2 de la propuesta de Reglamento. La formulación propuesta en dicho apartado obedece a la intención de llenar un «vacío» en el criterio de dominación, que presuntamente existía hasta ahora en las concentraciones de empresas en mercados concentrados sin originar posición dominante de mercado. Así, por ejemplo, de conformidad con el mencionado apartado 2 del artículo 2, se considerará que una o varias empresas ocupan una posición dominante «si utilizan su fortaleza económica, ya sea de forma coordinada o no, para ejercer una influencia apreciable» y prolongada sobre los parámetros de la competencia y, en particular, sobre los precios, la producción, la calidad de la producción, la distribución o la innovación, o para restringir la competencia de manera apreciable. El Comité considera que, aunque el nuevo apartado 2 del artículo 2 de la propuesta de Reglamento llena el posible vacío, su formulación, de carácter general, baja claramente el umbral de intervención y crea nuevas inseguridades que cuestionan la práctica decisoria, acreditada y fiable, de los tribunales europeos y de la Comisión. El Comité, por tanto, recomienda a la Comisión que cubra solamente el caso particular de los «efectos unilaterales», pero por lo demás mantenga las antiguas nociones, al objeto de impedir una pérdida de seguridad jurídica para las empresas europeas⁽¹⁴⁾. Convendría, por tanto, seguir manteniendo el primitivo criterio de dominación.

⁽¹⁰⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre la propuesta de Reglamento, CESE 1169/2003 de 24.9.2003.

⁽¹¹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el proyecto de Comunicación, CESE 1170/2003 de 24.9.2003.

⁽¹²⁾ Véanse los Dictámenes del CESE sobre la propuesta de Reglamento (CESE 1169/2003 de 24.9.2003, punto 3.10) y sobre el «Libro Verde sobre la revisión del Reglamento (CEE) n° 4064/89 del Consejo», DO C 241 de 7.10.2002, p. 130, punto 3.3.1.

⁽¹³⁾ Véanse los Dictámenes del CESE sobre la propuesta de Reglamento (CESE 1169/2003 de 24.9.2003, punto 3.10) y sobre el «Libro Verde sobre la revisión del Reglamento (CEE) n° 4064/89 del Consejo», DO C 241 de 7.10.2002, p. 130, punto 3.2.13.

⁽¹⁴⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el proyecto de Comunicación (CESE 1170/2003), de 24.9.2003, punto 3.1.4.

3.4.3 El Comité se congratula también de que la Comisión se proponga tener especialmente en cuenta cualquier invocación de eficiencia en el contexto del análisis general de una concentración. Sólo así el control de las operaciones de concentración podrá ser útil a largo plazo para los intereses de los consumidores europeos⁽¹⁵⁾. Por otra parte, y en relación con los correspondientes debates de los especialistas, sería oportuno que la Comisión se pronunciase también expresamente sobre la cuestión de en qué casos los incrementos de eficiencia resultantes de una concentración pueden considerarse también con carácter excepcional en detrimento de las empresas afectadas. Si no se dispone de claridad al respecto, cabe temer que en adelante las empresas no invoquen la eficiencia y que, por tanto, la nueva política de la Comisión quede sin objeto⁽¹⁶⁾.

3.4.4 Es problemático el propósito de la Comisión de transferir casi por completo al control de las concentraciones las facultades de investigación e intervención del nuevo Reglamento nº 1/2003 relativo a la aplicación de las normas de competencia. La persecución de infracciones a la legislación anticártel y la investigación de concentraciones de empresas son dos objetivos distintos que requieren la utilización de medios diferentes. Las infracciones a la legislación anticártel perjudican directamente a terceros y a los consumidores y dan lugar a diligencias administrativas, y en algunos países incluso penales. El objetivo de un control de concentraciones no es confirmar una sospecha inicial de comportamiento ilegal recurriendo a tal efecto a los medios habituales de las diligencias penales. Por el contrario, las concentraciones de empresas son por lo general procesos legales, como demuestra el bajo índice de prohibiciones. El Comité, por consiguiente, recomienda a la Comisión que en el ámbito del control de las concentraciones no efectúe modificaciones y en el propio texto de la propuesta reconozca también expresamente la prohibición de autoinculpación y otros derechos de defensa de las empresas, así como el privilegio de defensa por medio de un abogado, tanto para letrados exteriores como internos. Además, convendría mantener el marco actualmente en vigor de multas y multas coercitivas, porque debería existir una proporción razonable entre la gravedad de la infracción y la sanción pecuniaria impuesta.

3.4.5 El Comité lamenta que no se haya logrado ampliar las competencias de la Comisión al objeto de reducir el número de notificaciones múltiples⁽¹⁷⁾. Por el contrario, con la ampliación de la Unión Europea es muy probable que las notificaciones múltiples se hagan más frecuentes, notificaciones que para las empresas suponen cargas burocráticas importantes, costes elevados y pérdidas de tiempo. Es sin duda positivo que en adelante la Comisión desee decidir rápidamente, mediante un procedimiento previo iniciado a petición de las empresas, si un proyecto de concentración va a ser importante a escala de la

Comunidad y si, por tanto, la Comisión será competente para investigar la concentración. No obstante, ya que la decisión depende de la apreciación de los Estados miembros, esta propuesta no podrá previsiblemente sustituir una norma clara sobre competencia.

3.4.6 El Comité suscribe expresamente las medidas previstas para reforzar los análisis económicos de la DG de Competencia creando a tal fin un nuevo puesto de economista principal con el personal necesario. Éste es un modo para la Comisión de tener en cuenta los problemas resultantes de la falta de análisis económicos, causa determinante de las tres anulaciones arriba citadas del Tribunal de Primera Instancia. Para que esta innovación institucional tenga éxito será determinante que el economista principal y sus colaboradores participen desde un estadio temprano y a lo largo de todo el proceso en la evaluación de los diversos casos.

3.5 La Comisión participa activamente en los tres subgrupos del Grupo de trabajo creado en 2001 sobre control de las operaciones de concentración de la Red Internacional de Competencia (RIC). El Comité considera sumamente positivo el compromiso de la Comisión en este asunto. Facilitar la convergencia y reducir la carga pública y privada que supone la aplicación de distintos sistemas de control de las concentraciones y notificaciones múltiples por parte de las empresas son un importante objetivo de las empresas europeas que desean consolidar su posición en la competencia global. El Comité suscribe expresamente la mayor sincronización posible entre los diversos sistemas y el desarrollo de buenas prácticas.

4. Ayudas estatales

4.1 En 2002, la Comisión siguió avanzado en la reforma de las normas sobre ayudas estatales, tanto desde el punto de vista procedimental como sustantivo. Uno de los principales objetivos de la reforma consiste en aliviar el proceso de examen de las ayudas estatales de las innecesarias cargas procedimentales, lo que propiciaría unas decisiones más rápidas en la mayor parte de los casos y reservaría buena parte de recursos para los asuntos más problemáticos del ámbito de las ayudas estatales. La Comisión confía en poder concluir la reforma antes del 1 de mayo de 2004, fecha de la ampliación. El Comité acoge favorablemente la intención de acelerar los procedimientos, toda vez que los procedimientos de investigación principal han durado a menudo más de un año, viéndose las empresas expuestas con frecuencia a una inseguridad jurídica continuada. El Comité, no obstante, estima que las medidas adoptadas no son suficientes para llevar eficazmente al terreno de los hechos dicha intención, y pide a la Comisión que dé a conocer pronto las demás medidas que proyecta, al objeto de que puedan aplicarse realmente el 1 de mayo de 2004.

⁽¹⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el Libro Verde, DO C 241 de 7.10.2002, p. 130, punto 3.2.12.

⁽¹⁶⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el proyecto de Comunicación (CESE 1170/2003), de 24.9.2003, punto 4.7.2.

⁽¹⁷⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el Libro Verde, DO C 241 de 7.10.2002, p. 130, punto 3.1.2.

4.2 Con el fin de proporcionar una base para el debate de los Estados miembros en torno a la cuestión de cómo reducir la ayuda estatal global y reorientarla hacia objetivos horizontales, la Comisión creó ya en 2001 el registro de ayudas estatales y el marcador de ayudas estatales y siguió desarrollando ambos instrumentos en 2002. El Comité acoge con satisfacción el objetivo de la Comisión de dar más transparencia al ámbito de las ayudas, algo que parece especialmente importante desde el punto de vista de las ayudas de los países candidatos a la adhesión. En la medida en que se prevé que los actuales regímenes de ayuda de los Estados candidatos a la adhesión gozarán, previo examen de la Comisión, de protección en la Comunidad ampliada, considerándolos «ayudas existentes», se hace necesario garantizar que los medios interesados dispondrán previamente de la oportunidad de emitir su opinión al respecto. Además, el Comité propone que el registro de ayudas estatales, que en la actualidad contiene todas las decisiones adoptadas desde el 1 de enero de 2000, vaya también ampliándose progresivamente con las decisiones anteriores a esa fecha, al objeto de utilizar para casos futuros la experiencia acumulada hasta ahora por la Comisión.

4.3 La Comisión revisó en 2002 los marcos comunitarios y directrices vigentes. El Comité se congratula de que la Comisión prosiga el trabajo de clarificación y precisión de las normas. Especial atención merece el Reglamento de exención por categorías para las ayudas al empleo⁽¹⁸⁾, cuyo fin es facilitar a los Estados miembros la creación de puestos de trabajo.

4.4 En la medida en que las reglamentaciones sobre las ayudas se apliquen a ayudas regionales u otras ayudas en conexión con fondos estructurales, sería útil que en futuros informes se hiciera también referencia a la práctica de la Comisión en este sector concreto.

5. Servicios de interés general

5.1 En su informe al Consejo Europeo de Laeken, la Comisión señaló su intención de establecer un marco comunitario para las ayudas concedidas a las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general. Con posterioridad, no obstante, el Tribunal de Justicia falló en el asunto Ferring –apartándose en ello de la jurisprudencia en ese momento existente del Tribunal de Primera Instancia– que las compensaciones por prestación de servicios públicos no constituyen ayudas estatales si las empresas afectadas no se ven favorecidas por importes superiores a los requeridos para la prestación. Hasta finales de 2002 no se sabía si el Tribunal de Justicia confirmaría o no esta modificación de la jurisprudencia. En su sentencia de 24 de julio de 2003 sobre el asunto Altmark, el Tribunal de Justicia ha confirmado por el momento su jurisprudencia anterior en el asunto Ferring, pero ha introducido cuatro nuevas condiciones que precisan la exclusión. En primer lugar, la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y

estas obligaciones deben haberse definido claramente; en segundo lugar, los parámetros para el cálculo de la compensación deben haberse establecido previamente de forma objetiva y transparente; en tercer lugar, la compensación no debe superar el nivel necesario para cubrir los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable; en cuarto lugar, cuando la elección de la empresa no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública, el nivel de la compensación necesaria debe haberse calculado sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada habría soportado para ejecutar estas obligaciones. Puesto que las compensaciones que no cumplan las condiciones impuestas por el Tribunal de Justicia constituyen ayudas estatales, las clarificaciones anunciadas del marco comunitario siguen siendo necesarias. El Comité toma nota del debate celebrado con los expertos de los Estados miembros sobre la base de un documento no oficial, de 12 de noviembre de 2002, y propone que se llegue a una conclusión rápidamente integrando en ella la sentencia Altmark, con el fin de ofrecer lo antes posible seguridad jurídica a las empresas europeas aprobando las clarificaciones necesarias.

5.2 El Comité se congratula de que con el «Libro verde sobre los servicios de interés general», publicado el 21 de mayo de 2003 y ya anunciado en el informe, la Comisión acometa el examen pedido por el Consejo Europeo de Barcelona (2002) sobre la cuestión de si los principios de los servicios de interés general deben seguirse consolidando y precisando en un marco comunitario global⁽¹⁹⁾.

6. Cooperación internacional

6.1 En 2002, la Unión Europea prosiguió la preparación de la adhesión y las negociaciones correspondientes en el marco de la ampliación de la UE y examinó hasta qué punto los países candidatos a la adhesión disponen ya de normativas viables sobre competencia. Comprobó un determinado déficit sólo en el ámbito del control de las ayudas estatales. En 2002, las cifras de los países candidatos se incluyeron también por primera vez en el marcador de ayudas estatales de la Comisión, haciéndolas así accesibles a cualquier interesado.

6.2 En el marco de la cooperación bilateral cabe destacar que, en octubre de 2002, la Comisión y las autoridades antimonopolísticas estadounidenses acordaron unas «mejores prácticas» para la cooperación en el ámbito de la investigación de las concentraciones. El Comité aprecia la estrecha cooperación de las autoridades anticártel de las dos regiones económicas más importantes del mundo estimándola especialmente importante y positiva, porque así se podrá reducir en el futuro el riesgo de decisiones divergentes y disminuir los costes administrativos necesarios para las empresas afectadas.

⁽¹⁸⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el proyecto de Reglamento, DO C 241 de 17.10.2002, p. 143.

⁽¹⁹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre los servicios de interés general, DO C 241 de 7.10.2002, p. 119.

7. Conclusiones

7.1 El informe tiene una información muy densa y contiene una serie de orientaciones importantes para la legislación comunitaria sobre competencia que son relevantes en igual medida para los consumidores y las empresas.

7.2 El Comité resume sus conclusiones del modo siguiente:

- El Comité suscribe el nuevo ordenamiento de la legislación anticártel y el cambio resultante hacia la excepción jurídica. No obstante, convendría que, con ocasión de las medidas de modernización, la Comisión perfeccionase aún la reforma y velase por una mayor seguridad jurídica para las empresas y una mayor consolidación del principio de «ventanilla única», así como que garantizase en mayor medida los derechos de defensa de las empresas (2.2.1, 2.2.2, 2.2.4).
- En el cálculo de multas sería deseable centrarse en mayor medida en los perjuicios concretos (2.3).
- Las normas sobre competencia en el ámbito de las profesiones liberales deberían respetar un nivel de regulación imprescindible para cumplir con los cometidos especiales y

requisitos legales obligatorios de dichas profesiones (2.5.9.2).

- En el replanteamiento del criterio de dominación, la Comisión debería aprovechar la ocasión que le brinda la reforma del control de las concentraciones y cubrir sólo el caso particular de los «efectos unilaterales», al objeto de seguir garantizando una seguridad jurídica máxima para las empresas. La Comisión podría seguir reforzando el aliciente del recurso a las invocaciones de eficiencia y, en el uso de sus facultades de investigación y cuantía de las sanciones, debería tener en cuenta que la legislación anticártel y la investigación de concentraciones requieren medios diferentes (3.4.2, 3.4.3, 3.4.4).
- La Comisión debería hacer públicas cuanto antes las medidas anunciadas para reformar las normas sobre ayudas estatales y, en lo que se refiere a las «ayudas existentes» de los países candidatos, dar previamente a los medios interesados la oportunidad de emitir su opinión al respecto. En futuros informes sobre política de competencia se podría incluir además la práctica de la Comisión con respecto a la legislación sobre ayudas en conexión con los fondos estructurales (4.1, 4.2, 4.4).

Bruselas, 29 de enero de 2004.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Roger BRIESCH
