

## LA POLÍTICA DE COMPETENCIA

Las normas sobre competencia de la Unión tienen como objetivo fundamental garantizar el buen funcionamiento del mercado interior. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) pretende evitar restricciones y distorsiones de la competencia, como el abuso de posición dominante, los acuerdos contrarios a la competencia y las concentraciones y adquisiciones en caso de que reduzcan la competencia. Además, se prohíben las ayudas estatales que falseen la competencia, aunque en ciertos casos pueden ser autorizadas.

### BASE JURÍDICA

- Los artículos 101 a 109 del TFUE, así como el Protocolo (n.º 27) sobre mercado interior y competencia, que aclaran que un sistema que garantiza que no se falsea la competencia es parte integrante del mercado interior tal como se define en el artículo 3, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea.
- El Reglamento comunitario de concentraciones (Reglamento (CE) n.º 139/2004 del Consejo) y sus normas de aplicación (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 de la Unión Europea.

### OBJETIVOS

La política de competencia constituye un instrumento fundamental para lograr un mercado interior libre, dinámico y que funcione bien y para contribuir al bienestar económico general. La competencia permite a las empresas competir en igualdad de condiciones en distintos Estados miembros, al tiempo que las incentiva a esforzarse por ofrecer a los consumidores los mejores productos a los precios más bajos. Todo ello impulsa a su vez la innovación y el crecimiento económico a largo plazo. 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 retos como consecuencia de los cambios socioeconómicos, geopolíticos y tecnológicos.

En 2020 la Comisión emprendió una evaluación integral de las normas de [defensa de la competencia](#), [concentraciones](#) y [ayudas estatales](#) de la Unión. La Comunicación de la [Comisión de noviembre de 2021 titulada «Una política de competencia adaptada a los nuevos retos»](#) resume los elementos esenciales de esa revisión. También destaca cómo la revisión de las políticas contribuye a promover la recuperación de la Unión tras la pandemia y a crear un mercado interior más resiliente para la [aplicación del Pacto Verde Europeo](#) y la [aceleración de la transición digital](#).

Una economía cada vez más digitalizada ha puesto de manifiesto la necesidad de nuevas herramientas para hacer frente a los retos emergentes. El [Reglamento de Mercados Digitales](#), finalizado por los legisladores en [septiembre de 2022](#), tiene por objeto mantener los mercados digitales disputables y equitativos, e introduce una regulación ex ante para las plataformas en línea consideradas guardianes de acceso. Se han puesto en marcha otras iniciativas destinadas a reforzar la autonomía estratégica de la Unión en un contexto mundial. Por ejemplo, el nuevo [Reglamento sobre subvenciones extranjeras](#) pretende abordar los posibles efectos distorsionadores de estas en el mercado interior, particularmente en el contexto de la contratación pública y las concentraciones.

## 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 de defensa de la competencia como relativas al control de las operaciones de concentración entre empresas, a las ayudas estatales, y a las empresas y servicios públicos. La defensa de la competencia tiene por objeto restablecer las condiciones competitivas, por ejemplo, en caso de formación de cárteles o abuso de posición dominante. Los instrumentos preventivos de la política de competencia abarcan normas relativas al control de las operaciones de concentración y las ayudas estatales. El control de las operaciones de concentración impide una posible distorsión de la competencia al estudiar 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 se amenace con falsear la competencia y el comercio entre Estados miembros se vea afectado. Los servicios de interés económico general (SIEG) revisten especial importancia para los consumidores y están sujetos a normas particulares en el marco de las ayudas estatales con el fin 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)

La colusión entre empresas falsea la igualdad de condiciones y perjudica a los consumidores y otras empresas. Los acuerdos entre empresas, como los cárteles, están prohibidos y son nulos de pleno derecho. No obstante, otros tipos de acuerdo pueden quedar eximidos si contribuyen a mejorar la producción o la distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico. Las condiciones para que se conceda una exención de este tipo son que se reserve a los consumidores 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. Más que concederse de manera individual, lo más habitual es que estas exenciones se rijan por los Reglamentos de exención por categorías.

Dichos Reglamentos se ocupan de categorías de acuerdos específicos y parecidos con efectos generalmente comparables sobre la competencia. En mayo de 2022, la

Comisión [adoptó](#) el [Reglamento revisado de exención por categorías de acuerdos verticales](#). También [revisó](#) los dos [Reglamentos de exención por categorías de acuerdos horizontales](#), así como las directrices correspondientes.

Por último, determinados acuerdos no se consideran infracciones si son de menor importancia y tienen poca repercusión en el mercado (principio [de minimis](#)). Tales acuerdos se consideran a menudo razonables para la colaboración entre pequeñas y medianas empresas.

En febrero de 2024, la Comisión [adoptó](#) una Comunicación revisada relativa a la definición de mercado, la primera revisión de la Comunicación desde 1997. Abarca la definición de mercados en asuntos de defensa de la competencia y de concentraciones. Adapta las orientaciones a las nuevas realidades del mercado, como los mercados digitales, y a la evolución de la práctica decisoria de la Comisión y de la jurisprudencia de la Unión, y amplía sustancialmente el concepto de «mercado de referencia».

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

[Según](#) una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), «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». La posición dominante se juzga en relación con el conjunto o una parte por lo menos sustancial del mercado interior.

Una posición dominante no constituye por sí misma una infracción de la legislación en materia de competencia de la Unión, y la empresa que la ocupa puede, como cualquier otra, competir sobre la base de 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. Entre los ejemplos de comportamientos que se considerarían abuso de una 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 determinadas terceras partes.

Además, el [Reglamento de Mercados Digitales](#) establece obligaciones específicas para las plataformas en línea consideradas guardianes de acceso. Una vez que una entidad es designada guardián de acceso por la Comisión, está obligada a cumplir determinadas obligaciones o prohibiciones con respecto a ciertos comportamientos, tal como se prevé en la legislación (por ejemplo, el auto favorecimiento, la preinstalación y la venta vinculada de determinados productos de software, etc.). Estas obligaciones son complementarias a las normas generales de competencia, que siguen siendo aplicables. Casi inmediatamente después de que las obligaciones fueran aplicables, la Comisión inició varias investigaciones por [incumplimiento](#).

## **C.** Control de concentraciones

De conformidad con el Reglamento comunitario de concentraciones ([Reglamento \(CE\) n.º 139/2004](#)), las concentraciones que sean susceptibles de 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 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 sujeta al cumplimiento de determinadas condiciones y obligaciones (artículo 8). No se realiza una investigación sistemática posterior ni una separación de las empresas asociadas.

Tras un extenso proceso de [revisión](#) iniciado en 2014, la Comisión [modificó](#) su Reglamento de Ejecución sobre concentraciones y la Comunicación sobre el procedimiento simplificado. Las nuevas normas se vienen aplicando desde septiembre de 2023. Los casos específicos en los que los Estados miembros pueden pedir a la Comisión que examine cualquier concentración que no tenga dimensión comunitaria se [definieron](#) con más detalle en una Comunicación de la Comisión de 26 de marzo de 2021.

#### **D. Prohibición de las ayudas estatales (artículo 107 del TFUE)**

En el artículo 107 del TFUE se prohíben de manera general las ayudas estatales 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 otras ventajas parecidas.

El TFUE deja margen de maniobra para que quede sin efecto esta prohibición general en caso de que resulte justificable por objetivos políticos fundamentales concretos; por ejemplo, para poner remedio a graves perturbaciones en la economía o por motivos de interés común europeo. Durante el brote de COVID-19, la Comisión adoptó el [Marco temporal relativo a las medidas de ayuda estatal](#) para hacer frente a las graves perturbaciones económicas causadas por la pandemia, que ya se ha [eliminado](#). En marzo de 2022, la Comisión adoptó un [Marco temporal de crisis](#), que desde entonces se ha [ampliado](#) aún más, para que los Estados miembros puedan utilizar la flexibilidad que ofrecen las normas sobre ayudas estatales para apoyar a la economía en el contexto de la invasión de Ucrania por parte de Rusia. En marzo de 2023, la Comisión continuó con la transformación del marco temporal en el [Marco temporal de crisis y transición](#), añadiendo medidas para fomentar medidas de apoyo en sectores que son fundamentales para la transición a una economía con cero emisiones netas, en consonancia con el [Plan Industrial del Pacto Verde](#). Como consecuencia de ello, al añadir nuevos objetivos, la esencia de la política de

competencia de la Unión está experimentando cambios profundos, lo que podría considerarse una ruptura con su práctica de las últimas décadas.

Previamente ya se habían adoptado medidas similares en el contexto de [la crisis financiera mundial](#) para impedir efectos colaterales negativos para el conjunto del sistema financiero como consecuencia de la quiebra de una entidad financiera concreta.

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 de exención por categorías para ayudas estatales de la Comisión](#)) o le sea de aplicación el principio de minimis. Las medidas de ayuda estatal únicamente pueden aplicarse previa aprobación por parte de la Comisión. En algunos casos, la Comisión ha considerado que el trato fiscal preferente para empresas seleccionadas constituye ayuda estatal ilegal. Varios de estos asuntos están actualmente sujetos a una investigación judicial por parte del TJUE. La Comisión tiene, asimismo, la facultad de recuperar ayudas estatales incompatibles.

Desde 2021, la Comisión ha completado una serie de evaluaciones de distintos aspectos de la política sobre ayudas estatales de la Unión, como las nuevas Directrices sobre ayudas estatales en materia de clima, protección del medio ambiente y energía, la [Comunicación revisada relativa a las normas sobre ayudas estatales a proyectos importantes de interés común europeo](#) y las [Directrices revisadas sobre las ayudas estatales para fomentar las inversiones de financiación de riesgo](#), entre otras. Desde 2018, se ha [aprobado](#) aproximadamente un proyecto importante de interés común europeo al año.

## **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 SIEG, están sujetos a normas específicas dentro del marco de ayudas estatales de la Unión. 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.

## **APLICACIÓN DE LAS NORMAS**

La rigurosa aplicación efectiva de las normas sobre competencia de la Unión resulta fundamental para 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. El [Reglamento \(CE\) n.º 1/2003](#) del Consejo permite a las autoridades y órganos jurisdiccionales nacionales de defensa de la competencia ostentar un papel reforzado en lo que a la vigilancia de la aplicación respecta, papel que se potenció aún más mediante la [Directiva \(UE\) 2019/1](#). La coordinación de la vigilancia de la aplicación nacional y de la Unión cuenta con el apoyo de la [Red Europea de Competencia](#) (REC), en la que la Comisión, las autoridades y los órganos jurisdiccionales nacionales de competencia cooperan para garantizar que las normas de competencia de la Unión se apliquen de manera efectiva y coherente. El procedimiento de cooperación se

establece en el Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo y fue reforzado por la Directiva (UE) 2019/1 (Directiva REC+).

En relación con las leyes de defensa de la competencia, en 2014 se adoptó la [Directiva sobre las acciones por daños](#) con el fin de ofrecer una mejor protección a los participantes en el mercado afectados por los acuerdos prohibidos (cárteles y abuso de posición dominante) y reforzar el efecto disuasorio respecto de esas prácticas. Esta Directiva facilita el proceso de obtención de una indemnización por daños y perjuicios.

## PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

En materia de política de 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. No obstante, también puede aplicarse el procedimiento legislativo ordinario, como sucedió con la adopción de la Directiva sobre las acciones por daños y la Directiva encaminada a dotar de medios a las autoridades de competencia de los Estados miembros (Directiva REC+), mencionadas más arriba.

A lo largo de la octava legislatura ([2014-2019](#)) ha habido tres comisiones especiales dedicadas a las resoluciones fiscales y otras medidas de naturaleza o efectos similares (TAXE 1, TAXE 2 y TAXE 3) 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. En septiembre de 2020 se creó la [Subcomisión de Asuntos Fiscales \(FISC\)](#) para continuar esta labor y garantizar que el Parlamento fomenta la equidad tributaria a nivel nacional, de la Unión y mundial.

El Parlamento sigue supervisando 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 ofrece su punto de vista a la hora de dar respuesta a los retos a los que se enfrenta la Unión en materia de política de competencia a través tanto de sus Resoluciones todos los años sobre el informe anual de la Comisión en materia de política de competencia como del [Grupo de Trabajo para la Política de Competencia de la Comisión ECON](#), que se dedica específicamente a esta cuestión.

Christian Scheinert

04/2024