*José Luis García Hidalgo**
*Luis Palma Martos**

LOS NUEVOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA EN LA UNIÓN EUROPEA ANTE LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA Y LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

La política de competencia de la UE adquiere una especial relevancia antes los retos que el escenario de la recuperación económica plantea. La economía europea necesita fomentar la competitividad para recuperar la senda del crecimiento, como señala la Estrategia Europa 2020. El presente artículo analiza el vínculo entre política de competencia y competitividad a partir de experiencias reales que ejemplifiquen el valor de la política de competencia de la UE para alcanzar los objetivos planteados por la nueva estrategia europea.

Palabras clave: política de competencia, Estrategia de Lisboa, competitividad.
Clasificación JEL: L40.

1. Introducción

La economía de la UE se encuentra inmersa en uno de los momentos más convulsos desde que el proyecto europeo fuese concebido. Los efectos de la crisis económica aún azotan a los Estados miembros. Por ello, se están reconfigurando los objetivos y políticas que emanan de las autoridades europeas, conscientes de las debilidades que impregnan la UE. Las líneas estratégicas marcadas por la Comisión Europea y el Consejo Europeo (en adelante, Consejo) se plasman en un documento de gran interés para la política económica de la UE: la Estrategia Europa 2020, que sustituye a la caduca Estrategia de Lisboa, faro de guía de la UE durante la primera década del siglo XXI.

La nueva Estrategia Europa 2020 establece las áreas y estrategias clave para la salida de la crisis. Se trata de una visión de la economía social de mercado que las autoridades europeas proyectan para la UE en el horizonte 2020. El objetivo es, al igual que el del anterior documento, coordinar las políticas de reforma de la UE y los Estados miembros. La crisis ha vuelto a poner de manifiesto la tremenda interdependencia de los países de la UE, especialmente aquellos que comparten la moneda común. De ahí la importancia de ofrecer soluciones coordinadas a los actuales problemas económicos.

Por su parte, la política de competencia queda subsumida en las líneas estratégicas establecidas por la Comisión Europea –y aprobadas por el Consejo– en los documentos citados. Considerando que en estos momentos uno de los objetivos (si no el principal) de las autoridades europeas ▷

* Universidad de Sevilla.
Versión de agosto de 2014.

es maximizar la competitividad de la economía europea, la política de competencia vuelve a aparecer como una herramienta clave para el futuro de la UE, como ya lo fuese durante el proceso de construcción europea[1].

Cabe recordar la importancia de la política de competencia[2] en un marco como el de la UE, donde los costes de la moneda única han supuesto para los países de la eurozona la renuncia a la política monetaria y del control de los tipos de cambio. Sin estas dos, importantes herramientas de política económica, las políticas estructurales microeconómicas –tales como la política de competencia– juegan un papel protagonista en aras de aumentar la productividad y la competitividad de la economía europea (Palma Martos, 2005).

Tomando la política de competencia como eje transversal del análisis, el artículo está estructurado del siguiente modo: en la sección 2 abordaremos la Estrategia de Lisboa, auténticamente desbordada por el colapso financiero de septiembre de 2007. Nos limitaremos a comentar única y someramente los aspectos que consideramos de mayor interés con vistas a identificar los errores y valores de dicha estrategia.

La sección 3 aborda el advenimiento de la crisis económica y su impacto en la UE. Tras una breve descripción de las particularidades de dicha crisis estudiaremos las respuestas que las autoridades europeas han estado ofreciendo para superar las penurias que arrastra el ciclo económico.

La sección 4 está dedicada a la nueva Estrategia Europa 2020 y se recogen las líneas directrices y los objetivos prioritarios marcados por la Comisión. Posteriormente reflexionaremos acerca del modo en que la política de competencia puede contribuir a alcanzar las metas propuestas desde las autoridades europeas. Finalmente, en la sección 5 se plasman las principales conclusiones que podemos extraer de este repaso por las estrategias europeas y su vínculo con la política de competencia, en un escenario de recuperación.

2. La Estrategia de Lisboa. Un apunte valorativo

La llamada Estrategia o Agenda de Lisboa fue concebida en el año 2000 por la Comisión Europea con el objetivo de coordinar las políticas de reforma de la UE y los Estados miembros con vistas a incrementar el potencial de crecimiento de la economía europea a medio plazo. O, como señala el propio Consejo (2000), para forjar antes de 2010 «*la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social*», respetando el medio ambiente.

La Estrategia descansa sobre tres pilares fundamentales: uno económico, otro social y un último medioambiental. Para ello se desarrollaron multitud de iniciativas, tanto a nivel nacional como comunitario, con la intención de cumplir una serie de objetivos para 2010 relacionados esencialmente con la expansión de la economía por el lado de la oferta (Mulas Granados, 2007).

Con respecto a la evaluación de estas iniciativas, emerge un problema cuantitativo: si el objetivo de aquéllas es, en términos generales, incrementar la competitividad de la economía europea, ¿cómo medir esa variación en competitividad? No cabe duda de que se trata de una variable compleja, que depende de multitud de factores. De hecho la Comisión Europea ha fijado los llamados ▷

[1] En este punto, cabe recordar que la política de competencia ha jugado un papel protagonista en el proyecto europeo. La configuración del mercado único no podría entenderse sin la labor desempeñada desde la Dirección General de Competencia (en adelante, DGC), responsable de evitar que los agentes económicos privados lastren los beneficios que se desprenden de la supresión de aduanas y demás restricciones gubernamentales al comercio en el interior de la UE (Prieto Kessler, 2005).

[2] En el terreno estrictamente económico, el profesor Petitbó sintetiza los beneficios de la competencia: «*La competencia se defiende porque su contribución a la reducción de precios facilita el control de la inflación y, en consecuencia, el aumento de los salarios reales y la capacidad de consumo de los ciudadanos, ingredientes necesarios para asegurar el crecimiento económico. Complementariamente, el aumento de la producción favorece el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo, lo que, a su vez, favorece la cohesión social sin necesidad de acudir al distorsionador sistema de ayudas públicas. Y, por último, la competencia fomenta la innovación y, en consecuencia, la competitividad empresarial*».

«14 indicadores clave» para determinar dicha variable. El problema es que sólo la mitad de ellos son indicadores cuantitativos, además de que nunca han sido alineados en unas directrices integradas (Treidler, 2011). Por todo ello, desde aquí sólo comentaremos los dos indicadores que consideramos, a la luz de los documentos de la UE, de mayor trascendencia.

A partir del mencionado objetivo de la competitividad, así como el de la transformación europea en la llamada «economía del conocimiento», junto con la importancia otorgada por las autoridades europeas al problema del empleo, se puede afirmar que, a grandes rasgos, la Estrategia de Lisboa no ha alcanzado el resultado esperado. En el primer caso, puede considerarse como indicador clave el gasto en I+D como porcentaje del PIB. Si el objetivo era situar la media de la UE en el 3 por 100 en 2010, los datos reales arrojaron un 2,01 por 100[3]. Dos años después de la fecha objetivo, el gasto en I+D como porcentaje del PIB se sitúa en el 2,07 por 100 para la UE-27[4]. Con respecto a la segunda variable, la Comisión Europea fijó como meta alcanzar una tasa de empleo –abarcando la población de entre 20 y 65 años– del 70 por 100 en 2010. Sin embargo, ésta acabo situándose en el 68,6 por 100[5] para el período considerado, además de sostener una tendencia decreciente debido al ciclo económico.

Es preciso reflexionar acerca de los errores que condenaron a la Estrategia de Lisboa al fracaso. Antes que nada, conviene subrayar el hecho de que tal estrategia ponía el énfasis en áreas sobre las que la UE no tenía competencias. Por tanto, hay que ser cuidadosos cuando nos referimos al éxito o fracaso de la Agenda de Lisboa, pues dependía de que los Estados miembros emprendiesen la senda indicada. Sin duda, la pobre coordinación y la débil gobernanza lastraron la eficacia de esta Estrategia para el crecimiento (Erikson, 2010).

[3] Datos de Eurostat.
[4] Ibid.
[5] Ibid.

Una de las principales inconsistencias de la Estrategia de Lisboa subyace en el propio diseño de la misma. Si bien, como hemos comentado, se trata de una línea estratégica orientada a incrementar la competitividad de la UE, no es consistente mezclar recomendaciones encaminadas a la consecución de dicho objetivo con otras tales como el crecimiento sostenible. Pocos dudan de la importancia del desarrollo sostenible, pero desde luego supone un ejemplo del desorden característico de la Agenda. Otro ejemplo de dicha confusión de prioridades la constituye el olvido inicial en la Estrategia de Lisboa por el comercio internacional[6], área clave para el crecimiento económico europeo. En definitiva, la Estrategia de Lisboa no distinguía las líneas de reforma realmente importantes de aquéllas que no lo eran tanto.

Un segundo error proviene del inapropiado uso que la Estrategia hace de la herramienta de la integración del mercado europeo, vehículo clave en el pasado para aumentar la propia integración económica, la productividad y, en última instancia, el crecimiento de la economía de la UE. Tradicionalmente, las estrategias comunitarias para el crecimiento se han basado en el fomento de la competencia por medio de la expansión del mercado a través de la eliminación de las restricciones al comercio en el seno de la UE. No han sido pocas las áreas que se han ido integrando progresivamente al marco europeo, constituyendo la creación del mercado único en 1992 el ejemplo paradigmático de esta estrategia[7].

Por otro lado, hay que destacar la ausencia de reformas que hubiesen atenuado los efectos de la crisis; en concreto, aquéllas destinadas a una mayor supervisión de los mercados financieros, ▷

[6] Éste se incorporó en la ulterior revisión de la Agenda, seis años después.
[7] La Agenda de Lisboa contenía reformas de este tipo; en concreto, la liberalización de los sectores de la energía, servicios financieros, telecomunicaciones y transporte. Sin embargo, el elemento de integración y liberalización de tales mercados, para el que dichas reformas debían haber sido diseñadas, es difícilmente apreciable en la práctica. Más bien, la Estrategia de Lisboa trató de aventurarse en un área diferente, concretamente, en las políticas de crecimiento (Erikson, 2010).

así como a un mayor seguimiento y control de las burbujas especulativas (Auböck *et al*., 2011). Del mismo modo, es de lamentar la poca atención prestada a los desequilibrios macroeconómicos y a los problemas de competitividad, tanto en la Estrategia de Lisboa como en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

A pesar de lo indicado, la Comisión Europea no considera que la Estrategia de Lisboa haya supuesto un fracaso absoluto. Así, en 2010 publicó un «Documento de Evaluación» en el que aborda distintos aspectos de la Estrategia con un optimismo poco acorde con las dificultades económicas por las que atravesaba la UE. Aunque no se hayan alcanzado los objetivos principales, el documento subraya que la Estrategia de Lisboa ha servido para abrir nuevas vías al promover acciones comunes para abordar los principales retos a largo plazo de la UE. A continuación recogemos las conclusiones más reseñables desde la óptica de la política de competencia que la Comisión Europea (2010a) destaca:

a) La Estrategia de Lisboa y su correspondiente revisión en 2005 han contribuido a crear un amplio consenso sobre las reformas que la UE necesita. En concreto, sobresalen cuatro grandes áreas: la investigación e innovación; la inversión en personas y modernización de los mercados de trabajo; la apertura del potencial empresarial, particularmente de las pymes; y la energía y el cambio climático.

b) Se han alcanzado beneficios concretos para ciudadanos y empresas de la UE. Entre ellos destaca la creación de 18 millones de puestos de trabajo antes de la crisis, así como la configuración de un entorno empresarial menos burocratizado y dinámico, además de ampliar las posibilidades de elección para los consumidores.

c) Entre los aspectos negativos sobresale el olvido en la Estrategia de aspectos cruciales de la presente crisis: la regulación del sistema financiero debido a su riesgo sistémico, el control de las burbujas especulativas y el consumismo inducido por el crédito.

d) Del mismo modo, cabe destacar el insuficiente reconocimiento en los albores de la crisis de la interdependencia en una economía estrechamente integrada, especialmente en la eurozona.

e) Finalmente, hay que subrayar el escaso vínculo de la Estrategia de Lisboa con otros instrumentos e iniciativas sectoriales de la UE, entre los que destacan el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la Estrategia de Desarrollo Sostenible o la Agenda Social (a los que nosotros añadimos la política de competencia). Sin duda, si estos instrumentos hubiesen actuado de forma complementaria en lugar de paralela, se hubiese potenciado la eficacia de los mismos.

Más allá de los aspectos e indicadores señalados, y analizando la actual situación económica de la UE en general –y de los Estados miembros del sur en particular– no parece que hoy estemos ante la economía del conocimiento más competitiva y dinámica del mundo. Antes al contrario, la reciente crisis económico-financiera ha puesto de manifiesto las tremendas debilidades de la economía europea, hasta el punto de que se ha llegado a cuestionar hasta el propio proyecto europeo.

3. La crisis económico-financiera y la política de competencia en la UE

La actual crisis económica tiene un origen financiero. Lo que empezó siendo una crisis de hipotecas *subprime* a mediados de 2007 acabó con la caída de Lehman Brothers, uno de los mayores bancos de inversión de EEUU y por ende del mundo, en septiembre de 2008. En pocos meses, Occidente experimentó un declive económico cuyas consecuencias seguimos padeciendo en la actualidad.

Como afirma la propia Comisión Europea (2009a): «*el estallido de la crisis económica y financiera desplazó la atención y la Comisión rápidamente publicó tres Comunicaciones sobre el papel de la política de ayudas estatales en el* ▷

contexto de las crisis y el proceso de recuperación». El objetivo era garantizar los depósitos de los ciudadanos e impedir que se congelase el acceso al crédito[8].

Así, el Consejo ECOFIN, de 7 de octubre de 2008, adoptó una serie de principios comunes que debían guiar las medidas encaminadas a la recuperación de la economía europea[9]:

– Las intervenciones deben ser oportunas y el apoyo prestado debe, en principio, ser temporal.

– Nos mantendremos atentos a los intereses de los contribuyentes.

– Los accionistas existentes deberán asumir las consecuencias normales de la intervención.

– Los Gobiernos deberán tener capacidad para introducir cambios en la gestión.

– Los directivos no deberán obtener beneficios indebidos y los Gobiernos podrán estar facultados, por ejemplo, para intervenir en las remuneraciones.

– Deben protegerse los intereses legítimos de los competidores, especialmente mediante normas sobre ayudas públicas.

– Deberán evitarse los efectos expansivos negativos.

3.1. La reacción de la UE ante la crisis

Inmersa en la mayor crisis de su historia, el gran desafío para la política de competencia de la UE consistía (o consiste) en asegurar y aplicar las normas comunes que conforman dicha política comunitaria. El problema era que había que tomar una serie de medidas nacionales *ad hoc* con carácter urgente para abordar las dificultades derivadas de la crisis.

Más allá de las dificultades económicas que implican, las crisis suponen cambios que deben ser aprovechados para sustituir las industrias obsoletas por otras más eficientes y adecuadas a los cambios en la demanda, además de dar lugar a un nuevo orden institucional. En tal proceso, la política de competencia ha de jugar un rol protagonista, limitando las medidas orientadas al apoyo de empresas ineficientes y caducas. Por tanto, y como afirma Berenguer (2010) «*en tiempos de crisis no debe cederse en la aplicación de los mecanismos legales que tienen por objeto la defensa y salvaguarda de la libre competencia».*

Así, sin dejar de lado los principios rectores de la competencia[10], la gravedad de la crisis económica empujó a la Comisión Europea a tomar una serie de medidas excepcionales y con carácter temporal. Entre éstas, destaca la autorización de ayudas destinadas a corregir la «grave perturbación de la economía» de los Estados miembros[11].

Es digna de mención la preocupación de las autoridades europeas por limitar el volumen de subsidios nacionales con vistas a no distorsionar el proceso competitivo, mantener la seguridad jurídica y no discriminar a las empresas en la gestión de la crisis. Por tanto, la política de competencia de este período puede ser considerada a partir de dos aspectos (Czékus, 2012): por un lado, debe eliminar los elementos anticompetitivos de las prácticas empresariales, mientras que, por otro, tiene la misión de ayudar a los Estados miembros adoptando medidas apropiadas y excepcionales para superar la crisis económica. ▷

[8] El *crack* financiero hizo estallar burbujas inmobiliarias en países como España o Irlanda. Así, el deterioro de la economía real empezó una escalada que se trasladó a los balances de los bancos, alimentando un círculo vicioso que solo puede ser reconducido con adecuadas políticas monetarias, fiscales y estructurales (Mateus, 2009).

[9] Entre tales principios hemos remarcado aquéllos relacionados con la política de competencia, para mostrar cómo ésta se ve claramente condicionada por la coyuntura económica.

[10] Cabe señalar que hay autores que ensalzan los beneficios del cártel en tiempos de crisis. Kokkoris y Olivares-Caminal (2010) los resumen en: primero, el cártel evitaría que una competencia excesivamente feroz acabase con las empresas más pequeñas. Tal intensidad en la competencia induciría a las empresas a vender por debajo del coste medio, lo que provocaría la salida del mercado de las empresas más débiles y aumentaría el poder de las más solventes. Esto limitaría las posibilidades de elección de los consumidores e induciría al desempleo. Además, a través de la colusión se reduce la incertidumbre con respecto al precio del producto. En tercer lugar, el cártel minimizaría los excesos de capacidad productiva durante la crisis, evitando la correspondiente pérdida de eficiencia. Finalmente, el cártel permitiría que se acometiesen inversiones en actividades tales como la I+D a través de la cooperación entre las empresas.

[11] Artículo 107.3 (b) del TFUE.

La primera respuesta de la Comisión consistió en establecer un marco general, dibujado por una serie de comunicaciones, sobre el que se negociaron los planes de intervención de los Estados miembros con el fin de asegurar que no hubiese distorsiones en el funcionamiento del mercado interior europeo.

Así, la Comisión Europea dio luz verde a la intervención de los Estados miembros para socorrer a los bancos al amparo del artículo 107.3 (b) del TFUE. Del mismo modo, se recurrió a las Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y reestructuración de empresas en crisis. Una fase ulterior se fundamentó en la reacción a las medidas adoptadas por los Estados miembros para abordar el efecto contagio derivado de la quiebra de Lehman Brothers. La estrategia consistió en el fomento de las ayudas estatales a bancos e instituciones financieras al objeto de asegurar la estabilidad financiera y proteger a los depositantes (Bourgeix, 2010).

Entre todos los documentos publicados por la Comisión Europea para tal cometido, Nicolaides y Rusu (2010) destacan los siguientes:

– La aplicación de las normas sobre ayudas estatales a las medidas adoptadas en relación con las instituciones financieras en el contexto de la actual crisis financiera mundial[12] (Comunicación bancaria[13]).

– Comunicación de la Comisión sobre la aplicación, a partir del 1 de enero de 2012, de las normas sobre ayudas estatales a las medidas de apoyo a los bancos en el contexto de la crisis financiera[14].

– Comunicación de la Comisión sobre la recapitalización de las instituciones financieras en la crisis financiera actual: limitación de las ayudas al mínimo necesario y salvaguardias contra los falseamientos indebidos de la competencia[15] (Comunicación de recapitalización).

– Comunicación de la Comisión sobre el tratamiento de los activos cuyo valor ha sufrido un deterioro en el sector bancario comunitario[16] (Comunicación de activos deteriorados).

– Comunicación de la Comisión sobre la recuperación de la viabilidad y la evaluación de las medidas de reestructuración en el sector financiero en la crisis actual con arreglo a las normas sobre ayudas estatales[17] (Comunicación de reestructuración).

La comunicación bancaria establece el marco general para las ayudas a las instituciones financieras, mientras que el resto ofrece orientaciones más detalladas sobre los principios establecidos en la primera, desarrollando guías específicas según el tipo de medida.

Como hemos señalado, la base legal utilizada por la Comisión para autorizar las ayudas ha sido el artículo 107.3 (b) del TFUE, justificada por la grave perturbación de la economía en un Estado miembro[18]. Ante tal situación, y bajo la condición de que se genere un riesgo comparable al que afecta al sector bancario, el régimen de exención puede hacerse extensivo para abarcar otros sectores económicos.

Son dignas de mención las principales restricciones impuestas por la Comisión Europea para el uso de la excepción contenida en el artículo 107.3 (b): con respecto al marco temporal, el tiempo máximo de duración de la ayuda normalmente se limita a seis meses[19]; pero además, la empresa en cuestión debe presentar un plan de reestructuración que demuestre su viabilidad en el medio/largo plazo. La concesión de esta ayuda excepcional solo está justificada por la situación de crisis, y en ningún caso se debe hacer uso de ella para mantener a empresas ineficientes.

En concreto, la Comisión Europea (2009b) estableció que «*los Estados miembros deberán* ▷

[12] DO C 270 de 25 de octubre de 2008.

[13] Renovada recientemente a través de 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)», C 216 de 30 de julio de 2013.

[14] DO C 356 de 6 de diciembre de 2011.

[15] DO C 10 de 15 de enero de 2009.

[16] DO C 72 de 26 de marzo de 2009.

[17] DO C 195 de 19 de agosto de 2009.

[18] Antes de la crisis, tan sólo en una ocasión se había hecho uso de la excepción contenida en este artículo; fue usada por Grecia a finales de la década de 1980.

[19] Tal y como detallan las Directrices de Salvamento y Reestructuración de las empresas en crisis (Comisión Europea, 2004).

TABLA 1
VÍNCULOS ENTRE POLÍTICA DE COMPETENCIA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN LA UE

Factores que impulsan crecimiento	Comentarios
Eficiencia en el uso de los recursos	La competencia provoca que las empresas busquen constantemente aumentar la calidad o disminuir los costes de sus productos.
Efecto sustitución	La competencia expulsa a los competidores menos hábiles, que son sustituidos por nuevos actores.
Innovación	La presión competitiva incentiva a que las empresas innoven.
Precios	Los menores precios que se derivan del proceso competitivo significan mayores salarios reales y, por tanto, mejores niveles de vida.
Construcción del Mercado Único	La política de competencia coadyuva al objetivo de la integración económica a través del mercado único, lo que se traduce en un mayor crecimiento económico.

Fuente: elaboración propia a partir de Ellersgaard* et al., *(2013).

demostrar que las medidas de ayuda estatal notificadas a la Comisión con arreglo al presente Marco resultan necesarias, adecuadas y proporcionales para solucionar una grave perturbación en la economía de un Estado miembro y que se respetan plenamente todas las condiciones».

Debemos volver a subrayar la voluntad de la DGC de aplicar vehementemente las normas de competencia bajo el convencimiento de que no hay mejor herramienta para fortalecer la economía. De hecho, y como veremos a continuación, la política de competencia juega un papel protagonista en la nueva estrategia que debe llevar a la UE a la senda de la recuperación: Europa 2020.

4. Estrategia Europa 2020 y política de competencia

La Estrategia Europa 2020 se configura como la hoja de ruta que debe guiar a la economía de la UE en su salida de la crisis. Volver al crecimiento económico y evitar el progresivo declive europeo con respecto a la economía mundial es una prioridad absoluta para las autoridades europeas. Esto debe reflejarse en la creación de empleo y en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos de la UE.

La UE se enfrenta al reto de la permanente mejora y adaptación del marco institucional de la política de competencia a la dinámica del mercado y de la propia UE. En este sentido, la política de competencia debe establecer una relación simbiótica con la nueva Estrategia Europa 2020, concebida como una Agenda para un «crecimiento sostenible, inteligente e integrador». Estas tres características reflejan la preocupación de las autoridades europeas por emprender una senda de crecimiento a partir del uso eficiente de los recursos; el aprovechamiento de la energía verde; un progreso económico basado en el conocimiento, la innovación y, en definitiva, en la explotación de sectores con alto valor añadido; y, finalmente, un crecimiento que goce de altos niveles de cohesión social y territorial.

Dado que toda la Estrategia Europa 2020 gira en torno al crecimiento económico, es interesante que nos detengamos para ilustrar el modo en que la política de competencia estimula el crecimiento. Dicho vínculo, entre política de competencia y crecimiento económico en el escenario europeo, se presenta en la Tabla 1.

Pero el objetivo de Europa no es alcanzar cualquier tipo de crecimiento; éste debe ser «sostenible, inteligente e integrador». Para ello, la Estrategia Europa 2020 recoge cinco objetivos prioritarios para el horizonte 2020:

1. El 75 por 100 de la población de entre 20 y 64 años debería estar empleada.

2. La inversión en I+D debe alcanzar el 3 por 100 del PIB nacional.

3. Potenciar la eficiencia energética: debería alcanzarse el objetivo de reducir un 20 por 100 el consumo de energía primaria, reducción vinculante del 20 por 100 en emisión de gases de efecto invernadero, y presencia de un 20 por 100 de energías renovables. ▷

4. El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10 por 100, y al menos el 40 por 100 de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.

5. El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

Las tres características fundamentales que deben estar presentes en el crecimiento económico europeo, junto con los cinco objetivos prioritarios recién enumerados, se sintetizan en las siete iniciativas emblemáticas que deben guiar a los Estados miembros en sus Programas Nacionales de Reforma. Dentro de aquéllas, la política de competencia se incluye de un modo directo en la iniciativa titulada: «Una política industrial para la era de la mundialización». También es digno de destacar la idoneidad de la política de competencia para perseguir las metas de otras dos iniciativas: la «Unión por la innovación» y «Una agenda digital para Europa»[20].

La Comisión Europea subraya la necesidad de elaborar un marco para una política industrial moderna que fomente el espíritu empresarial, promueva la competitividad en las industrias primarias, manufactureras y de servicios de Europa, así como ayudarlas a aprovechar las oportunidades de la mundialización y de la economía verde. En este sentido, hemos de concebir la política industrial desde una perspectiva distinta de la que se venía haciendo uso[21]. La política industrial «en la era de la mundialización» vendría caracterizada por la creación de las mejores condiciones posibles para el desempeño de la actividad económica, centrándose en los motores del crecimiento y la competitividad (Italianer, 2010). Es evidente el protagonismo que reviste la política de competencia en esta nueva concepción de política industrial. En esta línea, la Comisión Europea (2010b) subraya que:

Las normas de competencia establecen marcos específicos para respaldar la competitividad de la industria europea y la transición hacia una industria con un aprovechamiento de los recursos más eficiente (…). Además, la ejecución de la política de competencia es un instrumento importante para proteger a las empresas europeas de prácticas nocivas contra la competitividad, tales como el reparto de cuotas de mercado, la acumulación y retención de capacidades o la obstaculización de actividades transfronterizas, que conllevan un aumento de los precios. Esto se aplica especialmente a los mercados de insumos, como los servicios vinculados a la industria que son importantes para la competitividad en los costes de las industrias europeas.

Igualmente, al fomentar la competitividad y la innovación, la política de competencia constituye un instrumento fundamental para el posicionamiento de las empresas europeas en los mercados globales. En concreto, el control de fusiones y adquisiciones favorece una reestructuración de las empresas que les permite afrontar con garantías los retos que supone la competencia mundial, al tiempo que hace partícipes a los consumidores de los beneficios de la competitividad perseguida (Comisión Europea, 2010c).

Por tanto, la Comisión plantea un enfoque horizontal de la política industrial que combina diferentes instrumentos políticos, como la regulación «inteligente», o las normas sobre competencia. Del mismo modo, la Comisión Europea (2010c) subraya los retos consistentes en mejorar el entorno empresarial e impulsar la internacionalización de las pymes.

Un elemento clave que lastra la competitividad es el coste que las empresas europeas han de soportar por el uso de la energía y las TIC (Tecnologías de la Información y la Comunicación); y la Estrategia Europa 2020 otorga gran importancia a ambas ramas. Los diferenciales en el precio de la energía y las telecomunicaciones en la UE respecto a sus competidores (especialmente EEUU, Canadá y Japón) no ayudan a impulsar la competitividad empresarial. En este sentido, la política ▷

[20] Las cuatro iniciativas restantes son: «Juventud en movimiento», «Una Europa que utilice eficazmente los recursos», «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos» y «Plataforma europea contra la pobreza».

[21] Tradicionalmente, por política industrial se entendía la selección de sectores clave que potenciar por medio de su aislamiento de las fuerzas del mercado, con la subsecuente creación de campeones nacionales por medio con cargo a fondos públicos.

de competencia guía el avance en la liberalización de ambos sectores al tiempo que persigue los comportamientos anticompetitivos que mantienen los precios de ambos recursos artificialmente altos.

Del mismo modo, la Estrategia Europa 2020 clama por una mejor regulación en el asunto de la propiedad intelectual. Teóricamente, las patentes deben favorecer la innovación; sin embargo, en muchas ocasiones se usan para bloquear el acceso de la competencia a los resultados de la investigación[22]. Por tanto, desde la Comisión Europea se apuesta por la configuración de la ansiada patente en la UE, así como de un sistema de litigios sobre las patentes (González Vázquez, 2012).

En este sentido, en el apartado titulado «Un Mercado Único para el siglo XXI» de la Estrategia Europa 2020 se afirma la importancia de la política de competencia para garantizar «*un Mercado Único abierto y dinámico, preservando la igualdad de oportunidades para las empresas y combatiendo el proteccionismo nacional (…). La política de competencia garantiza que los mercados faciliten el entorno adecuado para la innovación, por ejemplo garantizando el respeto de las patentes y los derechos de propiedad. Impedir el abuso de mercado y los acuerdos entre empresas que atenten contra la competencia ofrece confianza para invertir en innovación. La política de ayudas estatales también puede contribuir activa y positivamente a los objetivos de Europa 2020 impulsando y apoyando iniciativas para unas tecnologías más innovadoras, eficientes y verdes, pero al mismo tiempo facilitando el acceso de las inversiones al apoyo público, el capital de riesgo y a la financiación para investigación y desarrollo*».

De este modo se vuelve a remarcar la importancia de la política de competencia como una herramienta que impulse la innovación al tiempo que consolida el Mercado Único. El nuevo escenario europeo, con la adhesión de trece nuevos miembros, supone un gran reto para la política de competencia comunitaria; más aún si consideramos que algunos Estados de nuevo ingreso carecen de tradición en la economía de mercado debido a su pasado reciente, en el que confiaron en la planificación centralizada de su economía.

Finalmente, y una vez analizado cómo en teoría la política de competencia contribuye a la consecución de las metas que la Estrategia Europa 2020 establece, vamos a presentar el modo en que lo hace en la práctica a partir del estudio de casos. Las actuaciones, correspondientes a los últimos años, se clasifican en función al área de la política de competencia al que pertenezcan, para finalmente quedar subsumidas en las distintas iniciativas propuestas en la Estrategia.

Antitrust *y cárteles*

– Asunto *antitrust* empresa polaca de telecomunicaciones. El 22 de julio de 2011, la Comisión Europea impuso una multa de 127 millones de euros a la empresa Telekomunikacja Polska SA por abuso de posición de dominio. El argumento subyacente es el fomento de una mayor competitividad en el mercado de banda ancha a través de la entrada de nuevos competidores. La Comisión Europea pretende así abrir el mercado polaco de las telecomunicaciones, lo que redundará en que tanto consumidores como empresas polacas paguen menos por las telecomunicaciones. Este incremento de competitividad se trasladará a todos los sectores de la economía, dado el carácter transversal del sector en cuestión. Esta actuación se corresponde con iniciativas emblemáticas: a) «Una agenda digital para Europa», por el evidente impulso que experimentará el sector de las telecomunicaciones polaco al abrirse a la competencia; y b) «Una política industrial para la era de la mundialización», dado el carácter estratégico para la política industrial de las telecomunicaciones. ▷

[22] Por ejemplo, para diseñar un *smartphone* hacen falta cientos de patentes (compatibilidad para intercambiar información), lo que hace que los dueños de las patentes tengan un inmenso poder de mercado.

– Cártel de los tipos de referencia euribor, libor y tibor[23]. El 4 de diciembre de 2013, la Comisión Europea impuso una multa de 1.710 millones de euros a los bancos que conformaron el cártel: Barclays, Deutsche Bank, RBS and Société Générale. El carácter transversal del sector financiero junto con su propia naturaleza hacen que esta actuación afecte a la competitividad por múltiples vías.

– Cártel de compresores de refrigeración[24]. El 7 de diciembre de 2011, la Comisión Europea sancionó a las empresas ACC, Danfoss, Embraco, Panasonic y Tecumseh debido a una infracción única y continuada del artículo 101 del Tratado y del artículo 53 del Acuerdo EEE, relativa a la producción y venta de compresores domésticos y comerciales. Esta restricción a la competencia tenía como consecuencia, clásica del cártel, un incremento de precios a la industria y al consumo. El desmantelamiento del citado cártel se identifica con la iniciativa emblemática «Una política industrial para la era de la mundialización».

Control de concentraciones

– Fusión Deutsche Boerse/NYSE. En este caso, la decisión de la Comisión Europea de frenar dicha fusión entre operadores bursátiles descansa sobre el hecho de que, en caso de consumarse la operación, se produciría un cuasi-monopolio en el mercado europeo de derivados financieros negociados en bolsas globales. Más que con una iniciativa emblemática, esta decisión está encaminada a la consecución de un mercado de servicios financieros más competitivo y transparente, clave para que no se repitan sucesos como los de la pasada crisis financiera. Además, como señala la propia Comisión Europea (2014), «*unos mercados financieros estables, seguros, abiertos, competitivos y justos son absolutamente necesarios para mantener una fase de expansión económica equilibrada y sostenible*».

– Fusión Intel/McAffe[25]. La Comisión Europea permitió, el 26 de enero de 2011, la fusión entre el fabricante líder en CPU, Intel, con McAfee, empresa de diseño y desarrollo de productos y servicios relacionados con la seguridad de los soportes. En este caso se buscaba garantizar la interoperabilidad y permitir la innovación continua a todos los actores del mercado (Comisión Europea, 2012). Por ello, la decisión se identifica con la iniciativa «Unión para la innovación».

Ayudas estatales

– Directrices de ayuda estatal para banda ancha para facilitar su implantación universal. Esta herramienta forma parte del Plan Europeo de Recuperación Económica. El objetivo del Plan es impulsar la inversión de la UE en sectores estratégicos definidos, tales como la banda ancha, que puedan contribuir a apoyar a la economía a corto plazo y crear a largo plazo infraestructuras esenciales para el crecimiento económico sostenible (Comisión Europea, 2009c). Estas directrices quedan incluidas en la iniciativa «Una agenda digital para Europa».

– Régimen de ayudas a las pymes. El programa de ayudas a las pymes se materializa a través de distintos cauces, tales como las subvenciones, préstamos, e incluso garantías. Las pymes son la base de la economía europea y aportan más de la mitad del total del valor añadido entre las empresas de la UE. Este ámbito se corresponde con la iniciativa «Una política industrial para la era de la mundialización».

5. Conclusiones

La política de competencia ha resultado clave en la historia de la integración europea y en el fortalecimiento del Mercado Único. Ha inspirado todas las fases de consolidación de la UE como agente económico de primer orden. ▷

[23] Asunto 39861 (Derivados sobre tipos de interés en yen (YIRD); y asunto 39914 (Derivados sobre tipos de interés en euros).

[24] Asunto COMP/39.600; Compresores de refrigeración.

[25] Asunto COMP/M. 5984; INTEL / MCAFEE.

Los logros históricos de la política de competencia y sus innegables beneficios, en cuanto al fomento de la competitividad y la innovación de las empresas europeas, hacen de esta política un eje transversal clave de la política económica comunitaria.

El nuevo marco de consolidación de la política económica europea, la Estrategia Europa 2020, reconoce directamente las bondades de esta política y le da carta de naturaleza en sus iniciativas emblemáticas, fundamentalmente, en la titulada «Una política industrial para la era de la mundialización». No obstante la política de competencia puede contribuir a los objetivos de otras iniciativas emblemáticas como serían: «Unión por la innovación» y «Una agenda digital para Europa».

Además, la política de competencia se erige como un instrumento fundamental para seguir con la construcción de un verdadero Mercado Único en el siglo XXI. La poca atención prestada a este históricamente decisivo instrumento para aumentar la competitividad es uno de los avances de la Estrategia Europa 2020 respecto de su predecesora. Asimismo, y a través de actuaciones *ad hoc*, es fácil apreciar cómo la política de competencia impulsa otros objetivos concretos de la Estrategia Europa 2020 como la regulación inteligente, al tiempo que fomenta una mayor transparencia en mercados como el financiero, a fin de evitar sucesos como el de la crisis económica.

En el presente artículo se ha puesto de manifiesto esta realidad con el escenario de la crisis y la incipiente recuperación como telón de fondo. Creemos que la mejor forma de visualizar el papel relevante de la política de competencia es detenerse, como hemos hecho, en acciones concretas que contribuyen de forma decisiva a la consecución de los objetivos lanzados por la UE en la Estrategia Europa 2020.

Bibliografía

[1] AUBÖCK, M., BURGER, C. y MANGLER, E. (2011): «Europe 2020 – A New Framework for New Growth», *Monetary policy and the economy*, Q4/11, pp. 74-84.

[2] BERENGUER FUSTER, L. (2010): «El derecho de la competencia en un marco de crisis global». *Revista de la Facultad de ciencias sociales y jurídicas de Elche,* vol. 1, nº 6, marzo de 2010, pp. 1-12.

[3] BOURGEIX, L. (2010): «Ayudas estatales y crisis financiera. La rápida reacción de la CE y su posible impacto futuro: España como caso de estudio». *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la Competencia,* nº16, julio-agosto 2010, pp. 31-45.

[4] CEJNAR, L. (2011): «After the global financial crisis: key competition law developments in Australia, the United States, the EU and the UK». *Law and Financial Markets Review*, vol. 5, nº 3, pp. 201-212.

[5] CONSEJO EUROPEO DE LISBOA (2000): «Conclusiones de la Presidencia de 23 y 24 de marzo de 2000». Disponible en *http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm,* consultada el 7.7.2014.

[6] COMISIÓN EUROPEA (2004): Directrices comunitarias sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas en crisis. C 244/02. Bruselas, 1.10.2004.

[7] COMISIÓN EUROPEA (2005): Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa. COM (2005) 24 final. Bruselas, 2.2.2005.

[8] COMISIÓN EUROPEA (2009a): Informe de Política de Competencia de 2008; COM (2009) 374 final. Bruselas, 23.7.2009.

[9] COMISIÓN EUROPEA (2009b): Comunicación de la comisión por la que se modifica el marco temporal comunitario aplicable a las medidas de ayuda estatal para facilitar el acceso a la financiación en el actual contexto de crisis económica y financiera». Disponible en *http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/atf_es.pdf*, consultada el 07.07.2014.

[10] COMISIÓN EUROPEA (2009c): Directrices comunitarias para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales al despliegue rápido de redes de banda ancha. DOUE C/235/04.

[11] COMISIÓN EUROPEA (2010a): Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión. Documento de evaluación de la Estrategia de Lisboa. SEC (2010) 114 final.

[12] COMISIÓN EUROPEA (2010b): Comunicación de la Comisión: Una política industrial integrada para la era de la globalización: poner la competitividad y la sostenibilidad en el punto de mira, COM (2010) 614 final.

[13] COMISIÓN EUROPEA (2010c): Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM (2010) 2020.

[14] COMISIÓN EUROPEA (2012): Informe sobre la política de competencia 2011. COM (2012) 253 final. Bruselas, 30.5.2012.

[15] COMISIÓN EUROPEA (2014): Informe sobre la política de competencia 2013. COM (2014) 249 final. Bruselas, 6.5.2014.

[16] CZÉKUS, A. (2012): «Responses of European competition policy to the challenges of the global economic crisis». *Crisis Aftermath: Economic policy changes in the EU and its Member States*, Conference Proceedings, Szeged, University of Szeged, pp. 324-336.

[17] ELLERSGAARD *et al*., (2013): «The Contribution of Competition Policy to Growth and the EU 2020 Strateg». Directorate General for Internal Policies Policy; Department A: Economic and Scientific Policy.

[18] ERIKSON, F. (2010): «The Europe 2020 strategy: time for Europe to think again». *European View*, vol. 9, nº 1, pp. 29-37.

[19] GONZÁLEZ VÁZQUEZ (2012): «La política europea de competencia y Europa 2020". Conferencia pronunciada en el Encuentro titulado *La política de competencia en la unión europea. retos y perspectivas ante la crisis económica* en Osuna (Sevilla) los días 13 y 14 de septiembre de 2012.

[20] ITALIANER, A. (2010): «Competition Policy in support of the EU 2020 policy objectives», *Industry Vs* Competition, Vienna Competition Conference 2010.

[21] KOKKORIS, I. y OLIVARES-CAMINAL, R. (2010): Antitrust law amidst financial crises. Cambridge University Press.

[22] MATEUS, A. (2009): «The current financial crisis and state aid in the EU», *European Competition Journal*, vol. 5, nº1, abril, pp. 1-18.

[23] MULAS GRANADOS, C. (2007): «La Estrategia de Lisboa, el programa nacional de reformas y las políticas de oferta en España». *ICE. Política Económica de España*, julio-agosto de 2007, nº 837, pp. 231- 245.

[24] NICOLAIDES, P. y RUSU, I.E. (2010): «The financial crisis and the state aid». *The Antitrust bulletin,* vol. 55, nº 4, Winter 2010, pp. 759-782.

[25] NIMINET, L. A. (2009): «European Competition Policy in time of crisis. To be or not to be». *Studies and Scientific Researches - Economic Edition*, nº 14, pp. 67-71.

[26] PALMA MARTOS, L. (2005): «Fundamentos Económicos y Claves de Aplicación de la Política de Defensa de la Competencia». *Cuadernos de Administración,* agosto-diciembre 2005, pp. 31-60.

[27] PETITBÓ JUAN, A. (2013): «La defensa de la competencia: Derecho y Economía», en Ruiz Ojeda (2013), pp. 25-80.

[28] PRIETO KESSLER, E. (2005): «La Política de Competencia en la Unión Europea». *Información Comercial Española*, nº 820, enero-febrero, pp. 99-100.

[29] RUIZ OJEDA, A. (Dir.) (2013): Fundamentos de regulación y competencia. Editorial Iustel.

[30] TREIDLER, O. (2011): Evaluating the Lisbon Strategy. Leibniz Information Centre for Economics.