

ES

ES

ES



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 20.4.2004  
COM(2004) 293 final

## **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN**

**Una política de competencia proactiva para una Europa competitiva**

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

## Una política de competencia proactiva para una Europa competitiva

### 1. INTRODUCCIÓN

Un mercado interior competitivo y abierto es la mejor garantía de aumento de la eficiencia y del potencial innovador de las empresas europeas. Una competencia vigorosa es, por tanto, un factor clave para la competitividad y el crecimiento económico.

La política de competencia es una de las políticas comunitarias que tienen incidencia en la economía de Europa. Es un elemento clave de una política coherente e integrada orientada a estimular la competitividad de la industria europea y a alcanzar los objetivos de la estrategia de Lisboa. El nuevo marco regulador de la competencia, que entrará en vigor justamente en la fecha de la adhesión de los diez nuevos Estados miembros a la Unión Europea, el 1 de mayo de 2004, ensanchará las bases para una política de competencia proactiva.

Es ésta una buena ocasión para que la Comisión explique cómo se propone aplicar el nuevo enfoque proactivo de la política de competencia. Al mismo tiempo, esta Comunicación responde a la petición formulada por el Consejo en sus conclusiones de 11 de marzo de 2004 de que la Comisión informe acerca de su nuevo enfoque.

En el Consejo Europeo de primavera de 26 de marzo de 2004, los jefes de Estado y de Gobierno de la UE, en su afán por revitalizar la estrategia de Lisboa, consideraron prioritario el objetivo de fortalecer la competencia mejorando el funcionamiento de los mercados y fomentando la innovación y la I+D.

Una política de competencia proactiva se caracteriza por:

- la mejora del marco regulador de la competencia, para propiciar una actividad económica vigorosa, una gran difusión de los conocimientos, mejores condiciones para los consumidores y una reestructuración económica eficiente en todo el mercado interior; y
- una actuación orientada a eliminar las barreras de entrada y los obstáculos a la competencia efectiva que más restringen la competencia en el mercado interior y que ponen en peligro la competitividad de las empresas europeas.

La política de competencia complementa y refuerza otras políticas comunitarias que contribuyen a la estrategia de Lisboa<sup>1</sup>. En este contexto, cabe llamar la atención, en particular, sobre la Comunicación de la Comisión sobre la política industrial en la Europa ampliada<sup>2</sup>, adoptada en la misma fecha que la presente Comunicación.

---

<sup>1</sup> Algunas cuestiones clave de la competitividad en Europa: hacia un enfoque integrado, Comunicación de la Comisión, COM (2003)704 final.

<sup>2</sup> COM (2004)274 final.

## **2. LA POLÍTICA DE COMPETENCIA CONTRIBUYE A LA COMPETITIVIDAD Y AL CRECIMIENTO ECONÓMICO**

El sistema de gobernanza económica de la UE y el propio Tratado CE se basan en el *«principio de una economía de mercado abierta y de libre competencia»*. En 2000 los Estados miembros firmaron en Lisboa un programa de reformas económicas destinadas a convertir a la UE en *«la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo»* en un plazo que finaliza en 2010.

Una competencia vigorosa, propiciada y protegida por la política de competencia de la UE, se considera, justamente, como un elemento indispensable para alcanzar el objetivo de competitividad de la Unión Europea y para la Estrategia de Lisboa.

### **2.1. La competencia conduce a una mayor productividad y genera beneficios tangibles**

La competitividad es un indicador de la capacidad de una economía de crear bienes y servicios valiosos de manera productiva en un mundo globalizado al objeto de aumentar el nivel de vida de los ciudadanos y asegurar niveles de empleo elevados. Una competencia vigorosa en un entorno empresarial propicio es un factor clave para el crecimiento de la productividad y de la competitividad. Ahora bien, la competencia no es un fin en sí. Es un proceso de mercado vital que recompensa a las empresas que ofrecen precios más bajos, mayor calidad, productos nuevos y una oferta de productos más amplia.

Aunque el Gobierno y el sector público desempeñan legítimamente un papel crucial en muchas esferas de la actividad económica, unos mercados competitivos garantizan la producción de la variedad y cantidad deseadas de bienes y servicios, el que éstos respondan de la mejor manera posible a las necesidades de los consumidores y el que sean producidos con el menor coste posible para la sociedad. Un sistema basado en unos mercados –tanto ascendentes como descendentes– que funcionen correctamente constituye un mecanismo eficaz para lograr una asignación eficiente de los recursos. El sector de las telecomunicaciones, que en la UE está liberalizado, es un ejemplo de los efectos benéficos de las fuerzas competitivas<sup>3</sup>. La Comisión también ha seguido en otros sectores, como la energía, los transportes y los servicios postales, una política de apertura de los mercados a una mayor competencia. Además, la evaluación horizontal de los servicios de interés económico general<sup>4</sup> ha demostrado que una apertura cuidadosa de estos mercados a la competencia, que respete las obligaciones de servicio público definidas con total independencia por las autoridades responsables, ha resultado muy beneficiosa para los usuarios.

La competencia también fuerza a las empresas a innovar y a reorganizar sus actividades económicas para mejorar su estructura de costes y aumentar continuamente su productividad. Con el tiempo la competencia se traduce en la aparición de productos y procesos más avanzados, expulsando del mercado a las empresas ineficaces y reasignando sus recursos productivos a nuevos competidores o

---

<sup>3</sup> Con la liberalización del mercado el coste de las llamadas intraeuropeas y de larga distancia ha disminuido sobremedida, como también ha crecido considerablemente la oferta de servicios a disposición de los consumidores. Por otra parte, la reestructuración del sector ha generado nuevos puestos de trabajo y se ha traducido en un aumento del empleo. Además, la liberalización de este sector también ha supuesto una ventaja competitiva para los fabricantes europeos de equipos de telecomunicaciones, que compiten con éxito a escala mundial.

<sup>4</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SEC (2002) 1420.

a competidores más eficientes. Siempre que esté respaldado por mecanismos adecuados para promover la adaptabilidad de los trabajadores y las empresas, este proceso de adaptación estructural permanente redundará a largo plazo en una mayor prosperidad.

La investigación y la innovación son factores determinantes para el crecimiento de la productividad. Europa va a la zaga en materia de innovación e investigación y desarrollo (I+D) en comparación con sus principales socios comerciales. La falta de competencia frena la innovación y puede ser un obstáculo para la investigación. Las empresas dominantes pueden tener menos motivos para desarrollar productos y servicios nuevos que en el fondo no hacen más que desplazar a los productos existentes sin generar mayores beneficios. En cambio, las empresas que operan en mercados competitivos siempre están innovando para competir con las demás empresas en los mercados más rentables y para responder mejor a las nuevas demandas del mercado. Además, la aparición de nuevos competidores supone una amenaza para los monopolios temporales que genera la innovación y aumenta los incentivos de las empresas para acortar el ciclo de la innovación. Un entorno competitivo garantiza la presencia de más de un posible innovador en la «carrera» por fabricar un producto mejor o desarrollar un proceso más avanzado<sup>5</sup>.

Además, en muchos sectores de la economía de la UE, la competencia tiene efectos positivos que pueden conducir a un fuerte aumento del nivel de eficiencia no sólo de todo un sector, sino también de sectores afines y sectores de apoyo situados en la misma región. Al calor de un grupo de competidores locales suele desarrollarse en la región una red de proveedores y de prestatarios de servicios de apoyo especializados.

Los beneficios de la competencia también demuestran los peligros de los argumentos a favor de la creación de «campeones nacionales». Nada hay que objetar a que las empresas crezcan lo suficiente para competir a escala mundial. Pero tienen que hacerlo en un entorno competitivo y respetando estrictamente las normas de competencia. Las empresas que tienen competencia en su mercado están mejor preparadas para competir en el extranjero.

---

<sup>5</sup> El régimen de derechos de propiedad intelectual e industrial induce a las empresas a competir vigorosamente por innovar, al conferir temporalmente a los innovadores poder de mercado sobre sus invenciones. Al término de esta protección temporal, una competencia intensa garantizará la rápida adopción de las innovaciones por los competidores. La competencia también fomenta la difusión de las innovaciones.

### **RECUADRO 1. Pruebas de la relación entre competencia y productividad<sup>6</sup>**

Los estudios empíricos sobre los efectos de diversas clases de políticas de fomento de la competencia (por ejemplo, reformas en la normativa de distintos sectores, un mayor grado de apertura a la competencia mundial o la introducción de la competencia en sectores de servicios) indican que la competencia redundará en un aumento de la productividad, del bienestar de los consumidores y del crecimiento económico a largo plazo.

Para demostrar que existe una relación entre competencia y eficiencia productiva, basta con comparar los resultados económicos de los países que tienen mercados competitivos eficientes con los de los países que tienen mercados de competencia restringida. Por ejemplo, se ha comprobado que cuanto mayor es la intensidad de la competencia en el conjunto de la economía, mayor es el grado de desarrollo económico. Además, se ha constatado que la competencia aumenta considerablemente la tasa de crecimiento de la productividad.

Los estudios comparativos de casos concretos en determinados sectores de Estados Unidos, Japón y Europa también ponen de manifiesto que la competencia (especialmente la competencia mundial con productores que aplican las mejores prácticas) fomenta la productividad. Las empresas con mayor poder de mercado suelen ser menos productivas en términos relativos y, por regla general, a mayor grado de concentración, menor nivel de eficiencia y productividad.

La idea de que la concentración del mercado y la reducción de la competencia generan innovación no está corroborada por pruebas empíricas. Los datos disponibles indican que las empresas de sectores competitivos suelen ser más innovadoras. Menos competidores y más beneficios suponen también un menor crecimiento de la productividad.

La existencia de un marco regulador anticompetitivo en el mercado de productos tiene un efecto negativo sobre la productividad. Los estudios empíricos confirman que la desregulación industrial y la liberalización del comercio tienen efectos positivos sobre la productividad de las empresas. En cuanto a la economía en su conjunto, todos los datos apuntan a una correlación negativa entre el grado de regulación del mercado y el crecimiento económico. Además, los beneficios derivados de una reforma de la normativa orientada a fomentar la competencia probablemente no se limitan a los beneficios estáticos que se constatan a corto plazo, porque las empresas no dejarán de innovar explotando posibilidades que antes no tenían. Algunos estudios han hecho simulaciones para calibrar el impacto del marco regulador en el crecimiento. La mayoría de las simulaciones pone de manifiesto que la liberalización del mercado de productos tiene efectos positivos significativos sobre los niveles y tasas de crecimiento del producto interior bruto (PIB).

## **2.2. Una buena política de competencia contribuye a la competitividad**

La política de competencia fomenta y protege la competencia. Al garantizar que en el mercado interior de la UE las empresas compiten con sus propias fuerzas, la política de competencia contribuye a la igualdad de condiciones y, por ende, favorece la entrada de nuevos competidores en los mercados.

El reciente informe al Consejo Europeo de primavera<sup>7</sup>, en el que la Comisión critica a los Estados miembros porque no se ha avanzado hacia los objetivos de la estrategia

---

<sup>6</sup> Estas conclusiones se basan en numerosos estudios sobre la relación entre competencia y productividad. Puede consultarse una lista completa de estos estudios en la siguiente página de Internet de la DG Competencia: [http://europa.eu.int/comm/competition/proactive\\_competition\\_policy](http://europa.eu.int/comm/competition/proactive_competition_policy).

de Lisboa, señala que la causa principal de los malos resultados económicos de Europa es la disminución de la tasa de crecimiento de la productividad. El escaso crecimiento de la productividad registrado en la UE-15 (especialmente en comparación con EE.UU.) ha frenado considerablemente las tasas de crecimiento económico. Aunque se ha avanzado mucho en la integración de los mercados desde la creación del mercado interior, muchos sectores económicos de Europa siguen segmentados y se caracterizan por una competencia débil y unos precios altos muy difíciles de bajar, en perjuicio tanto de las industrias como de los consumidores.

Factor determinante para la innovación y el crecimiento de la productividad, la competencia efectiva entre las empresas dentro del mercado interior ampliado debe considerarse como uno de los elementos clave de una estrategia adecuada para construir una Europa competitiva y revitalizar la estrategia de Lisboa.

El objetivo de una política de competencia proactiva es favorecer la competencia en el mercado interior e inducir a las empresas a adoptar estrategias procompetitivas que aumenten su eficiencia. Para ello hay que determinar qué sectores ven frenado su desarrollo por la falta de competencia y, en consecuencia, no funcionan de manera eficiente. Los instrumentos de la política de competencia prohíben, sancionan e impiden conductas anticompetitivas como los acuerdos de reparto de mercados entre empresas, y ayudan a suprimir los obstáculos a la competencia. Además, aunque las normas de competencia no cuestionan la mera existencia de monopolios, naturales o no, sí prohíben los abusos de posición dominante o monopolística y la creación de tales posiciones mediante una concentración. También velan por que las medidas estatales no falseen o restrinjan la competencia de otro modo, como por ejemplo, mediante la concesión de ayudas estatales.

El objetivo fundamental de las normas de control de prácticas restrictivas de la competencia es lograr que las empresas compitan y no incurran en prácticas colusivas. Los carteles y otros acuerdos restrictivos similares falsean la asignación de los recursos y favorecen la ineficiencia. La aplicación de las normas de control de prácticas restrictivas impide también que las empresas dominantes abusen de su posición mediante prácticas empresariales anticompetitivas (por ejemplo, la exclusión de los competidores) al objeto de mantener o reforzar su posición en el mercado. Estas normas han de tener en cuenta la diferencia entre los acuerdos y prácticas que globalmente son anticompetitivos y aquellos que plantean problemas de competencia compensados por sus efectos procompetitivos.

Una concentración puede permitir a la entidad resultante ejercer poder de mercado o, en general, restringir la competencia. Sin embargo, las concentraciones también pueden hacer posible que las empresas se hagan más eficientes, consoliden su competitividad y se ahorren costes, pudiendo así bajar los precios que aplican a los consumidores. Por lo tanto, el control de las concentraciones se centra en el reducido número de concentraciones que impiden el mantenimiento de la competencia efectiva, con vistas a tomar, en su caso, las medidas necesarias para salvaguardar el proceso competitivo.

---

<sup>7</sup>

Informe de la Comisión al Consejo Europeo de primavera: Hagamos Lisboa – Reformas para la Unión ampliada (COM (2004) 29 final/2 (disponible en [http://europa.eu.int/comm/lisbon\\_strategy/pdf/COM2004\\_029\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/pdf/COM2004_029_en.pdf)).

Las medidas de ayuda estatal pueden ser un obstáculo importante para la competencia. Cuando sirven para salvar empresas en crisis, las ayudas estatales pueden falsear gravemente la competencia e impedir que prevalezca el principio de igualdad de condiciones en el mercado interior. Hay abundantes pruebas de que los Estados miembros frecuentemente subvencionan industrias de manera ineficaz y no dan una respuesta adecuada a las ineficiencias del mercado en campos como la I+D, la formación, la innovación y el capital riesgo. Un control efectivo de las ayudas estatales, utilizando criterios económicos adecuados, permite evitar que tales medidas falseen la competencia en el mercado interior. Al mismo tiempo, las normas sobre ayudas estatales son muy flexibles cuando se trata de medidas de ayuda destinadas a corregir verdaderas deficiencias del mercado.

La política de competencia también contribuye al proceso de apertura a la competencia de sectores monopolísticos (p. ej.: telecomunicaciones, energía y transporte), proceso que redundará en beneficio de los consumidores y en una mayor inversión e innovación. La política de competencia incita a los Estados miembros a reducir las barreras de entrada en todos los sectores regulados y da más poder a los consumidores sin privarlos de los beneficios de los servicios de interés general. Esta política también debe abordar la cuestión de la protección legal, por ejemplo, de las profesiones liberales reguladas, que socava los esfuerzos por aumentar la competencia.

La política de competencia –mediante sus instrumentos de control de prácticas restrictivas, el control de las concentraciones, el control de las ayudas estatales y las medidas de liberalización– puede no tener siempre un efecto directo sobre la competitividad. Este efecto depende de la propia capacidad de las empresas. Con todo, una aplicación más proactiva de la política de competencia de la UE, que ponga mayor énfasis en el análisis económico de las estructuras y comportamientos de mercado, facilitará la consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa al impulsar la productividad y el crecimiento económico y, en último término, mejorará el nivel de vida de los ciudadanos de la Unión Europea ampliada.

### **3. MARCO REGULADOR FAVORABLE A LA COMPETITIVIDAD Y AL CRECIMIENTO ECONÓMICO**

#### **3.1. Tres temas comunes de la reforma**

Los instrumentos de la política de competencia de la UE han sido objeto de una revisión –que en el caso de las normas sobre ayudas estatales todavía no ha finalizado– al término de la cual se han introducido las modificaciones necesarias para un mejor cumplimiento de los objetivos del Tratado y las metas de la Estrategia de Lisboa. Tres temas comunes caracterizan el nuevo marco regulador que entrará en vigor el 1 de mayo de 2004:

- en la medida de lo posible, las estrategias competitivas de las empresas deben estar sujetas a un marco jurídico unificado en toda la Unión Europea;
- las normas de competencia y su aplicación a casos concretos seguirán un enfoque mucho más basado en los efectos económicos;
- los procedimientos de aplicación de las normas de competencia serán más transparentes, ágiles y sencillos, sin merma de su eficacia.

La introducción de un marco jurídico unificado para las estrategias competitivas en el mercado interior permitirá que las empresas operen en igualdad de condiciones, facilitando al mismo tiempo la celebración de acuerdos de cooperación, de distribución y de licencia de tecnología, así como las concentraciones.

Otro tema común del nuevo marco regulador de la competencia es el mayor énfasis en el análisis económico. La política de competencia se está adaptando para tener en cuenta tanto los avances de la economía moderna como la constante evolución de los mercados y el necesario desarrollo industrial de Europa. El análisis económico es un instrumento clave porque la política de competencia influye de manera determinante en las decisiones económicas fundamentales de las empresas sobre inversión, consolidación, fijación de precios y, por ende, resultados económicos. Este análisis pasa a estar decididamente centrado en los efectos económicos de la conducta de las empresas o de las medidas estatales. Ayuda, en términos más generales, a determinar en qué circunstancias características como los grandes beneficios y las grandes cuotas de mercado son indicadores de poder de mercado<sup>8</sup>.

El tercer tema común del nuevo marco regulador es la mejora de los procedimientos de aplicación, acompañada de una reducción de la carga reguladora que pesa sobre las empresas, en especial las pequeñas y medianas (PYME). En materia de prácticas restrictivas de la competencia, esto significa la abolición del régimen de autorización, que obligaba a notificar los acuerdos restrictivos con vistas a su autorización administrativa, y la creación de una Red Europea de Competencia (REC). Esta red, en la que la Comisión y las autoridades nacionales de competencia son responsables de una división eficiente del trabajo, permite que de cada caso concreto se ocupen las autoridades mejor situadas. En el ámbito del control de las concentraciones, esto significa acelerar las remisiones de las notificaciones de concentración entre la Comisión y las autoridades nacionales y un procedimiento de control más flexible. Por último, en el ámbito del control de las ayudas estatales, las reformas traerán consigo la simplificación y la aceleración de los procedimientos de notificación.

Otro elemento básico del nuevo régimen de competencia de la UE es la mejor integración de los intereses de los consumidores en el marco regulador de la competencia. De ahí que la Comisión esté intensificando su diálogo con los consumidores<sup>9</sup>.

### **3.2. Reformas ultimadas y reformas en curso**

En materia de prácticas restrictivas de la competencia, aparte del nuevo marco procedimental, se han revisado las normas sobre acuerdos de distribución y acuerdos de licencia y las normas sobre acuerdos de cooperación horizontal. El proceso continuó con la revisión del control de las concentraciones, que culminó con la

---

<sup>8</sup> A modo de ejemplo, las herramientas económicas permiten determinar con mayor certeza si prácticas como la vinculación (estrategia consistente en condicionar la venta de un producto a la compra de otro distinto), los descuentos y las restricciones territoriales redundan en perjuicio de los consumidores o en un aumento de la eficiencia.

<sup>9</sup> Cabe destacar, a este respecto, que, para ampliar el diálogo con las organizaciones de consumidores, que desempeñan un papel clave en la defensa de los intereses de los consumidores en el mercado interior, la Comisión ya ha tomado una primera medida consistente en crear, en el seno de la DG Competencia, el puesto de funcionario de enlace para los consumidores cuya misión es acercar las políticas de competencia y de protección del consumidor.

refundición del Reglamento de concentraciones y con una serie de directrices y documentos que explican cómo se ejercerá su control en el futuro. Ahora se trabaja en la reforma del control de las ayudas estatales, con la que se persigue dar gradualmente a la política de ayudas estatales un enfoque más económico que ponga fin a los falseamientos de la competencia que provocan las intervenciones estatales, pero dejando a los Estados miembros un mayor margen de maniobra para adoptar medidas horizontales en apoyo de objetivos comunitarios.

Las normas, comunicaciones y directrices que forman parte del nuevo marco regulador también ofrecen orientación a las empresas, a las que inducirán a adoptar estrategias de mercado compatibles con el Derecho de competencia.

A continuación se describen brevemente los rasgos más destacados de la reforma de los tres instrumentos principales de la política de competencia.

### 3.2.1. *Prácticas restrictivas de la competencia*

El nuevo marco que entrará en vigor el 1 de mayo de 2004<sup>10</sup> supone una nueva gobernanza económica en la UE para la política en materia de prácticas restrictivas de la competencia. Introduce un marco común único para la evaluación de los acuerdos restrictivos que afectan a las actividades transfronterizas de las empresas dentro de la UE<sup>11</sup>. Este marco tendrá efectos beneficiosos para los acuerdos de cooperación, de licencia de tecnología, de distribución y otros acuerdos en el conjunto del mercado interior ampliado. Hará posible que no sólo la Comisión sino también las autoridades de competencia y los tribunales de los Estados miembros apliquen íntegramente las normas en materia de prácticas restrictivas de la competencia de la UE. El nuevo marco constituye un buen ejemplo de reducción de la incertidumbre regulatoria de la industria europea, al sustituirse 25 normativas nacionales por una europea.

Además, el nuevo Reglamento de procedimiento 1/2003 suprime procedimientos burocráticos y simplifica la aplicación de las normas jurídicas. Antes, las empresas tenían que notificar sus acuerdos a la Comisión para que ésta les dieran la preceptiva autorización administrativa; con el nuevo marco son válidos automáticamente todos los acuerdos que resulten globalmente positivos para el mercado interior. Con ello no sólo es probable que disminuyan los costes de cumplimiento de la normativa, sino que también se aligerará la carga administrativa que pesa sobre las empresas.

Por otra parte, el nuevo marco deja el camino expedito para una aplicación más descentralizada de las normas comunitarias de competencia por las autoridades de competencia y los tribunales de los Estados miembros. La Comisión y los Estados miembros han creado una Red Europea de Competencia (REC) para estrechar la cooperación y velar por una aplicación coherente de la normativa de competencia. Cada uno de los miembros de la REC mantendrá a los demás informados de sus procedimientos formales de competencia y consultará con la Comisión las decisiones que tengan previsto adoptar. La REC también constituye un foro de difusión de información y cooperación entre las autoridades de competencia. En este contexto, es

---

<sup>10</sup> Reglamento (CE) n° 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado, que sustituirá al Reglamento 17/62 el 1 de mayo de 2004 (DO L 1 de 4.1.2003). Para más información sobre estas normas nuevas, véase: <http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/legislation/>.

<sup>11</sup> Artículo 81 del Tratado CE.

importante que los miembros de la REC cuenten con los recursos necesarios y estén en condiciones de participar de manera efectiva en la estrecha colaboración de la red.

El nuevo marco también facilitará la aplicación directa de las normas de competencia comunitarias por los consumidores y las empresas que se vean perjudicadas por prácticas restrictivas mediante el recurso a los tribunales nacionales. Las empresas y los consumidores finales deberían animarse a reclamar sus derechos ante estos tribunales, ya que así pueden contribuir a una competencia más intensa en el mercado interior. Para velar por una aplicación coherente de las normas en todos los Estados miembros, el nuevo marco incluye un sistema de cooperación entre las judicaturas nacionales y las autoridades responsables de la aplicación de la normativa. Por ejemplo, permite que los jueces nacionales recaben la opinión de la Comisión sobre cuestiones relativas al Derecho de competencia de la UE, así como información concreta. También faculta a la Comisión y a las autoridades nacionales de competencia para presentar, por iniciativa propia, observaciones a los tribunales nacionales.

Finalmente, se han revisado algunas normas sustantivas sobre la conducta de las empresas para ajustarlas a criterios más económicos. En este contexto, se han desarrollado los conceptos de «salvaguardia regulatoria» (safe harbours) y «restricciones especialmente graves» (hard core restrictions). Este proceso comenzó en 1999 con la adopción de un reglamento de exención por categorías y de directrices para los acuerdos de distribución, seguidos en 2000 de la adopción de un reglamento de exención por categorías y de directrices sobre los acuerdos de cooperación horizontal.

Las empresas con poco poder de mercado, como la gran mayoría de las PYME, pueden operar al amparo de «salvaguardias regulatorias» que en la mayoría de los casos vienen determinadas por las cuotas de mercado. En tanto no rebasen los umbrales de cuota de mercado, las empresas no tienen que preocuparse de la compatibilidad de sus acuerdos con la normativa de competencia de la UE<sup>12</sup>. Al mismo tiempo, en principio están prohibidas toda una serie de «restricciones especialmente graves» claramente definidas que tienen efectos negativos sobre el mercado. Con arreglo a la normativa de la UE, entre los ejemplos más destacados de restricción horizontal perjudicial que no produce beneficio económico alguno figuran los acuerdos entre competidores que tienen por objeto fijar los precios, limitar la producción o repartirse mercados o clientes<sup>13</sup>.

#### **RECUADRO 2. Nuevo enfoque para los acuerdos de transferencia de tecnología<sup>14</sup>**

Los acuerdos de transferencia de tecnología y la concesión de licencias sobre nuevas tecnologías garantizan la difusión de las innovaciones en la economía y aumentan la productividad y el crecimiento. El nuevo Reglamento de exención por categorías de determinados acuerdos de transferencia de tecnología es aplicable a las licencias de patentes, conocimientos técnicos y derechos de autor de programas informáticos. En línea con la política general de competencia de la Comisión,

<sup>12</sup> Por ejemplo, el Reglamento (CE) n° 2658/2000 de la Comisión, relativo a la aplicación del apartado 3 del artículo 81 del Tratado a determinadas categorías de acuerdos de especialización, DO L 304 de 5.12.2000, p. 3, (<http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/legislation>).

<sup>13</sup> Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 81 del Tratado CE a los acuerdos de cooperación horizontal, punto 25, DO C 3 de 6.1.2001, p. 2, <http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/legislation>

<sup>14</sup> [http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/legislation/entente3\\_en.html#technology](http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/legislation/entente3_en.html#technology).

el nuevo Reglamento se centra estrictamente en las restricciones que más dañan la competencia y ofrece una mayor seguridad jurídica para los acuerdos neutros o procompetitivos. Este planteamiento permitió a la Comisión, en primer lugar, elaborar una lista clara y limitada de las restricciones especialmente graves que en principio están prohibidas. Esta lista es menos amplia que la «lista negra» del reglamento anterior. Además, establece una distinción clara entre los acuerdos de licencia entre competidores, que encierran un mayor potencial de falseamiento de la competencia, y los acuerdos entre no competidores, que es menos probable que tengan tal efecto negativo. Esto permitió a la Comisión adoptar una política menos estricta con relación a algunas restricciones habituales, como las restricciones de la producción, las restricciones de la clientela y las restricciones de sector de aplicación. Por otro lado, el nuevo Reglamento establece una «salvaguardia regulatoria» por debajo de ciertos umbrales de cuota de mercado, también aquí se distingue entre acuerdos de licencia entre competidores, para los que se fija un umbral más bajo, y acuerdos entre no competidores, para los que el umbral es más elevado. Para los casos que no están cubiertos por dicha salvaguardia, se han elaborado unas directrices que explican, atendiendo principalmente a consideraciones económicas, cómo se aplicarán las normas de competencia en cada caso concreto.

Gracias a estos y otros cambios, el nuevo reglamento hará posible una amplia difusión de las innovaciones y generará mayores espacios de libertad de creación para las empresas.

### 3.2.2. *Control de las concentraciones*

Desde su entrada en vigor en 1989 las normas de control de las concentraciones han facilitado la reestructuración de la industria europea. Hay coincidencia general en que el régimen de control de las concentraciones de la UE es un mecanismo muy eficiente y bien diseñado que apoya y facilita la reestructuración de la industria europea. Las concentraciones forman parte del proceso de reestructuración industrial y son necesarias para responder a los desafíos de una economía que se mundializa.

Las normas de control de las concentraciones no han sido creadas para obstaculizar las reestructuraciones necesarias que redundan en una mayor eficiencia, sino para impedir o modificar las concentraciones perjudiciales para la competencia. Hasta la fecha, la aplicación de las normas de control de las concentraciones no ha sido un obstáculo para la creación de empresas europeas de tamaño suficiente para competir en el mercado mundial. De hecho, desde 1990, con este régimen sólo se ha bloqueado un porcentaje ínfimo de las concentraciones: 18 de un total de más de 2400 concentraciones notificadas. En 171 casos bastó con algunas medidas correctivas para resolver los problemas de competencia y dar luz verde a la concentración.

El Reglamento de concentraciones revisado que entrará en vigor el 1 de mayo de 2004 conserva una característica de probada eficacia: la ventanilla única europea para el control de las concentraciones y adquisiciones de dimensión comunitaria, es decir, de aquéllas que superan determinados umbrales de volumen de negocios mundial y comunitario.

Junto con el Reglamento de aplicación y las comunicaciones y directrices que lo acompañan<sup>15</sup>, el nuevo Reglamento aporta diversas mejoras tanto de contenido como de procedimiento. Una de las más importantes se refiere a la prueba sustantiva aplicable a las notificaciones de concentraciones. El nuevo Reglamento contiene un

---

<sup>15</sup> Reglamento (CE) n° 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas («Reglamento comunitario de concentraciones»). Para más información sobre las nuevas normas, véase: <http://europa.eu.int/comm/competition/mergers/legislation/regulation/>.

método de análisis claro e inequívoco, basado en los efectos sobre la competencia, que permite a la Comisión intervenir con mayor eficacia en el limitado número de concentraciones que la restringen. En la evaluación competitiva se tendrá en cuenta toda posible restricción significativa de la competencia efectiva. De este modo será posible intervenir con eficacia en situaciones tan diversas como la posición dominante individual y los efectos oligopolísticos (coordinados o no) que pueden restringir la competencia en un mercado determinado.

El nuevo método de análisis se aplicará partiendo de un marco analítico completo para evaluar el impacto de las concentraciones en la competencia sobre la base de sólidos criterios económicos. Con tal fin, la Comisión ha publicado unas Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales<sup>16</sup>. Estas Directrices explican cómo se debe interpretar y cómo se aplica en la práctica la prueba sustantiva en las concentraciones entre competidores, de manera que también se garantice una transparencia total a las empresas que quieran fusionarse. A partir de ahora, en su evaluación la Comisión puede tener en cuenta las eficiencias que genere una concentración (véase el recuadro 3).

### **Recuadro 3. Las eficiencias en el control de las concentraciones**

En su reciente revisión del Reglamento de concentraciones, la Comisión llegó a la conclusión de que había que tomar en consideración de una manera más explícita las eficiencias en el control de las concentraciones. Las empresas pueden servirse de las concentraciones para reorganizar sus actividades o aunar capacidades complementarias de manera tal que tengan mayores incentivos para competir, y la intensificación de la competencia resultante puede contrarrestar los efectos negativos de la concentración sobre la competencia y, especialmente, el posible perjuicio para los consumidores.

Por ello, las nuevas Directrices de la Comisión sobre la evaluación de las concentraciones horizontales especifican que en la evaluación general de la concentración la Comisión tendrá muy en cuenta las eficiencias acreditadas, pudiendo considerar, a la vista de dichas eficiencias, que la concentración no restringe la competencia efectiva de manera significativa.

Las Directrices también especifican que se pueden tener en cuenta diversos tipos de eficiencias: sobre todo la reducción de los costes de producción y de distribución, pero también un incremento de la eficiencia en materia de I+D y de innovación, que puede redundar en la comercialización de nuevos productos en beneficio de los consumidores.

Las Directrices presentan un planteamiento económico más moderno de las eficiencias que permite a la Comisión determinar mejor qué concentraciones restringen la competencia y cuáles la favorecen.

En cuanto a las mejoras de procedimiento, el nuevo Reglamento mantiene íntegramente el régimen de control de ventanilla única y los plazos fijos para la evaluación de las concentraciones por la Comisión. En comparación con otros regímenes de control de las concentraciones, estos plazos fijos son muy valorados por la industria europea. Para reducir aún más los trámites legales que representa este control de las concentraciones, el nuevo Reglamento de concentraciones introduce mejoras de procedimiento beneficiosas para las empresas.

La modernización del mecanismo de remisión de asuntos de concentración persigue garantizar que cada asunto lo tramite la autoridad de competencia que esté en

---

<sup>16</sup> Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas, DO C 31 de 5.2.2004, p. 3. ([http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/c\\_031/c\\_0312004020en00050018.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2004/c_031/c_0312004020en00050018.pdf)>).

mejores condiciones de hacerlo, limitando al máximo el número de asuntos en que hay que obtener la autorización de varias autoridades de competencia. Es de destacar, especialmente, que las nuevas normas contemplan la posibilidad de que las empresas fusionantes soliciten la remisión a la Comisión o a las autoridades nacionales de competencia antes de proceder a la notificación formal de la concentración.

Lo cierto es que las normas de control de las concentraciones han ayudado a las empresas de la UE a adaptarse a los desafíos que plantean tanto el mercado interior como los mercados mundiales. La ampliación, junto con la evolución del mercado interior, contribuirá aún más a la asimilación e integración de los mercados europeos de productos, ayudando así a las empresas europeas a hacerse más competitivas. La normativa de control de las concentraciones también puede facilitar los procesos de consolidación y las concentraciones transfronterizas en sectores en que todavía hay barreras nacionales.

### 3.2.3. *Ayudas estatales - reformas en curso*

Con las reformas se persigue reorientar la política de ayudas estatales hacia un planteamiento más económico que permita poner fin a las ayudas estatales perjudiciales, dejando a los Estados miembros un mayor margen de maniobra para adoptar medidas horizontales en apoyo, especialmente, de los objetivos de Lisboa. A diferencia de lo que ocurre en el ámbito de control de prácticas restrictivas y de control de las concentraciones, estos cambios se irán introduciendo de manera gradual hasta 2006, antes de que surtan efectos los nuevos reglamentos sobre los fondos estructurales, en vez de integrarse en un único instrumento de reforma. Con todo, al término del proceso su impacto será igual de grande.

#### **Reforma en curso de los instrumentos de control de las ayudas estatales<sup>17</sup>**

En 2005-2006 vence el plazo para renovar muchas de las normas aplicables a las ayudas estatales, entre ellas todos los reglamentos de exención de ayudas estatales, las directrices sobre ayudas regionales, el marco para las ayudas de investigación y desarrollo y las directrices sobre capital riesgo. Las directrices sobre ayudas medioambientales expiran a finales de 2007. Esta circunstancia, y el comienzo en 2007 de un nuevo período de programación para los fondos estructurales de la Comunidad, brindan una oportunidad sin precedentes para proceder a una revisión completa de las normas sobre ayudas estatales horizontales a la luz de los objetivos horizontales, en particular los de Lisboa, y de la nueva política de cohesión que pronto establecerán los futuros reglamentos de los fondos estructurales, así como para consolidar y, en lo posible, simplificar la normativa<sup>18</sup>.

Un componente fundamental de la reforma de las ayudas estatales es la redefinición de la política en materia de ayudas regionales de la Unión Europea ampliada,

---

<sup>17</sup> Para más información sobre anteriores reformas en el ámbito de las ayudas estatales, véanse los marcadores semestrales de las ayudas estatales en: [http://europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/scoreboard/](http://europa.eu.int/comm/competition/state_aid/scoreboard/). El marcador de primavera de 2004, que se publicará dentro de poco, describirá los niveles de ayuda estatal de 2002.

<sup>18</sup> Un aspecto de las futuras prácticas de la Comisión son las medidas de empleo y de formación financiadas fundamentalmente por los propios interlocutores sociales a través de convenios colectivos que imponen un gravamen a todas las empresas de un sector. La Comisión seguirá muy de cerca la evolución de la jurisprudencia en la materia.

reconciliando la reducción global de las ayudas estatales con el objetivo comunitario de cohesión económica y social. La reforma se inspira en las conclusiones de los Consejos Europeos de Lisboa y de Estocolmo, que instan a la Comisión a dar una prioridad clara a las regiones menos desarrolladas de conformidad con el carácter excepcional de las ayudas estatales regionales, y tiene plenamente en cuenta las conclusiones del tercer informe sobre la política de cohesión. El principio económico sobre el que reposa la reforma radica en que la mejor manera de resolver las disparidades regionales y acelerar el crecimiento regional consiste en dar a los operadores económicos los incentivos adecuados, fomentando la productividad y la competitividad, en vez de subvencionar a empresas ineficaces o causar graves falseamientos en el mercado interior. Las nuevas directrices deben reflejar este principio y, junto con las normas horizontales revisadas, aportarán una mayor flexibilidad, de manera que los Estados miembros puedan resolver sus disparidades internas, y la Comisión se centrará en las medidas de ayuda que más falsean la competencia.

Muchas de las otras directrices también tienen un componente regional y autorizan mayores niveles de ayuda cuando los beneficiarios son empresas establecidas en zonas subvencionables con ayuda regional. Así ocurre, concretamente, con las exenciones por categorías aplicables a las ayudas a las PYME, las ayudas al empleo y las ayudas de formación. Para preservar la coherencia, se llevará a cabo una revisión de estos reglamentos paralelamente a la de las normas sobre ayuda regional. Una de las medidas que tiene previsto tomar la Comisión en el marco de esta revisión consiste en simplificar todas las exenciones por categorías actualmente existentes integrándolas en un solo reglamento y consolidándolas con una nueva exención para determinados tipos de ayuda regional.

### **Investigación, desarrollo e innovación**

El Consejo Europeo de primavera<sup>19</sup> ha destacado que la competitividad, la innovación y la promoción de una cultura emprendedora son condiciones determinantes para el crecimiento. En este contexto manifestó su inquietud por la relativa debilidad de la inversión privada europea en investigación y desarrollo (I+D) y subrayó la importancia de aumentar la I+D en la Unión. La Comisión es consciente de que en este área pueden darse deficiencias de mercado que frenan la inversión privada en I+D e innovación, en detrimento de la productividad y la competitividad. La Comisión ha emprendido un estudio para preparar la revisión de las directrices sobre ayudas de investigación y desarrollo. Este estudio se centra fundamentalmente en el papel de las ayudas estatales como factor coadyuvante a la realización del objetivo de Barcelona de dedicar el 3% del producto interior bruto de la UE a I+D. Concretamente, determinará qué tipos de actividades deben considerarse subvencionables y qué niveles de ayuda estatal resultan apropiados.

La Comunicación sobre ayudas estatales y capital de riesgo también deberá renovarse en 2005. Esta Comunicación ha demostrado ser un instrumento útil para que los Estados miembros aporten capital a las PYME junto con los inversores privados<sup>20</sup>. La finalidad de las normas es garantizar que las ayudas a la innovación

---

<sup>19</sup> Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 25 y 26 de marzo de 2004.

<sup>20</sup> Comunicación de la Comisión sobre la aplicación del plan de acción para el capital riesgo (COM (2003) 654 de 4.11.2003).

solventen verdaderas deficiencias del mercado y puedan ser implementadas con flexibilidad, en especial por lo que se refiere a las PYME innovadoras. La revisión responderá, entre otras cosas, a la exigencia de mayor flexibilidad en la concesión de este tipo de financiación. Hay que encontrar un equilibrio adecuado entre el objetivo de concentrarse en la incapacidad inicial del mercado de poner a disposición de las PYME cantidades relativamente pequeñas de capital en las fases iniciales y de arranque de estas empresas, así como en las PYME como innovadores potenciales, y el riesgo de que una mayor flexibilidad se traduzca en un mayor énfasis en volúmenes de capital más grandes en etapas posteriores, en las que resulta más fácil captar capital privado sin necesidad de una intervención del Estado.

Está prevista una Comunicación en 2005 para definir qué deficiencias del mercado afectan a la innovación y adaptar los marcos y normas actualmente vigentes para resolverlas. Esta Comunicación se centrará en el apoyo a las inversiones de las PYME en proyectos innovadores, la contratación de personal cualificado y el desarrollo de los intermediarios que prestan servicios de innovación: viveros de empresas, centros tecnológicos, inversores informales («business angels»), parques científicos, consultores en materia de innovación, intermediadores y consultores de DPI, y unidades de transferencia de tecnología.

Antes de finales de 2004, la Comisión elaborará un vademécum o «manual» para explicar qué medidas de apoyo a la innovación pueden adoptarse con arreglo a los reglamentos y marcos vigentes. El vademécum también ilustrará con decisiones clave el enfoque de la Comisión en punto a medidas de ayuda a actividades relacionadas con la innovación y a ayudas concedidas a través de entidades intermediarias.

Por lo que se refiere a los aspectos procedimentales del control de las ayudas estatales, cabe destacar que se reducirán los trámites legales. La adopción de un nuevo reglamento de aplicación se traducirá en la simplificación y aceleración de los procedimientos de autorización. Además, la Comisión está suprimiendo progresivamente la obligación de notificación previa en diversas áreas, como las ayudas a las PYME, a la formación y al empleo, y desarrolla procedimientos simplificados para las ayudas cuya incidencia probable en la competencia sea, vista la experiencia acumulada, insignificante. A finales de 2003, la Comisión adoptó un reglamento de exención por categorías que eximía las ayudas de investigación y desarrollo a las PYME del requisito de notificación previa.

### **3.3. Aspectos internacionales de la política de competencia**

El nuevo marco regulador de las políticas antimonopolio y de control de las concentraciones también ayuda a las empresas europeas a mantenerse en primera fila en los mercados mundiales, donde crece la presión para que se establezcan reglas comunes en el campo de la aplicación del Derecho de competencia. Merced a una amplia cooperación internacional, fruto principalmente de los desvelos de la Comisión, hay una creciente convergencia de las normas y prácticas de aplicación del Derecho de competencia en todos los continentes.

Ha prosperado la cooperación, en especial la colaboración bilateral entre la UE y sus principales socios comerciales: la Comisión y sus interlocutores estadounidenses, japoneses o canadienses han cooperado en cuestiones relativas a la política de competencia y en las investigaciones de asuntos de competencia. En cuanto al

desarrollo de normas comunes en un contexto mundial, la Comisión y otras agencias de competencia de todo el mundo han hecho progresos sustanciales en el seno de la Red Internacional de Competencia<sup>21</sup>. La Comisión también ha sido uno de los principales impulsores de las negociaciones en el seno de la Organización Mundial del Comercio («OMC») sobre un acuerdo marco de competencia.

#### **4. LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA AL SERVICIO DE UNA COMPETENCIA EFECTIVA**

El nuevo marco se traduce en una aplicación más proactiva del Derecho de competencia que permitirá a la Comisión centrar sus investigaciones en los sectores en que hay pocos operadores, proliferan los carteles o son habituales los abusos de poder de mercado, así como en los casos de ayuda estatal más perjudiciales para los competidores o que obstaculizan y retrasan seriamente la indispensable reestructuración industrial. Esto supone un análisis completo de las barreras de hecho, de derecho y administrativas que más afectan a los consumidores y a la competencia en el mercado interior y que amenazan la competitividad de las empresas europeas.

##### **4.1. Aplicación selectiva de las normas de competencia – Detección de los problemas de competencia**

La aplicación proactiva de las normas de competencia reposará sobre un análisis económico de las estructuras y conductas de mercado que permitirá concentrar los esfuerzos atendiendo a la naturaleza y la gravedad del problema de competencia y a la situación del sector o industria. Primarán las investigaciones de «impacto» y se limitarán las intervenciones en asuntos de escasa repercusión para el mercado interior o los consumidores.

Se hará un uso creciente de estudios sectoriales, investigaciones de mercado y encuestas sectoriales para evaluar la evolución de sectores industriales clave y descubrir dónde hay obstáculos a la competencia. Se están desarrollando métodos especiales para determinar eficazmente el orden de prioridad de las investigaciones. Hay criterios obvios para evaluar un mercado, como el grado de concentración y los indicios de colusión, pero hay muchos otros indicadores –la evolución los precios sin conexión con la evolución de factores como el coste o la demanda, las diferencias de precios irregulares, la falta de innovaciones o de nuevos competidores, el hecho de que los clientes cambien de proveedor con poca frecuencia y las tendencias en la evolución de la capacidad– que también proporcionan información muy útil para determinar si los mercados funcionan bien y benefician a los clientes.

La entrada de nuevos competidores en el mercado constituye un factor importante del proceso competitivo. La presencia de importantes barreras de entrada en un mercado puede ser señal de un problema de competencia. Las investigaciones de mercado y las investigaciones sectoriales son muy útiles para detectar las barreras de entrada. El papel de la REC también será importante a este respecto. La Comisión tiene el propósito de cooperar estrechamente con las autoridades de competencia de los Estados miembros para detectar los problemas sectoriales o los específicos de un mercado y buscarles respuesta de manera proactiva.

---

<sup>21</sup> Para más información, véase: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org>.

El nuevo Reglamento faculta a la Comisión para investigar sectores y publicar informes con conclusiones y recomendaciones de medidas a adoptar en el seno de la REC. Sobre la base de estas recomendaciones podrán utilizarse los distintos instrumentos de la política de competencia para abordar los problemas constatados de manera integrada o empleando el instrumento más adaptado al problema de que se trate.

Además, la Comisión tiene previsto poner en marcha iniciativas conjuntas de competencia y de desregulación en los sectores en que los análisis de mercado pongan de manifiesto que los marcos reguladores o las prácticas del sector privado obstaculizan la entrada de nuevos competidores. En este contexto, un uso integrado de diversos instrumentos puede ser la mejor fórmula para luchar contra las prácticas que obstaculizan esa entrada, como son las prácticas de exclusión por medio de acuerdos de exclusividad y repartos del mercado. También habrá que prestar especial atención a las concentraciones que conduzcan al cierre del mercado y a las medidas de ayuda estatal utilizadas para disuadir a posibles competidores de entrar en el mercado o impedir totalmente su entrada.

### **La lucha contra los carteles**

Los carteles ocasionan un perjuicio grave y directo tanto a los consumidores como a las empresas que compran el producto objeto del cartel y ven así comprometida su competitividad<sup>22</sup>. La lucha contra los carteles tiene efectos inmediatos y positivos: precios más bajos, más competencia en calidad y una oferta más completa de productos y servicios. La detección e investigación de los carteles seguirá siendo una prioridad de la Comisión. Los esfuerzos realizados en los últimos años han dado buenos frutos. Se han descubierto importantes acuerdos mundiales de fijación de precios y se han impuesto multas de una cuantía nunca antes alcanzada. La elevada cuantía de estas multas es prueba de la determinación de la Comisión de luchar contra los carteles. El nuevo marco regulador facilitará una intensificación de esta lucha.

La lucha contra los carteles solamente puede resultar fructífera si se consigue disuadir a las empresas de incurrir en tales prácticas. Los tres pilares básicos de una disuasión creíble son: las solicitudes de clemencia, las investigaciones *ad hoc* sin previo aviso y las fuertes sanciones.

El programa de clemencia de la UE<sup>23</sup>, en particular, es un elemento crucial para desestabilizar los carteles, ya que ofrece incentivos para abandonar y revelar este tipo de conductas secretas e ilegales. Por ello, este programa se mantendrá y, en lo posible, se irá perfeccionando para hacerlo aún más eficaz.

La Comisión se propone mantener e intensificar la lucha contra los carteles.

---

<sup>22</sup> Según estimaciones, el perjuicio causado asciende anualmente a muchos miles de millones de euros. Concertando los precios se obtiene por término medio un aumento del 10 por ciento del precio de venta, aunque este porcentaje varía mucho según el caso. Según una encuesta reciente de la OCDE, el incremento puede llegar a ser del 50% e incluso más. (Fuente: OCDE (2002)).

<sup>23</sup> Puede obtenerse información sobre el programa de clemencia y explicaciones sobre el procedimiento de solicitud de clemencia en la siguiente dirección: <http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/leniency>.

## **Sectores liberalizados**

También se redoblarán esfuerzos para reforzar la aplicación de las normas de competencia en los servicios públicos liberalizados, como los servicios postales, la energía, las telecomunicaciones y el transporte.

Una vez en vigor las medidas legislativas destinadas a suprimir los monopolios legales, dirigir el punto de mira a otro tipo de barreras que son, sobre todo, barreras de hecho. Las normas de competencia pueden ser muy útiles en este sentido ya que suprimen los obstáculos que impiden una verdadera liberalización. Pero, además, es preciso vigilar de cerca el proceso de liberalización para impedir que las empresas ya establecidas en el mercado creen nuevas barreras o desplieguen estrategias restrictivas para protegerse contra la competencia incipiente. También es importante asegurarse de que no abusen de su posición o subvencionen actividades en nuevos mercados con la ayuda que reciben para prestar servicios de interés económico general. La existencia de una estructura de mercado basada en la competencia y en un acceso efectivo a los mercados será un factor especialmente importante en el sector de la energía. Tal estructura conducirá a una mayor competencia de precios y a la aparición de nuevos tipos de servicios energéticos y garantizará que los consumidores se beneficien de la liberalización.

Una práctica proactiva de aplicación de las normas de competencia exige un enfoque integrado que aplique en cada caso el instrumento más apropiado, al objeto de crear el entorno idóneo para la competencia en el mercado recién liberalizado. Según la naturaleza del problema, la Comisión aplicará las normas de control de prácticas restrictivas de la competencia, las de control de las concentraciones o las de control de las ayudas estatales.

Gracias al nuevo marco en materia de prácticas restrictivas, la Comisión podrá cooperar más estrechamente con las autoridades nacionales de competencia. También colaborará con los reguladores sectoriales nacionales, que desempeñan un papel importante a la hora de llevar a la práctica la liberalización. En este contexto, la ampliación constituye un gran desafío y la Comisión mantendrá contactos estrechos con las autoridades de competencia y los reguladores nacionales para lograr la plena liberalización de los sectores energético, de telecomunicaciones y de transporte de los nuevos Estados miembros.

## **Profesiones liberales y servicios financieros**

Se prestará especial atención a la competencia en áreas como los servicios financieros y las profesiones liberales, que también están sujetas a la normativa del mercado interior.

Las profesiones liberales son un ejemplo de sector de servicios caracterizado por una regulación frecuentemente gravosa y prácticas a menudo restrictivas. Seguramente es necesario cierto grado de regulación de estas profesiones, pero debe estar basada en consideraciones de interés general que minimicen los perjuicios para la competencia y los consumidores. En un reciente informe<sup>24</sup>, la Comisión invitaba a las autoridades reguladoras de los Estados miembros y a los organismos profesionales a revisar las

---

24

[http://europa.eu.int/comm/competition/liberal\\_professions/final\\_communication\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/competition/liberal_professions/final_communication_en.pdf)

normas actualmente vigentes para asegurarse de que realmente son necesarias, proporcionadas y justificadas. Cuando sea necesario, la Comisión investigará las prácticas restrictivas.

En el sector de los servicios financieros, la aplicación proactiva de la normativa de competencia resulta crucial para crear un mercado financiero competitivo y para alcanzar uno de los principales objetivos de Lisboa. Los obstáculos a los servicios transfronterizos de compensación y liquidación pueden tener su origen en acuerdos exclusivos entre bolsas y proveedores de servicios de compensación y liquidación. Según un estudio reciente, en estos ámbitos predominan en toda Europa los acuerdos exclusivos. Además, el mercado minorista de servicios bancarios y de seguros de la UE sigue fragmentado. Por último, la competencia en materia de pagos con tarjeta sigue compartimentada en mercados nacionales y no se produce a escala del mercado interior.

#### **4.2. Desarrollo de la aplicación de la normativa sobre ayudas estatales**

La política de ayudas estatales continuará centrándose en el importante objetivo de reducir su volumen global, promoviendo al mismo tiempo las medidas horizontales de ayuda de interés comunitario. Además de desempeñar su función formal de aplicación de la normativa, la Comisión desarrollará aún más la iniciativa adoptada en 2003 por lo que se refiere a la detección de las deficiencias del mercado y a la eficacia de las medidas de ayuda. En los casos en que se concedan ayudas individuales o sectoriales, se seguirá un enfoque económico para evaluar la incidencia de la ayuda en la competencia y se tendrá en cuenta la experiencia sectorial acumulada con las políticas antimonopolio y de control de las concentraciones.

Concretamente, la Comisión seguirá velando por que el control de las ayudas estatales estimule la competencia y promueva unos mercados competitivos en el mercado interior mediante la creación de estructuras competitivas viables, teniendo en cuenta los intereses de los consumidores y los contribuyentes.

En una UE de 25 o más Estados miembros será imposible que la Comisión evalúe todos y cada uno de los falseamientos de la competencia producidos por las ayudas nacionales. Por consiguiente, la estrategia de aplicación de la normativa se basará en un análisis económico más riguroso de los efectos de las ayudas sobre la competencia. Sin perjuicio del pleno cumplimiento del Derecho comunitario, cabe distinguir entre las medidas que previsiblemente no vayan a tener un impacto significativo en la competencia a nivel comunitario y aquellas cuya incidencia tiene que ser objeto de una evaluación detenida y rigurosa.

Aunque la experiencia acumulada indica que el hecho de que una actividad pueda ser o sea objeto de comercio puede ser buen un punto de partida, hay otros factores pertinentes, como por ejemplo, la cuantía de la ayuda, la estructura competitiva de los mercados afectados, el posible poder de mercado de los beneficiarios y la disponibilidad de la ayuda entre diferentes operadores del mercado. La Comisión se propone, por tanto, mejorar su análisis a fin de plasmar estos conceptos en una serie de orientaciones generales que faciliten la tarea de diseñar ayudas que cumplan los requisitos exigidos para ser consideradas compatibles con las normas del Tratado.

Además, se pondrá a punto una prueba para determinar qué medidas de ayuda probablemente no tengan un impacto significativo en la competencia en el mercado interior; esta prueba estará basada en la sencilla premisa de que, en general, cuanto más pequeña es una ayuda, menos falsea la competencia. Por lo tanto, siempre que se concedan para objetivos de interés comunitario común, como investigación, desarrollo e innovación, formación, empleo y desarrollo de las PYME, en principio será posible autorizar ayudas relativamente pequeñas sin necesidad de proceder a una evaluación detallada de las mismas. Ya están muy avanzadas las consultas emprendidas con vistas a la adopción en 2004 de un nuevo marco que integrará esta prueba en las normas sobre ayudas estatales.

La Comisión quiere reducir los tipos de ayuda que más falsean la competencia introduciendo algunos cambios en las normas aplicables a determinados tipos de ayuda, así como en la evaluación de las ayudas individuales. Por lo que se refiere a las normas sobre ayudas regionales, la reciente reducción de los niveles de ayuda autorizados para los grandes proyectos de inversión regional móviles en el Marco multisectorial obedeció a la gran inquietud expresada por los Estados miembros por los efectos distorsionadores de los elevados niveles que alcanza este tipo de ayuda. Del mismo modo, la actual revisión de las directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis se centra en los perjuicios más graves ocasionados por estos dos tipos de medidas de ayuda a los competidores y en los falseamientos más importantes de la competencia que producen en el mercado interior.

Al examinar las ayudas individuales, se pretende detectar los casos que generan falseamientos graves de la competencia en el mercado interior y, en lo posible, concentrar los recursos en ellos. Algunos ejemplos son las ayudas fiscales, que consisten en ventajas fiscales, garantías ilimitadas o implícitas, especialmente en los sectores de los servicios financieros y de la energía, y el uso de ayudas estatales en los sectores recientemente liberalizados. La Comisión también pretende que el control de las ayudas estatales forme parte de una política de competencia integrada, en la que, por poner un ejemplo, al considerar la necesidad de que la empresa beneficiaria de una ayuda de reestructuración tome medidas compensatorias, se tenga en cuenta el posible impacto de las distintas medidas en la estructura competitiva de los mercados en cuestión.

En cuanto a los procedimientos, la Comisión considerará la oportunidad de introducir más cambios a la luz de la experiencia que se vaya adquiriendo con la aplicación del nuevo Reglamento, que ya está en una fase de elaboración avanzada. También contemplará la posibilidad de establecer otras exenciones por categorías para determinados tipos de ayuda y simplificar los procedimientos de adopción de las exenciones por categorías.

## **5. CONCLUSIÓN**

La competencia efectiva en el mercado interior de la UE contribuye decisivamente a la competitividad de la industria europea, al aumentar la productividad y la innovación. Una política de competencia proactiva dará un fuerte impulso a la competencia en toda Europa, secundando así los objetivos de Lisboa.