

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el informe 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 2015

[COM(2016) 393 final — SWD(2016) 198 final]

(2017/C 034/17)

Ponente: **Juan MENDOZA CASTRO**

Consulta	Comisión Europea, 17/8/2016
Fundamento jurídico	Artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea [COM(2016) 393 final — SWD(2016) 198 final]
Sección competente	Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo
Aprobado en sección	4/10/2016
Aprobado en el pleno	19/10/2016
Pleno n.º	520
Resultado de la votación (a favor/en contra/abstenciones)	211/1/4

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE valora positivamente el Informe 2015, considerando que una política de competencia en pie de igualdad en todos los sectores es fundamental para la economía social y de mercado de la UE.

1.2. Las importaciones basadas en una competencia desleal suponen un peligro para las empresas europeas. Las medidas antidumping son imprescindibles para salvar los empleos y proteger a los sectores económicos afectados.

1.3. El CESE comparte la preocupación de las pymes, los sindicatos y las asociaciones de empresarios de la UE ante la posibilidad de que se reconozca a China el carácter de economía de mercado.

1.4. Las pymes, fundamentales para la recuperación económica, son las más vulnerables ante los abusos de posición dominante.

1.5. El control de las ayudas estatales posibilita una utilización más eficiente de los recursos y mejora las finanzas públicas. Sin embargo, tales ayudas pueden ser esenciales para garantizar la prestación de servicios económicos de interés general.

1.6. El CESE recomienda mejorar la información sobre las ayudas estatales que se conceden para lograr mayor publicidad y transparencia.

1.7. La innovación digital está controlada por un número reducido de empresas de terceros países que actúan a escala mundial y para Europa es fundamental asegurar su posición de liderazgo por medio de su Mercado Único Digital.

1.8. El gran desafío para la política europea de competencia en un sector dominado por gigantes tecnológicos es asegurar a los consumidores el acceso a los mejores productos y mejores precios y que todas las empresas, grandes o pequeñas, compitan en un mercado abierto y según el mérito de sus productos. El CESE considera que las actuaciones de la UE son, en general, equilibradas y adecuadas a la normativa, pese a algunas críticas que recibe.

1.9. La Unión Europea de la Energía exhibe logros importantes en seguridad del aprovisionamiento (lo que supone un éxito estratégico), reducción de los gases de efecto invernadero, promoción de las energías renovables y aumento de la posibilidad de elección de los consumidores. No obstante, afronta grandes desafíos relacionados con el coste de la energía, la mayor interconexión de las redes y el liderazgo en la implementación del Acuerdo de París.

1.10. En el sector de la energía, el control de las concentraciones debe compatibilizarse con la previsión de fusiones y adquisiciones para abaratar los costes de producción, lo que reducirá el número de empresas.

1.11. El Reglamento (CE) n.º 1/2003 ha reforzado las autoridades nacionales de competencia (ANC) y ha contribuido a consolidar el prestigio internacional que tiene la política de competencia de la UE. La coordinación entre las ANC y de estas con la Comisión hacen más efectivas las actuaciones en el caso de operaciones transfronterizas.

1.12. En relación con la crisis financiera, el CESE se reafirma en que debe reducirse la exposición del contribuyente a los costes de rescate de los bancos.

1.13. El CESE aboga por que las normas de la UE que limitan las tasas de intercambio de las tarjetas de crédito y débito se apliquen con independencia del país sede del emisor y que no se impida a los bancos ofrecer tasas de intercambio inferiores a los minoristas establecidos en otro país del Espacio Económico Europeo (EEE).

1.14. El CESE hace hincapié en la necesidad de que la Comisión continúe trabajando para fomentar la competencia, reduciendo las distorsiones por motivos impositivos que provocan las divergencias entre los veintiocho regímenes fiscales.

1.15. La generalización de los sistemas de competencia como consecuencia de la globalización hace imprescindible la cooperación internacional. Ante las crecientes exigencias y la participación en diversos foros (OCDE, UNCTAD, Red Internacional de Competencia), el CESE señala la necesidad de que la UE cuente con los recursos adecuados para mantener una voz de la UE, que actualmente es escuchada y respetada.

2. El Informe de Competencia 2015

2.1. Afirma la Comisión que «una política de competencia de la UE fuerte y efectiva ha sido siempre una piedra angular del proyecto europeo».

2.2. Los aspectos centrales del Informe están agrupados en tres capítulos:

- la política de competencia como impulso a la innovación y la inversión en toda la UE,
- el aprovechamiento de las oportunidades del Mercado Único Digital, y
- la construcción de una UE de la energía integrada y respetuosa con el clima.

2.3. La Comisión informa sobre sus actuaciones específicas en esos ámbitos, destacando que en la aplicación de la normativa ha tenido como principios rectores salvaguardar la imparcialidad, aplicar las normas del Estado de Derecho y servir al interés común europeo.

2.4. En los últimos veinticinco años, el número de regímenes de competencia en todo el mundo ha aumentado de forma espectacular, pasando de unos 20 a principios de la década de 1990 a alrededor de 130 en 2015, y abarcan el 85 % de la población mundial.

3. Consideraciones generales

3.1. La política de competencia de la UE

3.1.1. El CESE valora positivamente el Informe 2015, que se refiere a ámbitos fundamentales para el desarrollo de la economía y el bienestar de los ciudadanos de la UE.

3.1.2. Una política de competencia basada en la igualdad de condiciones en todos los sectores es una piedra angular de la economía social de mercado en Europa. También es un instrumento esencial para garantizar el correcto funcionamiento de un mercado interior dinámico, eficiente, sostenible e innovador e impulsar el crecimiento económico, la creación de empleo y la competitividad en la escena mundial.

3.1.3. La política de competencia no debe impedir que surjan líderes industriales en la economía europea. Para ser eficaz y creíble no debe orientarse exclusivamente a la reducción de los precios de consumo, sino que también debe favorecer el desarrollo y la competitividad de las empresas europeas en los mercados mundiales.

3.1.4. Una base industrial fuerte es de vital importancia para la prosperidad y el crecimiento. Teniendo presentes las amenazas que la competencia desleal supone para las empresas europeas, el CESE recuerda que las medidas antidumping salvaguardan decenas de miles de puestos de trabajo directos e indirectos y protegen a los sectores económicos de las políticas desleales de importación.

3.1.5. Constituyen competencia desleal las importaciones en condiciones de dumping que ponen en peligro miles de empleos en la UE. El CESE considera que China difícilmente puede decirse que opera en condiciones de mercado ya que incumple cuatro de los cinco criterios establecidos por la práctica de la Comisión y por el Reglamento (CE) n.º 1225/2009 ⁽¹⁾.

3.1.6. Los Fondos Estructurales de la UE no deben utilizarse para apoyar directa o indirectamente la deslocalización de servicios o de la producción a otros Estados miembros.

3.1.7. Las pymes son el pilar para la recuperación económica en Europa. Pero por sus dimensiones también son las más vulnerables a las prácticas abusivas de posición dominante que, en muchos casos, las condenan a la desaparición. Esto debe ser objeto de una especial atención en la política de competencia, sobre todo en el caso de las prácticas de los grandes grupos empresariales.

3.1.8. El CESE subraya una vez más la falta de un verdadero mecanismo judicial de acciones colectivas para satisfacer efectivamente los derechos de indemnización de las víctimas de prácticas abusivas de posición dominante, y sigue considerando que la Directiva 2014/104/UE, de 26 de noviembre de 2014, y la Recomendación relativa a los principios comunes aplicables a los mecanismos de resolución de conflictos en el ámbito de las infracciones de las leyes de defensa de la competencia no son adecuadas para garantizar el necesario respeto de la protección colectiva de los derechos de las víctimas afectadas por dichas infracciones.

3.2. *Las ayudas estatales*

3.2.1. La modernización de las ayudas estatales permite a la UE utilizar de forma más eficiente los recursos y mejorar la calidad de las finanzas públicas. Contribuye, además, a que los Estados miembros puedan cumplir la Estrategia 2020 para el crecimiento y a la consolidación presupuestaria.

3.2.2. Sin embargo, las ayudas estatales pueden ser esenciales para garantizar la prestación de servicios de interés económico general, entre ellos la energía, el transporte y las telecomunicaciones. Asimismo son, a menudo, el instrumento político más eficaz para garantizar la prestación de servicios cruciales para mantener las condiciones económicas y sociales en regiones aisladas, remotas o periféricas y en regiones insulares de la Unión.

3.2.3. El CESE considera necesario mantener la coherencia entre la política de competencia y las demás políticas de la Unión, especialmente en los casos de las inversiones para impulsar la innovación y la investigación, como son las referidas I +D+i, la financiación del riesgo y la generalización de la banda ancha.

3.2.4. Los ciudadanos de la UE no se consideran suficientemente informados sobre el complejo sistema de ayudas estatales y destacan la dificultad de acceso a las informaciones sobre qué compañías reciben tales ayudas ⁽²⁾. Para lograr mayor publicidad y transparencia, el CESE recomienda que en los Estados miembros se publiquen en cada caso los destinatarios, las cuantías y los objetivos de las ayudas.

3.3. *Competencia en el Mercado Único Digital*

3.3.1. El Mercado Único Digital es una estrategia fundamental de la UE para acabar con la fragmentación de múltiples mercados nacionales y fusionarlos en un planteamiento europeo ⁽³⁾. La innovación digital está controlada por un número reducido de empresas de terceros países que actúan a escala mundial y para Europa es fundamental asegurar su posición de liderazgo por medio de su Mercado Único Digital.

⁽¹⁾ DO C 389 de 21.10.2016, p. 13. Véase también «ETUC — BusinessEurope joint declaration on China's Market Economy Status» (19 de julio de 2016) y «Granting of Market Economy Status to China», Parlamento Europeo, diciembre de 2015.

⁽²⁾ «Perception and awareness about transparency of state aid», Eurobarómetro, julio de 2016.

⁽³⁾ DO C 71 de 24.2.2016, p. 65.

3.3.2. El gran desafío para la política europea de competencia en un sector dominado por gigantes tecnológicos es asegurar a los consumidores el acceso los mejores productos a los mejores precios y que todas las empresas, grandes o pequeñas, compitan en un mercado abierto y según el mérito de sus productos.

3.3.3. Casos que investiga la Comisión:

- Servicios de búsqueda en internet. El pliego de cargos de la Comisión se basa en que Google favorece de forma sistemática sus propios productos de comparación de precios. Se investigan, además, otras tres reservas planteadas.
- Libros electrónicos. Amazon impone cláusulas que pueden evitar la competencia, por ejemplo, el derecho a ser informado de condiciones más favorables o alternativas ofrecidas por sus competidores.
- Prestación transfronteriza de servicios de televisión de pago en el Reino Unido e Irlanda. Los acuerdos de licencia entre Sky UK y seis grandes estudios cinematográficos de EE. UU. requieren a Sky UK que bloquee el acceso fuera de su territorio licenciado.
- Dispositivos móviles como teléfonos inteligentes y tabletas. Entre otras prácticas, Android exige a los fabricantes que preinstalen Google Search y el navegador Chrome de Google y obligarles a que seleccionen en sus dispositivos Google Search como servicio de búsqueda por defecto como condición para concederles licencias de determinadas aplicaciones exclusivas de Google.
- Juegos de chip de banda base que se utilizan en dispositivos electrónicos. Se investiga si Qualcomm, principal proveedor mundial, ha ofrecido incentivos financieros a un importante fabricante de teléfonos inteligentes y tabletas con la condición de que utilicen exclusivamente sus productos.

3.3.4. En general se trata de posibles prácticas monopolísticas y de abuso de posición dominante. La complejidad técnica y la gran repercusión de los casos investigados conllevan críticas, entre ellas, que la UE «ha declarado la guerra a Silicon Valley». El CESE no comparte esas críticas y respalda las actuaciones de la Comisión, que considera equilibradas y de acuerdo con la normativa.

3.3.5. Google —que en 2015 obtuvo ingresos de 74 500 millones de dólares estadounidenses (USD)— tiene, en el EEE, una posición dominante superior al 90 % en los mercados de servicios de búsqueda general en internet, sistemas operativos con licencia para móviles inteligentes y tiendas de aplicaciones para el sistema operativo móvil Android. Se aduce que la investigación de la Comisión socaba la posibilidad de que la UE se convierta en un centro de ideas innovadoras y la utilización de fundamentos técnicos incorrectos. Sin embargo, los servicios técnicos de la Comisión Federal de Comercio de EE. UU. concluyeron, en 2012, en que Google, que controla 2/3 del mercado norteamericano, utilizaba tácticas anticompetitivas e incurría en abuso de posición dominante con perjuicio para usuarios y competidores⁽⁴⁾. A la misma conclusión ha llegado una investigación realizada en ese país⁽⁵⁾.

3.4. *Una Unión Europea de la Energía respetuosa del clima*

3.4.1. La Unión Europea de la Energía exhibe logros importantes:

- Seguridad de aprovisionamiento: la UE ha logrado un éxito estratégico y actualmente está mucho mejor preparada para afrontar una crisis como la del año 2009. La dependencia europea del gas proveniente de Rusia se ha reducido a un tercio y han mejorado sustancialmente las infraestructuras para la circulación interna del gas, las posibilidades de abastecimiento externo y la capacidad de almacenamiento.
- Los objetivos fijados para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y aumentar el uso de fuentes de energía renovables (20-20-20 de aquí a 2020) podrían cumplirse antes de expirar el plazo fijado y la eficiencia energética parece desarrollarse casi con arreglo a la meta establecida, aunque en parte debido a la recesión económica.
- Se ha procedido a la apertura de los mercados y han aumentado las posibilidades de elección de los consumidores.

⁽⁴⁾ <http://www.wsj.com/articles/inside-the-u-s-antitrust-probe-of-google-1426793274>.

⁽⁵⁾ «Does Google content degrade Google search? Experimental evidence», Harvard Business School 2015.

3.4.2. No obstante, el CESE —que ha expresado ya su respaldo a la Estrategia Marco de 2015⁽⁶⁾— debe hacer especial hincapié en los grandes desafíos que afronta la UE para los próximos años:

- reducir el coste de la energía, que es todavía muy elevado para el consumidor europeo por las consecuencias sociales (riesgo de pobreza energética), económicas (afecta seriamente a las pymes) y de competitividad externa de las empresas (la energía es considerablemente más barata en otros mercados, como el de EE. UU.),
- mejorar la integración de los mercados aumentando la interconexión de las redes, y
- asumir un papel de liderazgo en la implementación de los objetivos de la COP 21 de París, para lograr con éxito el cambio radical que supone la transición gradual rentable hacia una economía hipocarbónica.

3.4.3. El CESE apoya a la Comisión en la firme aplicación de la normativa antimonopolio, que es fundamental para abordar los comportamientos abusivos de los operadores dominantes en el mercado. Cabe destacar el acuerdo jurídicamente vinculante establecido entre la Comisión y Bulgarian Energy Holding.

3.4.4. En 2012, el sector de la energía recibió apoyos públicos por 122 000 millones EUR (EU-28)⁽⁷⁾. Sin tales apoyos el ya elevado precio que la energía supone para los consumidores resultaría imposible de asumir. En la aplicación de las políticas sobre ayudas públicas⁽⁸⁾, la Comisión debe tener en cuenta que la producción de determinados tipos de energías renovables —las mayores receptoras de ayudas (44 000 millones EUR)— tienen elevados costes de producción, lo que impide a las empresas proveedoras ser competitivas en el mercado.

3.4.5. El CESE toma nota de que la adquisición de las divisiones energéticas de Alstom por la norteamericana General Electric (GE) ha sido aprobada por la Comisión⁽⁹⁾.

3.4.6. La Comisión afirma que «el control de las concentraciones siguió siendo un instrumento efectivo para mantener abierto el mercado de energía de la UE». Esto debe compatibilizarse con el hecho de que los bajos precios del petróleo pueden hacer inevitables las fusiones empresariales para reducir los costes de producción. Algunas previsiones indican que las empresas productoras de gas y de petróleo se reducirán en un tercio.

4. Reforzamiento del mercado único de la UE

4.1. Fiscalidad

4.1.1. El CESE está de acuerdo en que la transparencia y el reparto equitativo de la carga fiscal son imprescindibles para la existencia del mercado único. La evasión, el fraude y los paraísos fiscales suponen un alto coste para el contribuyente europeo al tiempo que distorsionan la competencia. Se estima que la UE pierde entre 50 y 70 000 millones EUR de ingresos fiscales cada año por la evasión de impuestos, lo que representa un poco más del 16 % de la inversión pública en la UE. Si se añaden las pérdidas de ingresos derivados de prácticas de ingeniería tributaria legales —o supuestamente legales— los perjuicios se acrecientan fuertemente⁽¹⁰⁾.

4.1.2. El plan de acción para la aplicación de un impuesto de sociedades justo y eficaz es un paso importante para reducir la planificación fiscal agresiva, un fenómeno que erosiona las bases imponibles de los Estados miembros y fomenta la competencia desleal⁽¹¹⁾.

4.1.3. El CESE hace hincapié en la necesidad de que la Comisión continúe trabajando para fomentar la competencia, reduciendo las distorsiones por motivos impositivos que provocan las divergencias entre los veintiocho regímenes fiscales. El complejo sistema de precios de transferencia aplicado actualmente a las operaciones intragrupo resulta particularmente caro y gravoso para las empresas que operan en la UE, da lugar a litigios entre las administraciones de los Estados miembros y se traduce en una doble imposición de las sociedades. Es adecuado establecer una base imponible consolidada común del impuesto de sociedades (BICIS) para las empresas con actividades transfronterizas.

⁽⁶⁾ DO C 383 de 17.11.2015, p. 84.

⁽⁷⁾ «Subsidies and costs of EU energy», 11 de noviembre de 2014. <http://ec.europa.eu/energy/en/content/final-report-ecofys>.

⁽⁸⁾ DO C 200 de 28.6.2014, p. 1.

⁽⁹⁾ GE ha anunciado que —entre 2016 y 2017— suprimirá 6 500 empleos en Europa, de los cuales 765 en Francia. *Le Monde* 14.1.2016.

⁽¹⁰⁾ Véase: «Bringing transparency, coordination and convergence to corporate tax policies in the European Union», septiembre de 2015.

⁽¹¹⁾ DO C 71 de 24.2.2016, p. 42.

4.1.4. La Comisión investiga los acuerdos fiscales entre algunos Estados miembros y grandes compañías multinacionales: Luxemburgo (Fiat, Starbucks, McDonald's, Amazon); los Países Bajos (Starbucks). En el caso de Apple, considera la Comisión que, gracias al tratamiento fiscal que le fue aplicado, esa compañía pudo evitar la tributación sobre la venta de la práctica totalidad de sus productos en el EEE, por lo que debe devolver a Irlanda una suma estimada en 13 000 millones EUR. Sin perjuicio de la decisión que finalmente se adopte, el Comité respalda a la Comisión en la investigación de acuerdos fiscales que pueden ser perjudiciales para la competencia.

4.2. *Autoridades nacionales de competencia*

4.2.1. El Reglamento (CE) n.º 1/2003 ⁽¹²⁾ ha reforzado las autoridades nacionales de competencia y ha contribuido al prestigio internacional que tiene la política de competencia de la UE. La Comisión ha sometido a consulta pública el refuerzo de las autoridades nacionales de competencia (ANC), sobre las que actualmente recae el mayor número de casos. La coordinación entre las ANC y de estas con la Comisión hacen más efectivas las actuaciones en el caso de operaciones transfronterizas.

4.3. *Pagos con tarjeta*

4.3.1. Aunque los diversos sistemas electrónicos de pago se han generalizado, globalmente, los consumidores pagan el 85 % de sus compras en efectivo. En la UE, la situación es similar en varios Estados miembros, aunque en los países escandinavos solo llegan al 10 %. En cualquier caso, los pagos con tarjeta son claves en el funcionamiento del comercio y tienen gran importancia para los consumidores. El Reglamento (UE) 2015/751 impone límites en la cuantía de las tasas de intercambio ⁽¹³⁾.

4.3.2. El pliego de cargos contra Mastercard se basa en que se impide a los bancos ofrecer tasas de intercambio inferiores a los minoristas establecidos en otro país del Espacio Económico Europeo (EEE) y en el cobro de tasas de intercambio más elevadas a las tarjetas emitidas en otras partes del mundo. Las asociaciones europeas de consumidores han denunciado reiteradamente prácticas abusivas de empresas emisoras como Visa y Mastercard, favorecidas por su dominio del mercado. El CESE expresa su deseo de que el resultado de las investigaciones conduzca a eliminar ese impedimento y a que los límites en las tasas de intercambio establecidos en la UE se apliquen con independencia del país en el que se emiten las tarjetas.

4.4. *Ayudas estatales a los bancos*

4.4.1. La Comisión da cuenta de ayudas estatales aprobadas a diversos bancos de varios Estados miembros. Hasta la fecha, la crisis tiene un alto coste para el contribuyente europeo. Para evitar un colapso total del sistema bancario, los gobiernos acudieron al rescate de sus bancos con apoyo urgente, de una escala sin precedentes. En la zona del euro, entre 2008 y 2014, la asistencia pública a las entidades financieras llegó al 8 % del PIB, de lo que se ha recuperado un 3,3 % ⁽¹⁴⁾.

4.4.2. Además del gran coste para el erario público, los rescates bancarios —que deben resolverse aplicando la normativa vigente desde el 1 de enero de 2015 ⁽¹⁵⁾— pueden suponer falseamiento de la competencia.

El CESE sostiene que debe:

- reducirse la exposición del contribuyente a los costes del rescate de los bancos,
- otorgarse a las autoridades públicas las competencias necesarias para tomar medidas preventivas, y
- conferirse a las autoridades de resolución la facultad de depreciar las deudas no garantizadas de una entidad en graves dificultades y convertir la deuda en capital ⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Diez años de aplicación de la normativa antimonopolio del Reglamento (CE) n.º 1/2003: logros y perspectivas futuras.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0453>.

⁽¹³⁾ DO L 123 de 19.5.2015, p. 1.

⁽¹⁴⁾ Boletín del BCE.

⁽¹⁵⁾ DO L 173 de 12.6.2014, p. 190.

⁽¹⁶⁾ DO C 44 de 15.2.2013, p. 68.

5. Competencia en la era de la globalización

5.1. La generalización de los sistemas de competencia como consecuencia de la globalización hace imprescindible la cooperación internacional. El CESE apoya calurosamente la activa participación de la Comisión en foros como la Comisión de Competencia de la OCDE, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Red Internacional de Competencia (RIC).

5.2. Actualmente, la voz de la UE es escuchada y respetada en esos foros. El Comité destaca la necesidad de mantener recursos materiales y humanos acordes con esa responsabilidad.

Bruselas, 19 de octubre de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS
