



LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

Las normas sobre competencia de la Unión tienen como principal objetivo hacer posible el buen funcionamiento del mercado interior de la Unión en cuanto factor fundamental en el bienestar de los ciudadanos, las empresas y el conjunto de la sociedad de esta. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) recoge a tal objeto normas tendentes a impedir que se restrinja o falsee el juego de la competencia dentro del mercado interior. De manera más concreta, lo hace prohibiendo los acuerdos entre empresas que sean contrarios a la libre competencia y la explotación abusiva por parte de las empresas de una posición dominante en el mercado, ya que ello podría afectar al comercio entre los Estados miembros. La Comisión Europea (en lo sucesivo, «Comisión») controla asimismo las operaciones de concentración y de absorción de dimensión comunitaria y puede prohibirlas en aquellos casos en que redundarían en una disminución notable de la competencia. Por otra parte, se prohíben las ayudas de Estado que beneficien a determinadas empresas o productos y falseen la competencia, aunque en ciertos casos pueden ser autorizadas. Las normas sobre competencia se aplican también, sin perjuicio de determinadas excepciones, a las empresas públicas, los servicios públicos y los servicios de interés general.

BASE JURÍDICA

- Los artículos 101 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), así como el Protocolo (n.º 27) sobre mercado interior y competencia, que aclaran que un sistema de competencia no falseada es parte integrante del mercado interior tal como se define en el artículo 3, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE);
- el Reglamento comunitario de concentraciones [Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo] y sus normas de desarrollo [Reglamento (CE) n.º 802/2004 de la Comisión];
- los artículos 37, 106 y 345 del TFUE para las empresas públicas y los artículos 14, 59, 93, 106, 107, 108 y 114 del TFUE para los servicios públicos, los servicios de interés general y los servicios de interés económico general; el Protocolo (n.º 26) sobre los servicios de interés general, y el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales.



OBJETIVOS

Las normas sobre competencia de la Unión tienen como objetivo fundamental garantizar el buen funcionamiento del mercado interior. La competencia efectiva permite a las empresas competir en igualdad de condiciones en distintos Estados miembros, al tiempo que hace que estas se vean empujadas a esforzarse incesantemente por ofrecer a los consumidores, en la medida de lo posible, los mejores productos a los mejores precios. Todo ello impulsa a su vez la innovación y el crecimiento económico a largo plazo. La política de competencia constituye en consecuencia un instrumento fundamental para lograr un mercado interior libre y dinámico y contribuir al bienestar económico general. La política de competencia de la Unión es asimismo de aplicación a las empresas de terceros países activas en el mercado interior.

La política de competencia de la Unión afronta constantemente nuevos retos como consecuencia de los cambios socioeconómicos, geopolíticos y tecnológicos. Ante estas novedades, los responsables políticos se ven obligados a determinar si el conjunto de instrumentos de que disponen en ese momento en materia de política de competencia sigue ofreciendo medios eficaces para alcanzar el objetivo global marcado, o si procede modificarlo. Este proceso constituirá una parte importante de la labor de la nueva Comisión, que entró en funciones en diciembre de 2019. Más en concreto, ha asumido la tarea de calado de elaborar una nueva estrategia industrial europea e impulsar la revisión de las normas antitrust, sobre concentraciones y sobre ayudas estatales.

INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

En términos generales, el conjunto de instrumentos de que dispone la Unión en materia de política de competencia contiene normas tanto antitrust como relativas al control de las operaciones de concentración entre empresas, a las ayudas estatales, y a las empresas y servicios públicos. Lo que se pretende mediante el ramo antitrust es restablecer condiciones competitivas en caso de que la conducta irregular de las empresas (por ejemplo, cárteles o abuso de posición dominante) provoquen una distorsión de la competencia. El ramo preventivo de dichos instrumentos abarca el control de las operaciones de concentración entre empresas y las normas sobre ayudas estatales. El control de las operaciones de concentración tiene por objeto impedir una posible distorsión de la competencia estudiando de antemano si la concentración o adquisición que se plantea podría entrañar repercusiones contrarias a la competencia. Mediante las normas sobre ayudas estatales se pretende evitar una intervención del Estado indebida en todos aquellos casos en que al favorecer a determinadas empresas o sectores se falsee o amenace con falsear la competencia y se vea afectado el comercio entre Estados miembros. Los servicios de interés económico general (SIEG) revisten especial importancia para la ciudadanía y están sujetos a normas particulares en el marco de las ayudas estatales al objeto de fomentar la cohesión social y territorial, un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, y la igualdad de trato.



A. Prohibición total de los acuerdos contrarios a la competencia (artículo 101 del TFUE)

Si, en lugar de competir entre sí, hubiera empresas que acordaran una menor competencia, la consecuencia sería una distorsión de la igualdad de condiciones de competencia que resultaría, a su vez, perjudicial tanto para los consumidores como para el resto de empresas. Es por este motivo que quedan prohibidos (apartado 1) y son nulos de pleno derecho (apartado 2) todos los acuerdos entre empresas que socaven o puedan socavar la competencia y que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros. Dentro de esta categoría se incluyen, por ejemplo, los acuerdos explícitos (como los cárteles) y las prácticas concertadas para fijar precios, limitar la producción o repartirse el mercado entre empresas (denominadas asimismo «cláusulas de protección territorial»). La Comisión sigue considerando estos tipos de acuerdos como restrictivos de la competencia y, por tanto, prohibidos sin excepción.

No obstante, otros tipos de acuerdos pueden quedar eximidos a condición de que contribuyan a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico; así, por ejemplo, los acuerdos para la distribución de los costos o riesgos entre empresas o para la aceleración de la innovación mediante la colaboración en investigación y desarrollo (I+D) podrían aportar notables beneficios económicos. La condición para que se conceda una exención de este tipo es que se reserve a los usuarios una participación equitativa en el beneficio resultante y que el acuerdo no imponga restricciones que no sean indispensables ni ofrezcan la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos de que se trate (apartado 3). Más que concederse de manera individual, lo más habitual es que estas exenciones se rijan por los reglamentos de exenciones por categorías.

Dichos reglamentos se ocupan de categorías de acuerdos específicos de contenido similar con efectos generalmente comparables sobre la competencia. En caso de que para una de estas categorías de acuerdos quepa esperar que se cumplan regularmente las condiciones de exención previstas en el artículo 101, apartado 3, del TFUE, existe la posibilidad de que quede exenta, como categoría, de la prohibición del artículo 101, apartado 1, del TFUE. La Comisión revisa periódicamente estas exenciones por categorías, como está por ejemplo haciendo actualmente en relación con el [Reglamento de exención por categorías de acuerdos verticales](#)^[1] y las directrices adoptadas al respecto. La revisión tiene por objeto establecer si el Reglamento sigue teniendo debidamente en cuenta los cambios en el mercado, en particular la importancia cada vez mayor de la venta en línea y la aparición de nuevos participantes, como las plataformas digitales.

Además, determinados acuerdos no han de considerarse infracciones cuando revistan una importancia menor y su repercusión en el mercado sea apenas perceptible (principio *de minimis*) aunque no cumplan las condiciones establecidas en el artículo 101, apartado 3, del TFUE (se trata de los denominados «acuerdos de

[1]Reglamento (UE) n.º 330/2010 de la Comisión, de 20 de abril de 2010, relativo a la aplicación del artículo 101, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a determinadas categorías de acuerdos verticales y prácticas concertadas (DO L 102 de 23.4.2010, p. 1).



menor importancia»). Tales acuerdos se consideran a menudo razonables para la colaboración entre pequeñas y medianas empresas. No obstante, aquellos acuerdos que «tengan por objeto» la restricción de la competencia no pueden considerarse como [de menor importancia](#)^[2].

No resulta tarea fácil para las autoridades policiales y judiciales reunir pruebas en los casos de cártel para que estos lleguen a buen puerto, por lo que el Derecho de la competencia de la Unión dispone determinados mecanismos de incentivación en aras de una mayor eficacia en el proceso de hacer cumplir la ley:

- El «[programa de clemencia](#)^[3]» establece un sistema por el cual se recompensa a aquellas empresas que revelen de manera voluntaria a la Comisión la existencia de un cártel y aporten elementos de prueba de la infracción; esta cooperación puede justificar la reducción del importe de las multas por parte de la Comisión en función del momento en que se produce y del valor añadido de la información facilitada;
- Se recurre al «[procedimiento de transacción en casos de cártel](#)^[4]» para [acelerar el procedimiento](#) de adopción de una decisión respecto a un cártel cuando las partes reconocen las presuntas irregularidades a cambio de la reducción en un 10 % de la sanción.

B. Prohibición del abuso de posición dominante (artículo 102 del TFUE)

Si una empresa con una posición de poder (en lo sucesivo, «posición dominante») en un mercado concreto abusara de ella (por ejemplo, cobrando a los clientes precios excesivamente elevados), ello resultaría perjudicial tanto para los consumidores como para los competidores, motivo por el cual el Derecho de la competencia de la Unión prohíbe este tipo de actuaciones. Uno de los casos más destacados de abuso de posición dominante desembocó en la [Decisión Microsoft de 2004](#)^[5]. La Comisión concluyó que Microsoft había abusado de su posición dominante en el mercado de sistemas operativos para ordenadores personales al reservarse frente a sus competidores información indispensable para la interoperabilidad, lo que impedía a los proveedores de sistemas operativos rivales competir de manera efectiva.

«La posición dominante [...] es la posición de poder económico de una empresa que le permite obstaculizar el mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado de referencia, al darle la posibilidad de actuar en buena medida independientemente de sus competidores, de sus clientes [y en definitiva de los consumidores](#)»^[6]. La posición

[2]Comunicación de la Comisión titulada «Comunicación relativa a los acuerdos de menor importancia que no restringen la competencia de forma sensible en el sentido del artículo 101, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Comunicación *de minimis*)» (DO C 291 de 30.8.2014, p. 1).

[3]Comunicación de la Comisión relativa a la dispensa del pago de las multas y la reducción de su importe en casos de cártel (DO C 298 de 8.12.2006, p. 17), modificada por última vez en 2015 (DO C 256 de 5.8.2015, p. 1).

[4]Reglamento (CE) n.º 622/2008 de la Comisión, de 30 de junio de 2008, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 773/2004 en lo que respecta al desarrollo de los procedimientos de transacción en casos de cártel (DO L 171 de 1.7.2008, p. 3) y Comunicación de la Comisión sobre el desarrollo de los procedimientos de transacción con vistas a la adopción de decisiones con arreglo a los artículos 7 y 23 del Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo en casos de cártel (Comunicación sobre el desarrollo de los procedimientos de transacción) (OJ C 167 de 2.7.2008, p. 1).

[5]Asunto COMP/C-3/37.792 — Microsoft.

[6]Sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-27/76 (United Brands/Comisión).



dominante se juzga en relación con el conjunto o una parte por lo menos sustancial del mercado interior. La extensión que se dé al mercado de referencia depende de las características del producto, la disponibilidad de productos alternativos, y el comportamiento del consumidor y su disposición a optar por otras posibilidades.

Una posición dominante no constituye de por sí una infracción del Derecho de la competencia de la Unión, y la empresa que la ocupa puede, como cualquier otra, competir en base a sus méritos. No obstante, dicha posición resulta en una especial obligación por parte de la empresa en cuestión de velar por que su comportamiento no falsee la competencia, lo que significa que exactamente el mismo comportamiento no tendría por qué ser ilegal en el caso de una empresa no dominante. Entre los ejemplos de comportamientos que se considerarían abuso de posición dominante están el establecimiento de precios por debajo del precio de coste (precios predatorios), el cobro de precios excesivos, las ventas vinculadas y agrupadas, y la negativa a tratar con determinados terceros partes. El artículo 102 del TFUE incluye una lista no exhaustiva de ejemplos de prácticas abusivas.

C. Procedimiento de control de concentraciones

Es posible que las concentraciones o adquisiciones resulten beneficiosas para el conjunto de la economía al poder dar lugar a una mayor eficiencia, sinergias y economías de escala; no obstante, cuando redundan en un aumento del poder o concentración de mercado, pueden asimismo ir en menoscabo de la competencia. Por este motivo, determinadas concentraciones y adquisiciones han de ser evaluadas, sin que puedan ejecutarse hasta que se haya concedido la correspondiente autorización.

De conformidad con el Reglamento (CE) n.º 139/2004, las concentraciones que sean proclives a obstaculizar de forma significativa la competencia efectiva en el mercado común o en una parte sustancial del mismo, en particular como consecuencia de la creación o refuerzo de una posición dominante, se declararán incompatibles con el mercado común (artículo 2, apartado 3). Deben notificarse a la Comisión aquellas operaciones de concentración previstas en las que la sociedad resultante rebasaría determinados umbrales (las denominadas «operaciones de concentración de dimensión comunitaria»). De no alcanzarse estos umbrales, las autoridades nacionales de defensa de la competencia tienen la posibilidad de evaluar las concentraciones. Las normas de control de las concentraciones son igualmente de aplicación a las empresas domiciliadas en terceros países que estén activas en el mercado interior.

El proceso de evaluación se inicia cuando tiene lugar la adquisición de control en otras empresas (artículo 3, apartado 1). Una vez que ha evaluado el efecto probable de la concentración sobre la competencia, la Comisión puede aprobarla o denegarla, o bien conceder una autorización condicionada al cumplimiento de determinadas condiciones y obligaciones (artículo 8). No se realiza una investigación sistemática posterior ni una separación de las empresas asociadas.

En 2014 la Comisión llevó a cabo una consulta sobre la posible modificación de las [normas de control de las concentraciones de la Unión](#)^[7] al objeto de concertar mejor

[7] [Libro Blanco de la Comisión titulado «Hacia un control más eficaz de las concentraciones de empresas en la UE»](#) [COM(2014)0449].



las normativas a nivel tanto de la Unión como nacional. Faltan por llegar los resultados de este procedimiento.

D. Prohibición de las ayudas de Estado (artículo 107 del TFUE)

En el TFUE se prohíben de manera general las ayudas estatales (apartado 1) al objeto de impedir una distorsión de la competencia en el mercado interior como posible resultado de la concesión de ventajas selectivas a determinadas empresas. Quedan prohibidas todas las ayudas directas concedidas por los Estados miembros (por ejemplo, subvenciones a fondo perdido, préstamos en condiciones favorables, exoneraciones fiscales y tributarias, y garantías de préstamos), así como cualquier otra ventaja que se conceda en cuanto trato preferente a determinadas empresas o sectores que falsee o amenace falsear la competencia y afecte al comercio entre Estados miembros.

El TFUE deja margen de maniobra para que quede sin efecto esta prohibición general en caso de que resulte justificable por objetivos políticos globales concretos (apartados 2 y 3), por ejemplo para poner remedio a graves perturbaciones en la economía o por motivos de interés común europeo. Un ejemplo reciente de ayudas estatales para las que se concedió permiso al objeto de poner remedio a graves perturbaciones en la economía son las medidas de apoyo en favor de los bancos en el contexto de [la crisis financiera mundial](#)^[8]. Las ayudas de Estado a los bancos resultaban necesarias para garantizar la estabilidad financiera e impedir importantes efectos indirectos negativos para el conjunto del sistema financiero como consecuencia de la quiebra de una entidad financiera concreta. Se han adoptado del mismo modo medidas similares ante la coyuntura de la crisis de la COVID-19.

Los Estados miembros deben notificar a la Comisión toda ayuda estatal que tengan prevista, a no ser que quede incluida en una exención general por categorías [tal como se establece en el Reglamento (CE) n.º 800/2008] o le sea de aplicación el principio de minimis. La medida de ayuda estatal únicamente puede llevarse a cabo previa aprobación por parte de la Comisión, la cual tiene asimismo la facultad de recuperar ayudas estatales incompatibles. La Comisión ha determinado en una serie de decisiones que el tratamiento fiscal favorable dado en algunos Estados miembros a determinadas empresas concretas ha de considerarse ayudas estatales indebidas de obligada devolución. Así, por ejemplo, en 2016 la Comisión decidió que Irlanda debía recuperar de Apple 13 000 millones de euros en concepto de impuestos no recaudados. Tanto Apple como Irlanda impugnaron esta decisión y el asunto está pendiente de vista en los tribunales.

E. Servicios de interés económico general (SIEG) de carácter público

Hay Estados miembros en los que determinados servicios fundamentales, como la electricidad, el correo o el transporte ferroviario, siguen siendo prestados por empresas o bien públicas, o bien controladas por las autoridades públicas. Estos servicios, considerados servicios de interés económico general (SIEG), están sujetos

[8] Véase, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación, a partir del 1 de agosto de 2013, de la normativa sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo en favor de los bancos en el contexto de la crisis financiera («Comunicación bancaria») (DO C 216 de 30.7.2013, p. 1), a la que precedieron seis Comunicaciones más que trataban otras medidas de ayuda estatal ante dicha crisis («Comunicaciones de crisis»).



a normas particulares dentro del marco de ayudas estatales de la Unión. Los SIEG son actividades económicas que, si bien revisten especial importancia para la ciudadanía, no serían producidas por las fuerzas del mercado por sí solas, o al menos no en cuanto servicios asequibles y accesibles para todos sin distinciones. En el TFUE se enfatiza la importancia de dichos servicios, su diversidad, la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales, y el principio de acceso universal, al igual que en el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se reconoce el acceso de los ciudadanos de la Unión a los SIEG con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión.

APLICACIÓN DE LAS NORMAS

La rigurosa aplicación efectiva de las normas sobre competencia de la Unión resulta fundamental para lograr alcanzar los objetivos de la política de competencia. La Comisión, principal responsable de velar por la correcta aplicación de dichas normas, dispone de amplias competencias en materia de inspección y para garantizar el cumplimiento.

Por otra parte, las autoridades de competencia de los Estados miembros desempeñan desde el 1 de mayo de 2004, dentro del marco de la lucha contra los trust (artículos 101 y 102 del TFUE), algunas funciones relativas a la aplicación de las normas sobre competencia. El Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo permitió reforzar el papel desempeñado por las autoridades y órganos jurisdiccionales nacionales de defensa de la competencia en lo que a la vigilancia de la aplicación respecta, papel que se potenció aún más mediante la [Directiva \(UE\) 2019/1](#)^[9]. En estas condiciones de aplicación descentralizada, resulta fundamental que las autoridades encargadas de la defensa de la competencia nacionales y europeas se coordinen de manera eficaz, sirviendo en este sentido la red europea de competencia, constituida por las autoridades nacionales de competencia y la Comisión, de plataforma para el intercambio de información tendente a la mejora de la coordinación en la aplicación de las normas sobre competencia.

En relación con la lucha contra los trust, en 2014 se adoptó la [Directiva sobre las acciones por daños](#)^[10] al objeto de reforzar el efecto disuasorio respecto de acuerdos prohibidos (cárteles y abuso de posición dominante) y proteger mejor a los consumidores agilizando el procedimiento para obtener resarcimiento de los daños y perjuicios causados a los ciudadanos o a otras empresas por una infracción del Derecho de la competencia. Se espera que en 2020 la Comisión presente un informe sobre la aplicación de esta Directiva.

[9]DO L 11 de 14.1.2019, p. 3. Los Estados miembros tienen hasta el 4 de febrero de 2021 de plazo para transponer la Directiva, que entró en vigor el 3 de febrero de 2019.

[10]Directiva 2014/104/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de noviembre de 2014, relativa a determinadas normas por las que se rigen las acciones por daños en virtud del Derecho nacional, por infracciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea (DO L 349 de 5.12.2014, p. 1).



PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

En materia de política de la competencia, el principal papel del Parlamento consiste en ejercer control sobre el órgano ejecutivo. El miembro de la Comisión responsable de la competencia comparece varias veces al año ante la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios (ECON) del Parlamento para presentar su estrategia y rendir cuentas de decisiones concretas.

En lo que a la adopción de legislación en materia de política de la competencia se refiere, en la mayor parte de los casos el Parlamento solo interviene mediante el procedimiento de consulta, por lo que su influencia es menor que la del Consejo y la Comisión a pesar de haber pedido en reiteradas ocasiones, también año tras año en su resolución sobre el informe anual de la Comisión en materia de política de competencia, que el procedimiento legislativo ordinario se aplique asimismo a las normas sobre competencia.

Lo cierto es que, ya más recientemente, el procedimiento legislativo ordinario fue el aplicado a la hora de adoptar la Directiva sobre las acciones por daños y la Directiva encaminada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios, mencionadas más arriba. El Parlamento Europeo (con su Comisión ECON como competente para el fondo) asumió en ambos casos la función de colegislador. Para los diputados, era muy importante que los consumidores logaran el pleno resarcimiento del perjuicio causado sin que, al mismo tiempo, se impusiese una compensación excesiva. En beneficio asimismo de los consumidores, lograron que las decisiones de las autoridades nacionales de competencia pudiesen constituir una prueba *prima facie* de una infracción de las normas sobre competencia. Hicieron asimismo hincapié en la importancia que reviste para las autoridades de competencia poder adoptar medidas provisionales en los procedimientos de competencia.

A lo largo de la octava legislatura, ha habido tres comisiones especiales dedicadas a las resoluciones fiscales y otras medidas de naturaleza o efectos similares (TAXE, TAX2 y TAX3) que han analizado las medidas adoptadas al objeto de evaluar la compatibilidad de las resoluciones fiscales de los Estados miembros con las normas sobre ayudas estatales y la posibilidad de aportar mayor claridad en la normativa en materia de intercambio de información.

El Parlamento no deja de seguir las novedades en materia de política de la competencia, así como la labor de la Comisión en este ámbito. El Parlamento contribuye en cuanto a las políticas a seguir y orienta en lo que respecta a su punto de vista a la hora de dar respuesta a los retos a los que se enfrenta nuestra sociedad en materia de política de la competencia a través del Grupo de Trabajo para la Política de Competencia de la Comisión ECON, que se dedica específicamente a esta cuestión, y las resoluciones todos los años por parte del Parlamento sobre el informe anual de la Comisión en materia de política de competencia.

Radostina Parenti
02/2020

