

Joaquín Almunia

Vicepresidente de la Comisión Europea responsable de la política de competencia

«Competencia y consumidores: el futuro de la política de competencia de la UE»

Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort

Día Europeo de la Competencia

Madrid, 12 de mayo de 2010

Sr. Presidente de la Comisión Nacional de la Competencia, señoras y señores:

Es un placer estar aquí esta mañana en Madrid, con ocasión de este Día Europeo de la Competencia organizado por la CNC y la Presidencia Española de la Unión Europea.

Y si me lo permiten, esta vez se trata de una oportunidad especialmente grata. Por primera vez desde que ocupo la cartera de Competencia asisto a una de estas reuniones, y el hecho de que este evento tenga lugar en España es una feliz coincidencia.

Me van a permitir que me dirija, en primer lugar, a las autoridades de competencia españolas. Y ello no sólo por mi nacionalidad, y por la amistad que me une desde hace muchos años con su Presidente, Luis Berenguer.

La autoridad que él lidera tiene un impresionante balance en la aplicación de las normas de defensa de la competencia. La CNC es una de las autoridades más activas de Europa, algo de lo que me siento especialmente satisfecho como Comisario y orgulloso como compatriota.

Desde su creación en 2000, los Días Europeos de la Competencia han desarrollado una importante función. Nuestras reuniones constituyen un medio idóneo para dar a conocer nuestra labor, y para debatir abiertamente sobre los asuntos que ocupan nuestra actividad.

Y además, son un símbolo de la excelente cooperación existente entre las autoridades nacionales de competencia y la Comisión Europea, en el marco de la Red Europea de la Competencia.

Unos y otros, en Bruselas y en los 27 Estados miembros, sabemos muy bien que la política de competencia no puede llevarse a cabo exclusivamente al nivel de la UE. Para cumplir con eficacia el papel que nos corresponde resulta de crucial importancia que su aplicación tenga lugar tanto al nivel de la UE, como en los Estado miembros, de manera coherente y consistente.

Eso lo supo ver con lucidez uno de los participantes en estas jornadas, mi ilustre predecesor Mario Monti, aquí presente. Bajo su mandato, la modernización del Derecho de la competencia de la UE y la Red Europea de la Competencia se convirtieron en una realidad.

Mario presentó anteayer en Bruselas su informe "Una Nueva Estrategia para el Mercado Interior", que resume con gran acierto los principales desafíos a los que se enfrenta el Mercado Único. Déjenme que me refiera brevemente a su contenido.

El informe hace hincapié en los desafíos a los que se enfrenta hoy el Mercado Único: la erosión del apoyo político y social a la integración del mercado en Europa; la atención desigual que se da al desarrollo de los distintos componentes de un mercado único eficiente y sostenible; y por último, el sentimiento de autocomplacencia que ganó fuerza en la última década, como si el mercado único se hubiese realmente alcanzado y ya no fuese una prioridad política.

Política de Competencia y Mercado Único Europeo

Tenemos que hacer frente a esos desafíos. Y los responsables de la política de competencia debemos estar en primera fila en esa tarea.

El Mercado Único es uno de los ejes conductores de la estrategia Europa 2020 para alcanzar un nuevo período de crecimiento sostenible y dinamismo en la Unión Europea.

A mi juicio dos son los pilares básicos del Mercado Único: una reglamentación que elimine los obstáculos estructurales al comercio en la Unión y una política de competencia que garantice a las empresas innovadoras y eficientes la posibilidad de expandir sus mercados.

Por lo tanto, las políticas para el desarrollo y profundización del mercado interior y la política de competencia van de la mano y se necesitan mutuamente para lograr sus objetivos.

La competencia contribuye a reforzar el Mercado Único. Elimina obstáculos a los intercambios de bienes y servicios, y promueve la innovación y la competitividad, que son fundamentales para los objetivos del crecimiento sostenible, la protección del medio ambiente y la cohesión social incluidos en la estrategia Europa 2020.

Ello se ve con mayor claridad si nos fijamos en los retos existentes en algunos sectores.

En el sector **energético**, la liberalización todavía no ha dado todos los frutos que se esperaban en beneficio del consumidor. Los obstáculos a la competencia en las industrias de red perjudican a la industria europea en su conjunto, al incrementar sus costes y hacerla menos competitiva a escala global.

Las medidas correctoras que se van introduciendo gracias a la resolución de casos concretos en el ámbito de nuestras responsabilidades permiten mejorar gradualmente el funcionamiento de los mercados del gas y la electricidad. Con ello se fomentan, a su vez, las tan necesarias inversiones en el sector.

La encuesta sectorial sobre el sector energético que llevamos a cabo recientemente sirvió, entre otras cosas, para identificar las carencias del marco regulador. Muchas de las mejoras introducidas en el «tercer paquete legislativo» de la Unión para avanzar en la realización del mercado interior de la energía estuvieron directamente relacionadas con sus conclusiones.

Otro sector que quiero mencionar es la llamada "**Agenda digital**", una de las Iniciativas Emblemáticas de la estrategia Europa 2020. Los debates de estas semanas en el seno de la Comisión, de cara a la aprobación de la Agenda, giran en torno a dos objetivos fundamentales.

El primero, lograr el despliegue de redes de muy alta velocidad y capacidad. La política de defensa de la competencia y de ayudas de Estado serán claves para lograr redes de comunicación rápida accesibles a todos y a precios competitivos. Nuestra Recomendación sobre Redes de Acceso de Nueva Generación proporcionará la seguridad jurídica que las empresas necesitan para invertir a la vez que se garantiza que los beneficios de liberalizaciones anteriores del sector no se pierdan.

El segundo objetivo es la creación de un mercado único de contenidos musicales y audiovisuales. No tiene sentido invertir en redes de alta velocidad si no disponemos del marco que facilite la distribución de los contenidos para los que se diseñan estas redes.

Desde nuestra perspectiva, quiero contribuir a la puesta en marcha de una estructura de licencias a escala europea. En aquellos ámbitos en los que la aplicación de las normas antimonopolio sea apropiada para facilitar la concesión de licencias y la libre circulación de contenidos, las utilizaré. Pero creo también que pueden ser necesarias normas regulatorias que llenen los vacíos del Mercado Único y que faciliten una licencia de contenidos a escala europea.

Otra área clave desde el punto de vista de los consumidores y de los ciudadanos es el tratamiento de los Servicios de Interés Económico General desde la óptica de la política de competencia y en particular en lo relativo a las ayudas de Estado.

La existencia de servicios públicos accesibles por todos los ciudadanos es algo compartido por todos los Estados Miembros. Es una pieza fundamental de nuestro modelo de economía social de mercado. La definición concreta de esos servicios es diferente en cada uno de nuestros países, aunque en algunos sectores el Derecho comunitario armonice el concepto para facilitar la creación de un mercado realmente integrado.

El Tratado de Lisboa da un paso más en esta dirección y proporciona una nueva base jurídica para que el Consejo y el Parlamento Europeo establezcan unos principios y unas condiciones para proporcionar Servicios de Interés Económico General con independencia de lo que cada Estado miembro disponga en uso de su autonomía.

Como responsable de Competencia, debo asegurar que la manera en que se gestionan los Servicios de Interés Económico General y en particular su financiación, garantice que estos servicios estén al alcance de todos, tengan la mejor calidad posible y sean al mismo tiempo un verdadero motor para la innovación y la eficiencia. Las normas de competencia deben contribuir a la creación de un marco apropiado para las empresas y a que los proveedores de servicios tengan incentivos para suministrar un servicio de alta calidad de manera eficiente.

Por supuesto, también estamos tratando con una serie de casos en el sector financiero, y no solo en relación con la crisis y sus consecuencias. La puesta en marcha del SEPA, el sistema de pagos a escala europea, nos plantea retos complejos que estamos afrontando desde nuestro ámbito, en estrecha conexión con los reguladores de las actividades financieras. Los casos VISA y MASTER CARD son ejemplos de ello.

En cuanto a los temas de carácter más general, existen algunos proyectos importantes en marcha. En abril la Comisión adoptó un nuevo Reglamento y unas Directrices sobre las Restricciones Verticales. La semana pasada, lanzamos la consulta para la revisión de nuestro marco de evaluación de acuerdos horizontales, que establecen las reglas de cooperación entre empresas, en particular en áreas tan importantes como la investigación y el desarrollo y la homologación. Y a finales de este mes, la Comisión adoptará el nuevo Reglamento de Exención por Categorías para el Sector del Automóvil, tras un periodo de consultas de más de tres años.

En definitiva, en este periodo caracterizado por los esfuerzos para superar una crisis económica y financiera muy profunda y por la búsqueda de una estrategia de crecimiento rico en valor añadido y sostenible desde el punto de vista social y medioambiental, hemos de continuar aplicando con firmeza y rigor las normas de defensa de la competencia.

Ninguna empresa, ningún sector, deben pensar que pueden desarrollar sus actividades reservándose para sí una parte concreta de los mercados europeos, en vez de compitiendo sobre la base de sus propios méritos.

Competencia y consumidores

Todos los presentes sabemos muy bien cual es el objetivo último de nuestra función: la política de competencia es un instrumento al servicio de los consumidores. El bienestar de los consumidores se encuentra en el eje de nuestra política y de su aplicación, preside la fijación de nuestras prioridades y orienta nuestra toma de decisiones.

Nuestro objetivo es lograr que los consumidores disfruten de los beneficios de la competencia; una gama más amplia de productos, de mejor calidad y a precios más bajos.

Pero la competencia no sólo beneficia a los consumidores. También supone beneficios para las empresas y la economía en su conjunto.

La competencia es crucial para que Europa pueda salir de la actual crisis económica y financiera. La competencia es asimismo el motor de la innovación. Es una condición previa para el incremento de la competitividad de la industria europea y en última instancia, para impulsar el empleo y el crecimiento en Europa.

Paso ahora a analizar algunos temas procedimentales que también forman parte del debate actual en relación con la política de competencia. Me refiero al "due process", a la cuantía de las multas (sé que será el tema de una mesa de debate esta mañana) y a la aplicación privada ("private enforcement").

Los tres temas son cruciales para garantizar que disponemos del marco y de los instrumentos adecuados para lograr una aplicación efectiva y un cumplimiento eficaz de las normas de competencia.

Garantías procesales y procedimiento equitativo

La estructura básica del sistema de aplicación de la UE, en el que la Comisión tiene la responsabilidad de aplicar las normas de competencia bajo el control judicial de los Tribunales Europeos, ha demostrado ser un modelo sólido y jurídicamente estable. En este sistema es responsabilidad de la Comisión Europea ofrecer las garantías procesales y garantizar los derechos de defensa de las partes bajo la vigilancia de los Tribunales.

Esta estructura, tal y como está establecida desde 1957, y tal como ha quedado confirmada en el Tratado de Funcionamiento de la UE, no va a variar. Pero a partir de ella, es oportuno debatir y reflexionar sobre cómo dotar a los procedimientos antimonopolio de mayor transparencia y eficacia. Quiero abrir ese debate cuanto antes.

Ya estamos trabajando sobre este tema. En enero la Comisión sometió a consulta tres documentos que abordan en profundidad diferentes temas procedimentales: mejores prácticas para los procedimientos antimonopolio, mejores prácticas para la presentación de pruebas económicas y Directrices sobre el papel de los consejeros auditores en los procedimientos antimonopolio.

En esos tres documentos se explica en detalle cómo se desarrollan los procedimientos antimonopolio y qué se puede hacer para mejorar su transparencia y previsibilidad. Ya lo hicimos hace tiempo, creo que con notable éxito, en el campo de las fusiones.

Hemos recibido más de 50 respuestas a la consulta y, en la actualidad, estamos analizando cuidadosamente todos los comentarios que nos han hecho llegar las partes interesadas.

Cárteles y multas

Respecto de nuestra política de multas, todos estamos de acuerdo en que los perjuicios causados a empresas, consumidores y a la economía en su conjunto, en especial por los cárteles y en general por cualquier tipo de violaciones de las normas de defensa de la competencia, son enormes.

Por ello, es preciso llevar a cabo una política eficaz de aplicación y de disuasión.

A ese respecto, debemos utilizar en la mayor medida posible el nuevo procedimiento para aquellas empresas que respondan rápida y cooperativamente en las investigaciones contra cárteles, con vistas a alcanzar acuerdos.

Ello contribuirá a nuestro objetivo de una aplicación eficaz, agilizando los procedimientos y liberando recursos dentro de la Comisión. Las ventajas para las empresas implicadas son también evidentes: se beneficiarán asimismo de procedimientos más breves, un menor daño a su reputación y una reducción de su multa.

En todo caso, tanto cuando se llegue a un acuerdo, como en los supuestos en que éste no sea posible, es preciso que las multas que impongamos sean previsibles y proporcionales a la gravedad de la infracción y que, por supuesto, sean disuasorias.

Uno de los principales objetivos de las Directrices sobre multas adoptadas por la Comisión en 2006 es facilitar a las empresas transparencia sobre el cálculo de dichas multas.

Sin embargo, la transparencia sobre nuestra metodología de imposición de multas no debe confundirse con la previsibilidad total de las mismas, porque las multas han de reflejar las circunstancias particulares de cada caso. Lo que las Directrices hacen es vincular estrechamente la cuantía de base al volumen de negocios de la empresa en el mercado al que se refiera la infracción, dotando con ello al cálculo de este importante elemento de una mayor transparencia.

Hasta la fecha la Comisión ha aplicado las nuevas Directrices en 16 casos, la mayoría de los cuales se ha publicado en nuestra página web.

En cuanto al nivel de las multas, es obvio que se han incrementado en virtud de las nuevas Directrices, además de reflejar el lógico crecimiento de las cifras de negocios de las empresas, inmersas en muchos casos en procesos de globalización profundos.

Mi principal preocupación es mantener la eficacia de nuestro sistema de aplicación de las normas de defensa de la competencia, lo que presenta particular importancia en tiempos económicamente difíciles, en los que hay más incentivos para la colusión de las empresas con sus competidores.

Al mismo tiempo, no tengo interés alguno en poner en peligro la viabilidad de las empresas. De acuerdo con las Directrices, es posible tener en cuenta las alegaciones de incapacidad para pagar, en virtud de su apartado 35. Y sigo muy de cerca la situación financiera concreta de las empresas con dificultades para pagar las multas impuestas.

No obstante, sólo pueden concederse reducciones en situaciones claras de dificultades financieras causadas por la multa, ya que con tales reducciones se corre peligro de dar ventajas desleales a empresas ineficientes.

En resumen, tengo plena confianza en nuestro actual sistema. Lo cual no es óbice para observar de cerca el funcionamiento en la práctica de las Directrices de modo que se garantice el mantenimiento eficaz de la disuasión y la aplicación. A este respecto, sigo abierto a cualquier sugerencia de mejora y de adaptación de nuestras prácticas dentro de los límites de las Directrices y la jurisprudencia.

Demandas por daños y perjuicios

Y finalmente, quiero referirme con brevedad a la cuestión de cómo podemos facilitar a consumidores y empresas la reparación de los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la infracción de las normas de competencia.

El Libro Blanco de la Comisión de abril de 2008 sobre acciones de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia inició un amplio debate, en particular sobre nuestras sugerencias relativas al recurso colectivo. A lo largo del mismo, se admitió ampliamente, también por el Parlamento Europeo, que había que hacer algo para mejorar la situación actual, en la que demasiadas víctimas de infracciones del Derecho de competencia, tanto consumidores como empresas, no obtienen la indemnización a la que tienen derecho en virtud de la legislación de la UE.

Desde el comienzo, hemos venido insistiendo en la necesidad de lograr un equilibrio adecuado: por un lado, deben suprimirse los obstáculos existentes a la indemnización de las víctimas; pero al mismo tiempo, necesitamos evitar por todos los medios la litigación abusiva que se ha generado en otros países fuera de la UE.

Para ello, es crucial disponer de un recurso colectivo eficaz, como medio de ejercer el derecho a la indemnización del perjuicio por las partes perjudicadas.

Desde que la nueva Comisión empezó sus tareas, hace algo más de tres meses, estoy analizando junto con la Vicepresidenta Reding, responsable de la legislación sobre derechos fundamentales, y el Comisario Dalli, responsable de la protección de los consumidores, los diferentes aspectos para la puesta en marcha de un marco coherente para el recurso colectivo.

En particular, nuestro objetivo es definir principios jurídicos comunes que orienten cualquier propuesta legislativa sectorial específica futura relativa al recurso colectivo. Nos proponemos llevar a cabo una consulta pública conjunta sobre el tema el próximo otoño.

Una vez finalizada la consulta, la Comisión tomará posición sobre este marco general, que será la base de propuestas legislativas concretas, como la relativa a las demandas por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia.

Confío en que, al final, se encuentre una solución que pueda aplicarse en las culturas jurídicas de todos los Estados miembros y que garantice un acceso real a la justicia para todos los consumidores europeos y empresas perjudicadas por conductas anticompetitivas.

Conclusión

Como pueden ver nuestra agenda es muy completa, y su aplicación proporcionará un marco competitivo en los mercados de la Unión, contribuyendo a que Europa emerja de la crisis financiera y económica con mejores perspectivas de crecimiento y bienestar.

Para ello hay que garantizar que contamos con los instrumentos y procedimientos capaces de lograr una aplicación no sólo eficaz sino también equitativa de las normas de la competencia.

Pero no basta con ponerse a trabajar y aplicar la normativa existente. Todos los días escuchamos algunas voces que ponen en duda la necesidad de avanzar en esa dirección. La crisis no sólo ha reducido el crecimiento y el empleo. También ha reavivado las tentaciones proteccionistas y las reacciones instintivas en contra del funcionamiento del mercado.

Por eso, también tenemos que hacer un esfuerzo especial en el campo de la promoción de la competencia, haciendo hincapié y recordando permanentemente los beneficios de la competencia y por qué nuestra política puede y debe seguir siendo un instrumento esencial para el bienestar de los consumidores.

Nada más. Muchas gracias.