

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios

PROVISIONAL
2007/0000(INI)

26.3.2007

PROYECTO DE INFORME

sobre la política de competencia 2005
(2007/0000(INI))

Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios

Ponente: Elisa Ferreira

ÍNDICE

	Página
PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	8

PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la política de competencia 2005 (2007/0000(INI))

El Parlamento Europeo,

- Visto el informe de la Comisión sobre la política de competencia 2005,
- Vistas las investigaciones sectoriales de la Comisión en los sectores de la energía y de la banca minorista,
- Vistos los objetivos de la Estrategia de Lisboa,
- Visto el documento de trabajo de diciembre de 2005 de la Dirección General de Competencia sobre la aplicación del artículo 82 del Tratado a los abusos de posición dominante equivalentes a una condición de exclusividad,
- Vistos el 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 Tratado¹ y el Reglamento (CE) n° 773/2004 de la Comisión, de 7 de abril de 2004, relativo al desarrollo de los procedimientos de la Comisión con arreglo a los artículos 81 y 82 del Tratado CE²,
- Vistas las directrices sobre el método de cálculo de las sanciones impuestas de conformidad con el artículo 23, apartado 2, letra a), del Reglamento (CE) n° 1/2003³,
- Visto el 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»)⁴,
- Visto el estudio de la DG de Competencia sobre medidas correctoras en el ámbito de las concentraciones de octubre de 2005,
- Visto el Reglamento de la Comisión (CE) n° 794/2004, de 21 de abril de 2004, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 659/1999 del Consejo por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 del Tratado CE⁵,
- Visto el Libro Verde de la Comisión «Reparación de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia» (COM(2005)0672) (Libro Verde),
- Visto el Plan de acción de ayudas estatales de la Comisión «Menos ayudas estatales con unos objetivos mejor definidos: programa de trabajo para la reforma de las ayudas

¹ DO L 1 de 4.1.2003, p. 1.

² DO L 123 de 27.4.2004, p. 18.

³ DO C 210 de 1.9.2006, p. 2.

⁴ DO L 24 de 29.1.2004, p. 1.

⁵ DO L 140 de 30.4.2004, p. 1.

estatales 2005 – 2009» (COM(2005)0107),

- Visto el Reglamento (CE) n° 1628/2006 de la Comisión, de 24 de octubre de 2006, relativo a la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas regionales a la inversión¹,
 - Visto el documento de la Comisión de septiembre de 2006 sobre un marco comunitario para las ayudas estatales a la investigación y desarrollo y a la innovación,
 - Vistas las Directrices comunitarias sobre ayudas estatales en favor del medio ambiente²,
 - Visto el proyecto de Directrices comunitarias sobre ayudas estatales e inversiones de capital riesgo en pequeñas y medianas empresas,
 - Directrices sobre las ayudas de Estado de finalidad regional para el período 2007-2013³,
 - Vista la Decisión 2005/842/CE de la Comisión, de 28 de noviembre de 2005, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 86, apartado 2, del Tratado CE a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general⁴, en la versión transmitida al Parlamento para dictamen el 8 de septiembre de 2004,
 - Vistos el asunto del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas relativo a los servicios de interés económico general, y, en especial, su Sentencia de 24 de julio de 2003 en el Asunto C-280/00⁵,
 - Visto el artículo 45 de su Reglamento,
 - Vistos el informe de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios y las opiniones de la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales, la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria, la Comisión de Industria, Investigación y Energía, la Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor, y la Comisión de Transportes y Turismo (A6-0000/2007),
1. Acoge con satisfacción la acción emprendida por la Comisión para modernizar la política de competencia y, en particular, su mayor determinación de luchar contra los cárteles, de orientar mejor las ayudas estatales y de emprender investigaciones sectoriales; felicita a la Comisión por las medidas adoptadas para mejorar el funcionamiento de la Red Europea de Competencia (REC);
 2. Acoge con satisfacción la elección de la Comisión que prevé para la política de competencia un enfoque más económico que estrictamente reglamentario, así como del enfoque adoptado en las investigaciones sectoriales, más próximo a las realidades de las

¹ DO L 302 de 1.11.2006, p. 29.

² DO C 37 de 3.2.2001, p. 3.

³ DO C 54 de 4.3.2006, p. 13.

⁴ DO L 312 de 29.11.2005, p. 67.

⁵ Asunto C-280/00, *Altmark Trans GmbH and Regierungspräsidium Magdeburg v. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH* [2003] Recopilación I-7747.

prácticas comerciales, en particular, en los sectores de los servicios financieros y de la energía; destaca de nuevo que estas investigaciones deben hacer la luz sobre la situación y las tendencias que prevalecen actualmente en este sector y estimular una política dirigida hacia el futuro;

3. Acoge con satisfacción los esfuerzos llevados a cabo por la Comisión para mejorar la calidad de la aplicación de las decisiones en el marco de la Red Europea de Competencia merced a una mejor cooperación con las autoridades nacionales de competencia (ANC) y entre ellas;
4. Insiste de nuevo para que, en lo relativo a la cooperación con las ANC y a la aplicación de las normas de competencia por dichas autoridades, se lleven a cabo progresos para reducir la incertidumbre que generan interpretaciones divergentes de la legislación comunitaria en materia de competencia por parte de los órganos jurisdiccionales nacionales así como las divergencias en cuanto a la rapidez con que se adoptan las decisiones finales, a su contenido y a su aplicación; pide a la Comisión que prevea la creación de una red de autoridades judiciales, comparable a la Red Europea de Competencia existente;
5. Apela de nuevo, por lo que se refiere a los servicios de interés económico general y habida cuenta de las grandes divergencias existentes entre las políticas y conceptos aplicados en los distintos Estados miembros, para que se lleven a cabo progresos tanto para clarificar los conceptos como para llevar a la práctica las normas de competencia existentes;
6. Acoge con satisfacción la clarificación por lo que se refiere a las obligaciones de servicio público así como la mejora de la aplicación de estas obligaciones en el caso de los servicios de interés económico general, habida cuenta de las diferencias entre Estados miembros por lo que se refiere a las tradiciones reglamentarias, al grado de participación de la sociedad civil y a las capacidades de aplicación;
7. Acoge con satisfacción el mayor número de procedimientos en el marco del Programa modelo sobre el régimen de clemencia de la Red Europea de Competencia, pero destaca, sin embargo, que es necesaria una mayor precisión de este instrumento para evitar cualquier posible abuso, en particular, colocar en una posición de desventaja a las partes más débiles en el marco de una colusión;
8. Recuerda a este respecto la necesidad de coordinar el doble dispositivo que representan las acciones de reparación de daños y perjuicios y los procedimientos de clemencia, con el fin de garantizar que se establecen incentivos adecuados para inducir a un comportamiento correcto;
9. Muestra su preocupación por el retraso excesivo en los procedimientos de recaudación de las ayudas estatales no autorizadas concedidas por varios Estados miembros; destaca que una falta de rigor en la aplicación de las normas en este ámbito corre el riesgo de producir una importante distorsión de la competencia;
10. Destaca la necesidad de supervisar las nuevas formas de distorsión de la competencia entre las empresas europeas, en particular, el recurso abusivo a una mano de obra mal pagada y altamente cualificada bajo la cobertura de contratos de períodos de prácticas; opina que sería deseable una nueva normativa en este ámbito;

11. Reitera la necesidad de reforzar el papel del Parlamento en la elaboración de la política de competencia, en particular, mediante la promoción de sus competencias de codecisión;
12. Acoge con satisfacción los esfuerzos realizados para reforzar la Red Europea de Competencia en el ámbito de los acuerdos antimonopolio, por medio de la armonización de las prácticas y de la interpretación de las normas, así como la delegación de competencias y los intercambios de experiencias entre las autoridades nacionales responsables en materia de competencia;
13. Muestra su preocupación por los fracasos relativos que se han registrado hasta la fecha en los esfuerzos por garantizar una competencia real en los mercados de la energía; señala que, en numerosos Estados miembros, la separación de la propiedad resulta insuficiente para garantizar condiciones de competencia adecuadas, en la medida en que la presencia en el mercado de cuotas muy elevadas se asocia con un insuficiente acceso al mercado y con una compartimentación del mismo;
14. Se pregunta si no debería concederse mayor prioridad a la finalización del proceso de separación de la propiedad en el sector energético y, paralelamente, al desmantelamiento de los conglomerados verticales y a la garantía de condiciones para un verdadero acceso al mercado; considera, a este respecto, que sería deseable una mayor clarificación de las estrategias nacionales y europeas en defensa de los campeones;
15. Recuerda el compromiso asumido por la Comisión de revisar la «regla de los dos tercios» como método para evaluar la incidencia comunitaria de los proyectos de fusión; considera que serían deseables progresos en este ámbito y la adopción de un enfoque más coherente en la evaluación de operaciones de fusión comparables, en particular, cada vez que decisiones adoptadas a nivel nacional pudieran tener una fuerte repercusión en la estructura de mercado de los Estados miembros vecinos;
16. Acoge con satisfacción el Libro Verde de la Comisión y destaca que debe garantizarse efectivamente el derecho a compensación para las víctimas que sufren pérdidas como consecuencia de comportamientos anticompetitivos;
17. Acoge favorablemente los esfuerzos llevados a cabo por la Comisión para reforzar los instrumentos de control de los cárteles, en particular, la revisión de los procedimientos de clemencia y las nuevas directrices sobre el método de cálculo de las sanciones, que se orienta hacia acuerdos de larga duración en mercados importantes;
18. Opina que contribuiría a mejorar notablemente la aplicación de las normas comunitarias y nacionales en materia de control de las concentraciones el hecho de que las autoridades nacionales de competencia cooperaran para la creación de una base de datos común que contenga todos los casos concretos examinados, en el marco de una red específica de intercambio de información;
19. Destaca que, de conformidad con el estudio de la Comisión sobre las medidas correctoras en el ámbito de las concentraciones, la eficacia de las medidas correctoras estructurales se ve a menudo comprometida por el comportamiento anticompetitivo de las empresas de que se trata, en particular, bajo la forma de una limitación del acceso al mercado; pide, por lo tanto, a la Comisión que supervise más de cerca esta posible infracción en la aplicación

de las medidas correctoras en el ámbito de las concentraciones;

20. Acoge con satisfacción los esfuerzos llevados a cabo por la Comisión para aumentar la transparencia y la responsabilidad pública de los mecanismos existentes en materia de ayudas estatales y le pide que prosiga por la misma senda;
21. Recuerda la necesidad de evitar la competencia y las duplicaciones entre los mecanismos de los Estados miembros en materia de ayudas estatales así como las posibles distorsiones que pueden introducir en el mercado interior las diferentes capacidades nacionales técnicas y financieras para absorber las ayudas estatales; considera fundamental que la Comisión prosiga sus propios esfuerzos con el fin de armonizar las prácticas nacionales y de promover los intercambios de información y las mejores prácticas;
22. Recuerda el principio de compatibilidad entre las ayudas estatales y la política de cohesión de la Unión Europea; reitera que ayudas regionales individuales concedidas al margen de los mecanismos autorizados de ayuda regional traen aparejados intrínsecamente elevados riesgos de distorsión de competencia;
23. Considera que la política comunitaria en materia de ayudas estatales, especialmente en los sectores que operan en el mercado globalizado, debe hacer hincapié en las prácticas en materia de ayuda aplicadas por los Gobiernos de terceros países frente a la competencia; sugiere, sin embargo, que es necesario encontrar un justo equilibrio privilegiando la cooperación y el reconocimiento mutuo en lugar de una competencia por las ayudas;
24. Afirma que la nueva agenda comercial de la Comisión, en cuyo marco se negociarán los acuerdos de libre comercio con determinados socios, exige una estrecha participación de la Comisaria encargada de la competencia para que las principales cuestiones en materia de competencia se traten debidamente en el marco de estos acuerdos;
25. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo y a la Comisión.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONSIDERACIONES GENERALES

En 2005 entraron en vigor y se consolidaron algunas líneas generales previamente establecidas para la reforma de la política de competencia y se adoptaron nuevas medidas importantes para garantizar y mejorar la eficacia, transparencia y coherencia de la política europea en este ámbito.

En términos generales, el presente informe señala que, en los últimos años, ha habido una tendencia esperanzadora en la política de competencia, favorable al conocimiento de los efectos reales o potenciales de ciertas prácticas o cambios de las estructuras empresariales y contraria a la aplicación de las normas sobre competencia en sentido estrictamente formal (es decir, el enfoque «basado en las normas»). Aunque bienvenida, esta opción es más ardua que la derivada del método tradicional basado en las normas. No debemos permitir que la gran complejidad del nuevo enfoque cree inseguridad para las empresas, especialmente para las pequeñas, o aversión al riesgo, lo que sería contrario a los objetivos de la política de competencia.

También debe considerarse positiva la tendencia a la descentralización que se deja sentir cada vez más en la política europea de competencia. No obstante, deben hacerse mayores esfuerzos para armonizar los criterios de interpretación y aplicación de las normas en los distintos Estados miembros e instituciones. Es vital garantizar un grado coherente de cumplimiento en los distintos países; a tal fin, los órganos administrativos nacionales y, especialmente, los tribunales, deben participar conjuntamente con las autoridades responsables en materia de competencia.

El informe confirma que la ausencia de competencia sigue siendo manifiesta en ciertos mercados de importancia estratégica (la energía, por ejemplo) y en los servicios (incluidos los servicios de interés económico general). Dadas las preocupaciones por la seguridad estratégica y la cobertura universal, es necesario aclarar los objetivos sectoriales que guían las normas sobre competencia y los mandatos conferidos a los reguladores. Además, la necesidad de conciliar la capacidad normativa de la Administración y el creciente poder de los participantes en el mercado puede observarse más claramente en un análisis basado en la división sectorial. Por consiguiente, al determinar sus sectores prioritarios, la Comisión y las autoridades nacionales de la competencia deben elaborar criterios bien definidos y establecer una base coherente a partir de la cual puedan evaluar los efectos de sus acciones sobre el bienestar de los consumidores y la protección de sus intereses.

2. PRÁCTICAS RESTRICTIVAS DE LA COMPETENCIA («ANTIMONOPOLIO»)

Entre las nuevas medidas, destacan por avanzar en la buena dirección el Libro Verde sobre reparación de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia, y las Directrices relativas a la aplicación del artículo 82 a la exclusión abusiva, publicadas ya a finales de 2005. En cuanto a las medidas adoptadas, se ha puesto en marcha el Programa Modelo de Clemencia, al igual que dos investigaciones del sector, y han comenzado a revisarse las directrices para la imposición de multas a los cárteles. La Red Europea de Competencia (REC) es, asimismo, esencial para la correcta aplicación de las

nuevas normas incorporadas al Reglamento (CE) nº 1/2003. Estas medidas contribuyen a que la política de competencia sea más eficaz.

Sin embargo, en este ámbito, la atención de la Comisión debe fijarse en ciertas cuestiones que pueden mejorarse en materia de competencia.

En el sector financiero, todavía existen graves problemas de competencia y de regulación. El mercado europeo sigue sujeto a disposiciones excepcionales que, en la práctica, benefician a los participantes nacionales. También deberían tomarse medidas tendentes a la armonización general de los criterios y prácticas respectivos aplicados por los reguladores y por los órganos de supervisión.

En cuanto al trabajo puesto en marcha por la Comisión sobre las Directrices relativas a la aplicación del artículo 82 a la exclusión abusiva, las recomendaciones del Parlamento Europeo, establecidas en una carta enviada a la Comisaria en marzo de 2006, subrayaban la necesidad de garantizar niveles elevados de vigilancia de los abusos de mercado y de mejorar la coherencia y previsibilidad de la toma de decisiones, actuando con el entendimiento de que la protección de los derechos de los consumidores ha de tener preferencia sobre la evaluación de la eficiencia económica de las prácticas.

El Programa Modelo de Clemencia de la Comunidad aporta indudables beneficios desde el punto de vista de la detección y condena de la colusión, aunque tales beneficios mejorarían se aplicase en la práctica con mayor eficacia. Es fundamental evitar la mala utilización del programa, tanto por permitir a los solicitantes que exploten artificialmente las solicitudes de clemencia como por penalizar, en términos relativos, a las empresas que, como partes interesadas menores, tendrían menos capacidad para que sus sugerencias fuesen relevantes en el procedimiento.

Una vez más, lo que importa es crear iniciativas que permitan transmitir directrices claras y transparentes a las empresas, especialmente a las PYME.

Como complemento de la iniciativa anterior, el Parlamento acoge con satisfacción el hecho de que la práctica de la «reparación de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia» se aplique tal y como se dispuso en las conclusiones del Libro Verde, puesto que así se crearán las condiciones necesarias para ejercer el derecho de indemnización por daños y perjuicios causados a los ciudadanos y a las empresas, especialmente las PYME. Será necesario reducir el riesgo de conflictos potenciales entre los incentivos otorgados de conformidad con el Programa Modelo de Clemencia comunitario y la obligación de reparar el daño, en virtud de lo dispuesto en el Libro Verde.

Una última causa de preocupación es la posibilidad de que las empresas se vean abocadas a nuevas formas de competencia desleal derivada de la contratación de trabajadores jóvenes muy cualificados como becarios sin duración definida, sin regulación y sin cumplir las normas de salario mínimo ni de derechos laborales.

3. FUSIONES Y ADQUISICIONES

La evolución reciente del mercado único, especialmente en lo que respecta a la energía y los servicios financieros, demuestra la inadecuación de la regulación comunitaria actual en materia de fusiones y adquisiciones.

Tal como admitió la Comisaria públicamente en noviembre de 2005, la regla de los «dos tercios», referida al volumen de negocio del mercado nacional, ha dejado de ser un punto de referencia que pueda utilizar la Comisión para evaluar las fusiones que tienen repercusiones en la Comunidad. Las divergencias entre los criterios normativos nacionales también contribuyen a la distorsión y, por tanto, operaciones que tienen repercusiones comparables no reciben un trato coherente.

La concentración de poder de mercado en un Estado miembro puede tener repercusiones considerables en uno o más Estados miembros si sus mercados nacionales dependen de que se desarrolle el tejido industrial de los mercados adyacentes. Lo que es peor, puede suceder que, en un Estado miembro, el regulador apruebe fusiones sujetas a compromisos con repercusiones transfronterizas y, sin embargo, no exista una relación suficiente con los reguladores de los países vecinos para velar por esos compromisos. Estos problemas se agudizan en los mercados más periféricos de la Unión debido a las dificultades de interconexión y a su propio tamaño, habitualmente reducido.

Por tanto, el Parlamento pide a la Comisión que presente una propuesta de revisión del marco normativo a fin de hacer posible la construcción del mercado interno sobre bases coherentes.

Otra sugerencia para mejorar la calidad y la coherencia de la toma de decisiones es la creación de una base de datos, en el marco de los criterios de cooperación con la REC, que sirva de registro centralizado de los casos de fusiones y adquisiciones estudiados, con objeto de facilitar la evaluación comparativa de las repercusiones de los compromisos propuestos al examinar los planes de fusión.

El caso de la energía

El sector de la energía y las soluciones utilizadas podrían utilizarse como modelo para otros sectores. La investigación sobre los mercados del gas y de la electricidad ha revelado claramente la existencia de un complejo conjunto de obstáculos a la consolidación del mercado único y a la garantía de competencia plenamente leal.

En particular, todavía no se ha separado la propiedad en varios mercados nacionales de la electricidad. Lo que es peor, hay casos en los que se ha llevado a cabo la separación, pero la producción y la distribución permanecen integradas verticalmente. La aplicación de la separación, tal y como se solicita en la Segunda y Tercera Directivas sobre electricidad y gas, debe considerarse una cuestión prioritaria para la acción comunitaria.

La experiencia de los mercados de energía más desarrollados de la Unión demuestra que el mercado único no puede consolidarse a menos que los mercados regionales funcionen correctamente: se trata de una condición previa. Los mercados regionales han de estar adecuadamente interconectados, pero ésta es una medida necesaria, aunque no suficiente, para

lograr los objetivos deseados. Por tanto, es necesario tomar medidas adicionales: los reguladores deben colaborar en la realización de tareas normalizadas; debe abolirse toda forma de protección del mercado por parte de las Administraciones públicas, al igual que las diferencias de las especificaciones de los productos de un Estado miembro a otro.

4. AYUDAS ESTATALES

Deben acogerse con satisfacción el Plan de acción de ayudas estatales de la Comisión, las nuevas directrices de ayuda de finalidad regional, cuya redacción comenzó en 2005, y la comunicación sobre ayuda a la innovación.

A pesar de los esfuerzos de la Comisión por armonizar las prácticas y garantizar la transparencia, se ha comprobado que existe rivalidad de facto en los incentivos entre distintas regiones y Estados miembros. Esta cuestión, combinada con la falta de armonización de otras políticas, como la fiscal, puede tener como efecto final una inflación del volumen de la ayuda concedida y el estímulo de las relocalizaciones dentro de la zona europea, con graves consecuencias para algunas regiones y países.

Otro factor que distorsiona la sana competencia es el derivado de las diferencias de actuación de los Estados miembros en lo que respecta a la recuperación real y rápida de las ayudas concedidas por error. Deben agradecerse a la Comisión sus esfuerzos para mejorar esta situación.

Los principales compromisos internacionales de la UE para el control de las emisiones tóxicas no deben convertirse en un nuevo factor que distorsione la competencia en términos sectoriales. Las diferencias en la asignación de derechos de emisión entre los distintos sectores de los Estados miembros, las divergencias en cuanto a la porción del coste de adquisición de estos derechos que las empresas pueden trasladar al consumidor y la diversa naturaleza de las ayudas estatales medioambientales constituyen asuntos que la Comisión debe revisar.

5. LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL

Dada la globalización de la competencia en los sectores clave, la dimensión internacional de la política de competencia de la UE es de capital importancia. Por tanto, debe felicitarse a la Comisión por sus logros en el ámbito de la cooperación multilateral y de la cooperación bilateral con socios destacados, como los Estados Unidos, Canadá, Japón, Corea del Sur y, sobre todo, China.

La Comisión ha de ser consciente de que, cuando establece el programa de ayudas para cada sector, debe tener en cuenta el nivel de ayudas estatales concedidas por los principales competidores internacionales de la UE, puesto que cualquier propuesta debe recibir apoyo si se desea aportar equilibrio y armonización a las prácticas en cuestión.

Para la política de competencia de la UE es esencial la coherencia con la política comercial, en particular a la vista de la nueva agenda «Una Europa global: competir en el mundo», encaminada a la celebración de acuerdos de libre comercio bilaterales y regionales. La Dirección General de Competencia ha de implicarse de manera muy activa en el impulso de los esfuerzos dirigidos a garantizar el reconocimiento mutuo de las prácticas de competencia,

especialmente en los ámbitos de las ayudas estatales, la contratación pública, los servicios, la inversión y la facilitación del comercio.