



TOGETHER
for a sustainable future

OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50th anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



TOGETHER
for a sustainable future

DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

CONTACT

Please contact publications@unido.org for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at www.unido.org

20441-S

Distr.
RESERVADA

DP/ID/SER.D/4
3 de noviembre de 1993

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA
EL DESARROLLO INDUSTRIAL

ESPAÑOL
Original: INGLES

**PANORAMA GENERAL DE LA POLITICA
DE LA COMPETENCIA DE LA CE**

NC/RLA/92/056

Serie de informes sobre MERCOSUR C.3.

Preparado conforme al servicio SAT-1 financiado por el PNUD

V.93-86324 (EX)

El presente informe ha sido preparado por el Sr. F. Sercovich, como Jefe de Proyecto, de la División de Estudios Regionales y de Países, y la Sra. T. Harel y el Sr. L. Soete, Consultores Internacionales, en cooperación con el Programa para América Latina y el Caribe, División de Programas por Area.

Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas en el presente documento no entraña juicio alguno sobre ellas ni sobre sus productos por parte de la ONUDI. El presente documento es traducción de un texto que no ha pasado por los servicios de edición de la Secretaría.

PREFACIO

El trabajo actual de la ONUDI sobre MERCOSUR, con arreglo al servicio SAT-1 financiado por el PNUD, se centra en tres ámbitos principales con una perspectiva de medio plazo:

- A. Un examen de la situación de determinados subsectores industriales a fin de determinar las repercusiones del calendario de MERCOSUR sobre la reestructuración industrial.
- B. Una evaluación del historial pasado y las perspectivas del comercio intersectorial de MERCOSUR como posibles motores de cara a la creación de comercio y el aumento de la eficiencia.
- C. Una evaluación de la experiencia de la CE desde una perspectiva de MERCOSUR en tres esferas específicas:
 - i) Políticas en materia de fuerza de trabajo, con hincapié en la formación profesional;
 - ii) Regímenes de incentivación de la inversión;
 - iii) Políticas de la competencia.

La ONUDI ha publicado ya un primer documento de fondo titulado *Trade Integration and Industrial Restructuring: The case of MERCOSUR* (PPD.235 (SPEC), 28 de enero de 1993). El proyecto MERCOSUR incluye siete informes adicionales, a saber:

- A.1. *Medium-term Scenarios for Industrial Restructuring: the Pulp and Paper Subsector*
- A.2. *Escenarios de Mediano Plazo para la Reestructuración Industrial: el Subsector Cuero y Calzado*
- B. *Comercio Intraindustrial e Integración Regional entre los Países de MERCOSUR*
- C.1. *Training Policies in the EC Countries*
- C.2. *Investment Incentives, Subsidies and Related Regulations in the EC Countries*
- C.3. *Competition Policy in the EC*
- D. *UNIDO's MERCOSUR Project: Overview Report*

El análisis aquí presentado tiene una amplia cobertura geográfica y subsectorial y no es, en manera alguna, exhaustivo. Se trata de un esfuerzo de carácter exploratorio para contribuir con un aporte técnico al proceso de toma de decisiones. Se ha hecho todo lo posible por mantener la neutralidad del enfoque desde una perspectiva MERCOSUR. Las conclusiones aquí presentadas no deben ser tomadas como definitivas.

INDICE

Resumen ejecutivo.....	iii
Acontecimientos clave en la política de la competencia de la CEE	xii
1. Principales tendencias de la estructura y la competitividad internacional de la industria manufacturera de la CE desde principios del decenio de 1980.....	1
1.1. Cambios estructurales en el sector industrial.....	1
1.2. Resultados del comercio exterior de la CE.....	5
2. Principales aspectos de la política de la competencia de la CE	10
2.1. Desarrollo del derecho de la competencia de la CE	10
2.2. Las normas en materia de competencia.....	15
2.2.1. El derecho antitrust de la CE.....	16
2.2.2. El derecho de la CE contra la explotación abusiva de una posición dominante	17
2.2.3. El derecho de la CE sobre las ayudas estatales	20
2.2.4. El derecho de la CE sobre las compras del sector público	24
2.3. La eficacia de la política de la competencia de la CE	26
2.4. La interacción de la política de la CE en materia de competencia con otras políticas comunitarias.....	30
2.4.1. La política industrial de la CE	30
2.4.2. La política de la CE en materia de ciencia y tecnología	41
2.4.3. La política regional de la CE	44
2.4.4. La política de comercio exterior de la CE ..	46
3. Principales esferas de convergencia y fricción en el seno de la CE y con sus principales socios con respecto a la política de la competencia y a su interacción con otras políticas de la CE	50
3.1. El efecto de la política de la competencia de la CE sobre sus principales socios comerciales	50
3.2. Fricciones en el seno de la CE	51
4. Conclusiones que pueden extraerse de la experiencia de la Comunidad Europea sobre el papel de la política de la competencia en los acuerdos comerciales	54
4.1. El efecto de los acuerdos de libre comercio sobre el papel de los gobiernos nacionales	54
4.2. Los requisitos previos para el éxito de un acuerdo comercial	56
Referencias	60

RESUMEN EJECUTIVO

Una importante tendencia que se ha observado en el comercio mundial en los últimos años es la formación de zonas regionales de libre comercio. Los Estados Unidos, el Canadá y México firmaron un Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA), los países de reciente industrialización de Asia sudoriental también han adoptado medidas en esta dirección y en 1991 Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el tratado de MERCOSUR, encaminado a crear un mercado común entre estos países en 1995.

Habida cuenta de la aparición de esta tendencia, es importante tratar de analizar las repercusiones de un acuerdo de libre comercio, tanto para los países que participan en él como para los que están fuera. Es igualmente importante sacar el mayor número posible de conclusiones de la experiencia de otras regiones de libre comercio a fin de determinar los factores que contribuyen a su éxito y tratar de aplicarlos, siempre que sea posible, a nuevos tratados como el de MERCOSUR. A este respecto, es útil tratar de sacar conclusiones de la experiencia de la Comunidad Europea, que es la zona de libre comercio que tiene una más larga existencia, aunque la eliminación de algunas barreras comerciales no se ha producido sino en fechas recientes y aunque aún deben adoptarse medidas para conseguir el objetivo de una zona de comercio completamente libre entre los Estados miembros de la Comunidad.

Los fines de la formación de la Comunidad Europea, cuyas raíces se remontan a las dos guerras mundiales, comprenden la unificación tanto al nivel económico como al nivel político. El fin último de los fundadores de la Unión era lograr una interdependencia económica y política que elevara el bienestar económico de los pueblos de la Comunidad unificada, así como evitar que se produjera otra guerra.

Es importante distinguir entre el objetivo político de interdependencia y el objetivo económico de incrementar el bienestar económico de los países miembros. Centraremos nuestra atención en este segundo objetivo, aunque hay que subrayar que a veces resulta difícil distinguir entre ambos, ya que algunas de las decisiones de la CE que son importantes desde el punto de vista económico se adoptaron también por razones políticas. Por consiguiente, el presente informe se centra en la política de la competencia de la CE y en su evolución. Se examinan en él los cambios que se han introducido en la política de la competencia de la CE durante los 36 años de existencia de ésta, su eficacia, su interacción con otras políticas comunitarias y las esferas en que han surgido fricciones tanto dentro de la Comunidad como entre ésta y sus principales socios comerciales con respecto a la aplicación, o falta de aplicación, de la política de la competencia. Esta última cuestión tiene una especial importancia debido al interés que existe en los nuevos enfoques de la política industrial, tanto en Europa como en otros lugares, y a los cambios que se producen en las corrientes comerciales internacionales debido a los acuerdos regionales en materia de comercio.

Al final del informe se extraen varias conclusiones de la experiencia de política de la competencia de la CE que son aplicables a otras regiones de integración comercial como MERCOSUR.

I. PRINCIPALES DIMENSIONES DE LA POLITICA DE LA COMPETENCIA DE LA CE

La política europea de la competencia se esbozó por primera vez, respecto de las industrias del carbón y del acero, en el Tratado de París de 1951 que constituía la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA). En el Artículo 3 del Tratado de París se afirmaba que las instituciones comunitarias debían asegurar el abastecimiento, producción y comercio adecuados de productos siderúrgicos dentro de la Comunidad. En el Artículo 4 se enumeraban las prácticas que eran incompatibles con el nuevo mercado, y en el Artículo 5 se señalaba que la Comunidad estaba obligada a "asegurar" el establecimiento, el mantenimiento y la observación de condiciones normales de competencia^{1/}. Así, desde el comienzo de la Unión, se afirmaba que la libre competencia era un factor importante para el éxito económico. Por consiguiente, una función básica de las instituciones comunitarias era determinar y eliminar los comportamientos contrarios a la competencia.

En el Tratado de París se incluyó una política común de la competencia porque se pensaba que los mercados europeos del carbón y del acero no tenían la competitividad suficiente. Asimismo, la Comunidad miraba hacia los Estados Unidos como modelo de economía satisfactoria, basada en el ideal de la libre competencia y una dura legislación antitrust, y pretendía emular sus éxitos.

Seis años después, el Tratado de Roma de 1957 estableció las bases de una política de la competencia para todos los sectores económicos de la Comunidad. En su Artículo 85 se contemplaba un derecho antitrust de la CE y en el 86 el derecho de la CE contra los monopolios. El Tratado de Roma estableció asimismo los cimientos de un mercado común de bienes, trabajo y capital entre los Estados miembros originales, y después para los doce países miembros de la CE. No obstante, pasó mucho tiempo antes de que se materializara un mercado común. Aunque a lo largo de los años se adoptaron muchas medidas para conseguir ese mercado común, el gran impulso no se dio hasta el Acta Unica Europea (AUE), firmada en 1985. El AUE representó un momento decisivo en la disposición de los Estados miembros a ceder una parte significativa de su independencia económica a fin de conseguir un mercado interno común. La independencia económica se redujo aún más en el Tratado de Maastricht, a fin de establecer una mayor cohesión económica y social, una política industrial comunitaria y una política de investigación y desarrollo tecnológico.

Esta mayor voluntad de conseguir más cohesión económica y social se debió a varios factores. En primer lugar, las recesiones económicas del decenio de 1970 y principios del de 1980 reforzaron la idea de que Europa necesitaba una economía unificada para seguir desempeñando un papel económico principal en el escenario internacional. En segundo lugar, los cambios introducidos en las políticas y actitudes económicas nacionales hicieron que los Estados miembros estuvieran más dispuestos a ceder algunos de los instrumentos de política que habían utilizado en el pasado para proteger sus industrias frente a la competencia extranjera. En tercer lugar, la mejora de la situación económica en la CE a partir

^{1/} Goyder D.G., 1988, pág. 17

de 1982 redujo la resistencia a ceder poderes a la Comisión. A partir de los primeros años del decenio de 1980, el PIB de la CE y su participación en las exportaciones se incrementaron considerablemente, proceso que se complementó con una importante reestructuración de la industria europea. A precios de mercado constantes, el crecimiento del PIB pasó del 0,2% en 1981 al 4,4% en 1988. Este crecimiento se debió en gran parte a la recuperación que se produjo en los primeros años del decenio de 1980 tras la recesión y también al proceso de recuperación del atraso que vivieron nuevos países miembros. Se tendía a una convergencia económica en los niveles altos, aunque no todos los países se beneficiaron en la misma medida e incluso algunas economías se quedaron aún más rezagadas. No obstante, es probable que la mejora del clima económico en la CE facilitara en gran medida una mayor cooperación.

Los cambios económicos y políticos que ha vivido Europa en los 36 años de historia de la Comunidad se reflejan en la aplicación y evolución de la política comunitaria de la competencia.

La primera fase de la CE se caracterizó por una falta de sensibilización con respecto a la política de la competencia y a los instrumentos funcionales para aplicarla. Hay que esperar a la aplicación del Reglamento 17 en 1962, que introducía aspectos prácticos del cumplimiento del derecho comunitario, como exenciones por categorías con respecto a determinadas normas, para que se iniciara en serio la aplicación de la política de la competencia. La Dirección General responsable de velar por el cumplimiento de la política de la competencia, la DG IV, empezó a llevar asuntos al Tribunal Europeo de Justicia. Aunque éste es independiente de la Comisión, sus sentencias suelen refrendar las opiniones de la Comisión sobre la política de la competencia. En consecuencia, las decisiones del Tribunal fueron dando un significado cada vez más profundo y concreto a las normas de la competencia y ampliaron la capacidad de la Comisión para actuar contra cualquier infracción del derecho de la competencia (por ejemplo, introduciendo el requisito de que toda empresa que hubiera recibido una ayuda oficial ilegal debía devolverla al gobierno). Gracias a esto, la Comisión pudo imponer la política de la competencia en una época en que la colaboración de los Estados miembros era escasa. Esto fue de la máxima importancia, ya que durante muchos años el Consejo y la Comisión no pudieron promulgar nuevas leyes en el ámbito de la competencia debido a que no contaban con la necesaria cooperación de los Estados miembros. Esta falta de cooperación fue un importante obstáculo para el desarrollo y la aplicación de la política de la competencia. Como ejemplo se puede citar el mucho tiempo que se necesitaba para que los Estados miembros aceptaran nuevas propuestas de la Comisión, como en el caso de la cláusula sobre control de fusiones, que la Comisión presentó en 1972 pero que no se ratificó hasta 1989.

II. EL EFECTO DE LA POLITICA INDUSTRIAL Y DE LA COMPETENCIA DE LA CE SOBRE LA COMPETITIVIDAD DE LA CE EN EL PASADO Y SUS PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

Es difícil evaluar la eficacia de la política comunitaria de la competencia, sobre todo debido a que sería necesario evaluar la naturaleza y el avance de las sentencias del Tribunal Europeo de

Justicia y los logros de la DG IV. Es igualmente difícil estimar la eficacia de la política comunitaria de la competencia debido a que se ha ido modificando con el tiempo para reflejar la situación del mercado europeo y los cambios de la teoría económica. Por ejemplo, en los artículos originales del Tratado de Roma de 1957 no se contemplaba el control de las fusiones horizontales^{2/}, pues en aquellos momentos la concentración se consideraba positiva como un requisito previo para la competitividad internacional de Europa. El control se enfocaba principalmente a las fusiones verticales, que estaban consideradas como el mayor obstáculo para la competencia^{3/}. El hecho de que no se atendiera a las fusiones horizontales contribuyó en gran medida a un aumento de la concentración en el decenio de 1960, aunque este fenómeno se dio sobre todo entre empresas de distintos países de la CE o con inclusión de empresas extranjeras, lo que era contrario a las intenciones de la Comunidad. En consecuencia, la concentración no incrementó la competitividad internacional de las empresas europeas y es posible incluso que impidiera que la economía europea avanzara más rápidamente hacia un mercado más libre.

No obstante, hay dos razones para concluir que la política comunitaria de la competencia fue un éxito. En primer lugar, en la mayoría de los sectores del mercado europeo se respira hoy una atmósfera competitiva más fuerte, especialmente en los sectores del carbón y del acero. En segundo lugar, las empresas europeas conocen mejor el derecho de la competencia de la CE y en consecuencia se ajustan más a él. Esto último se debe en gran parte al constante apoyo que ha prestado a la política de la competencia el Tribunal Europeo de Justicia.

Pese al éxito general de la política comunitaria de la competencia, siguen siendo muchos los problemas sin resolver. Una de esas cuestiones es la de las compras del sector público, donde estudios recientes indican un claro sesgo a favor de los contratistas locales. Otro problema es el de la ayuda estatal a la industria. Esa ayuda sigue siendo muy alta y puede adoptar asimismo formas sutiles que son difíciles de detectar o de contrarrestar.

En resumen, la política de la competencia de la CE ha sido "satisfactoria" dentro de sus planteamientos, habida cuenta del marco que establecieron la DG IV y la Comisión y de las facultades legislativas de que ha dispuesto el Tribunal Europeo de Justicia. No obstante, la aplicación de la política se ha visto frenada por la falta de cooperación política por parte de los Estados miembros, especialmente en el ámbito legislativo.

^{2/} En el Tratado de la CECA sólo se trataban las fusiones en el sector del carbón y el acero.

^{3/} En los decenios de 1950 y 1960, los acuerdos entre empresas para controlar la distribución y los precios fueron frecuentes y muchas veces se consiguieron mediante fusiones verticales.

III. LA INTERACCION DE LA POLITICA DE LA COMPETENCIA CON OTRAS POLITICAS DE LA CE

El alcance y el peso relativo de los instrumentos de la política comunitaria de la competencia vienen siendo relativamente constantes desde el Tratado de Roma, aunque a lo largo de los años se han ido ampliando, en especial durante el decenio de 1980, para ajustarlos a los cambios de objetivos de la CE. Los cambios más recientes se introdujeron para ajustarlos a las nuevas políticas industrial y de tecnología introducidas en el decenio de 1989 a fin de promover la cooperación entre las empresas y apoyar la transferencia de tecnología y las economías de escala y de ámbito necesarias para invertir en las nuevas tecnologías. El objetivo de estas nuevas políticas es reestructurar la industria europea reduciendo la proporción del producto industrial que se debe a las industrias tradicionales e incrementando la proporción que se debe a las industrias de alto nivel tecnológico y de desarrollo.

La interacción entre la política de la competencia y las nuevas políticas de la CE en los ámbitos industrial, tecnológico y exterior constituye probablemente la cuestión más importante a que se enfrenta esta política. Son varios los aspectos de la política de la competencia que se han modificado para contribuir a la consecución de los objetivos de las nuevas políticas. La política de la competencia se ha visto afectada sobre todo por decisiones relativas a planes de apoyo estratégicos a la industria y al comercio exterior.

La nueva política industrial encaminada a reforzar sectores importantes, como la tecnología de la información, se sirve de planes de apoyo "estratégico" que a primera vista parece que pueden interferir con el mercado libre, pero que a largo plazo están encaminados a mejorar la competitividad de la industria europea, al menos en los llamados sectores "estratégicos". Entre los elementos de la política de la competencia que se modificaron para permitir el apoyo estratégico figuran las normas antitrust, que se modificaron para que las empresas de I+D cooperativas pudieran aprovechar la fase de desarrollo industrial. Se ampliaron asimismo las exenciones a los acuerdos de protección de los derechos de propiedad industrial, de manera que entraran también los derechos relativos a los procesos de producción y aplicación industrial y a la aplicación de prototipos. Además se simplificaron las leyes antimonopolio y los procesos de aplicación y aprobación de exenciones para reducir la burocracia a la que se enfrentaban las empresas.

Desde una perspectiva estricta de política de la competencia, el riesgo de las nuevas políticas industriales es que la nueva política industrial europea pueda sustituir a las políticas de protección al nivel nacional. Desde este punto de vista, la posibilidad de que la política industrial incrementara la concentración y quizás la cartelización en determinados sectores al apoyar a los líderes europeos sería mucho mayor al nivel comunitario que al nivel nacional, de manera que las distorsiones del mercado podrían producir un daño mayor a los beneficios de los consumidores que las antiguas políticas nacionales de protección.

La política europea de la competencia interactúa también con la política industrial en la esfera del comercio exterior. Por su misma naturaleza, los acuerdos regionales de libre comercio exigen una

política común de comercio exterior. Esto puede alterar también las corrientes comerciales internacionales y, en consecuencia, la posición de los socios comerciales internacionales hacia la unión comercial. Con ello se podría incrementar tanto la sensibilidad hacia cualquier problema que pueda afectar al comercio exterior como la probabilidad de que los desacuerdos se resuelvan por canales políticos.

La política comunitaria de comercio exterior ha afectado a varios aspectos del comercio. Se cree que la perspectiva de un aumento de las barreras de comercio exterior entre la CE y el resto del mundo ha desempeñado un papel importante en el incremento de la inversión extranjera directa (IED) en la CE. Las empresas japonesas del sector automotriz, por ejemplo, establecieron durante el decenio de 1980 gran número de plantas de montaje en el Reino Unido y en España. Las políticas industriales estratégicas pueden afectar también a las relaciones comerciales internacionales, como demuestran las quejas de los Estados Unidos por las subvenciones a Airbus. Si las normas de la competencia se aplicaran de una manera más general, también en el comercio extracomunitario, disminuirían evidentemente las posibilidades de fricción entre los bloques comerciales.

Desde esta perspectiva, el creciente número de bloques comerciales regionales obligará a examinar más a fondo las políticas industriales regionales para asegurar que no interfieren con el objetivo global de la libre competencia a escala mundial. Este problema no ha escapado a la atención de la Comisión Europea. En principio, la política de la CE tiene por finalidad abrir el mercado interno europeo tanto a la competencia intraeuropea como a la extraeuropea, como se puede comprobar con toda claridad en el Informe Bangemann de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre la política industrial europea para el decenio de 1990, que se publicó en 1990.

Respetar la competencia en los mercados internacionales será mucho más importante. La mundialización de los mercados y la dimensión cada vez mayor de los grupos principales obligan a establecer mecanismos que puedan evitar la creación de un nivel internacional de situaciones de monopolio u oligopolio que serían inaceptables al nivel nacional o regional.

Está por ver si se va a seguir esa política comunitaria de un mercado abierto. Las normas en materia de origen, concebidas para luchar contra la inversión extranjera en las llamadas plantas de montaje "de destornillador", y la limitación voluntaria de las exportaciones para contener las importaciones son formas de protección susceptibles de una presión política por parte de la industria. Los contingentes de importación de automóviles japoneses, por ejemplo, no han de suprimirse completamente hasta 1999, pero ya existe una considerable preocupación ante la posibilidad de que la presión de la industria europea del automóvil retrase aún más esa fecha. En la actualidad la Comunidad tiene normas de origen respecto de 14 productos y sigue utilizando muchos acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones para proteger el mercado comunitario. Como ejemplo se puede citar el acuerdo con el Gobierno del Japón para limitar las exportaciones japonesas de automóviles a la CE a un millón de unidades en 1994. Existe también la tentación de utilizar esas normas entre otras cosas para apoyar la estrategia de la nueva política industrial de la Comunidad que consiste en orientarse al

sector de la alta tecnología. Resulta difícil prever cómo va a evolucionar la legislación que afecta al comercio, ya que estas normas siguen constituyendo una importante medida de protección para la industria interna de la CE frente a la competencia extranjera, y las normas de origen son hasta cierto punto una de las características que definen a una zona comercial regional. Sin embargo, las medidas de protección también resumen la imagen de una "Europa fortaleza" e intensifican las fricciones comerciales entre la CE, el Japón y los Estados Unidos.

IV. PRINCIPALES AMBITOS DE CONVERGENCIA Y FRICCIÓN DENTRO DE LA CE Y ENTRE LA CE Y SUS PRINCIPALES SOCIOS COMERCIALES CON RESPECTO A LA POLÍTICA COMUNITARIA DE LA COMPETENCIA

Las normas básicas de la competencia establecidas por el Tratado de Roma se han respetado en general, ya que se han llevado al Tribunal Europeo de Justicia casos de acuerdos ilícitos y abuso de posición dominante. El derecho comunitario ha logrado determinar las normas de la competencia en los casos de desacuerdo entre los tribunales nacionales y el Tribunal Europeo. Dentro de la Comunidad, las fricciones respecto del derecho de la competencia han consistido principalmente en retrasos en promulgar la legislación al no haberse podido llegar a un consenso. Como ejemplo cabe citar la historia del Informe Colonna, de 1970. En este informe se resumía una propuesta sobre una política industrial y de la competencia común para la CE, pero esos planes no se materializaron hasta el decenio de 1980 debido a que no se pudo llegar a un consenso político sobre las concesiones que tendría que hacer cada Estado miembro. Igualmente, en algunos casos, los conflictos sobre legislación se resolvieron revisando notablemente las propuestas y suavizando así el derecho comunitario, como ocurrió en el caso de la ley encaminada a controlar las fusiones.

Históricamente, las empresas de los principales socios comerciales de Europa han reaccionado ante la unificación europea tratando de ajustarse a las nuevas condiciones del mercado europeo y estableciendo filiales en la Comunidad. El establecimiento de filiales se debía en parte a la idea de que la unión económica haría que la Comunidad estuviera menos abierta al comercio exterior y en parte debido al atractivo y las oportunidades económicas que ofrecía el mercado europeo, posibilidades que las empresas extranjeras deseaban aprovechar rápidamente. Por ello, no es de extrañar que los dos momentos de más afluencia de inversión extranjera en Europa correspondieran primero a la formación inicial de la Comunidad y después a su importante avance tras el AUE, no sólo por la necesidad de asegurarse un acceso al mercado en una Europa unificada, sino también por la mejora del entorno económico que coincidió con esos dos pasos adelante en la evolución de la CE.

Las barreras con las que se encontraban las empresas de la CE que trataban de hacerse un sitio en un nuevo mercado comunitario eran casi tan grandes como las que padecían las empresas no comunitarias. Las ayudas nacionales, las compras, el apoyo a la I+D y el tratamiento fiscal favorable son algunos ejemplos de las barreras que interponían, entre otros, las políticas industriales nacionales. Las empresas extranjeras que ya tenían experiencia de mercados grandes y homogéneos y de estrictas políticas antitrust en sus países de

origen solían estar en mejores condiciones para aprovechar el naciente mercado interno comunitario. Además, esas empresas no estaban siendo mimadas por políticas de apoyo a los líderes nacionales, como les ocurría a algunas de las empresas nacionales de la CE (algunas de las cuales pretendían convertirse en líderes europeos). El resultado fue un incremento de la inversión extranjera, sobre todo empresas estadounidenses, que ya se había iniciado a finales del decenio de 1950 pero que se intensificó durante el de 1960.

En el decenio de 1980 se dio un segundo auge de la inversión extranjera, procedente de empresas tanto estadounidenses como japonesas. Solían establecerse entonces filiales en países o regiones que tenían un mercado interno pequeño, como Bélgica, los Países Bajos o Escocia. Estas regiones estaban abiertas a la inversión extranjera y sus buenas infraestructuras y su proximidad a mercados mayores las hacían competitivas como lugar para establecer la producción.

En la actualidad, las cuestiones sobre el efecto de la política comunitaria de la competencia en sus socios comerciales suelen referirse a la interacción entre la política de la competencia y las políticas macroeconómica, industrial y tecnológica. La actual queja de los Estados Unidos sobre la ayuda a Airbus es un ejemplo de este problema. Mientras los Estados Unidos sostienen que Airbus goza de una ventaja ilícita sobre la industria estadounidense al recibir asistencia estatal^{4/}, Europa señala la importancia que en el pasado tuvo el apoyo de las autoridades militares para que el Boeing desarrollara algunos de sus aviones de fuselaje ancho que actualmente son más rentables, así como la apertura de ese mercado "monopolista" gracias a la entrada de Airbus.

Los cambios en la política industrial y de la competencia modifican la situación del comercio exterior de varias maneras. En primer lugar, como indica el ejemplo de Airbus, las políticas industrial y tecnológica pueden utilizarse para proteger a una determinada industria de la competencia extranjera; no obstante, pueden utilizarse también para desarrollar a largo plazo una industria potencialmente competitiva. En segundo lugar está la cuestión del tratamiento de las filiales en el extranjero, algunas de las cuales llevan mucho tiempo establecidas en la CE o se basan en absorciones de antiguas empresas europeas. El derecho de estas empresas a participar en programas de I+D en cooperación es objeto de debate, ya que su inclusión podría perfectamente socavar gran parte de la razón de ser de esas políticas/programas, mientras que su exclusión podría ser no sólo difícil de conseguir, sino también injusta desde el punto de vista de la competencia.

^{4/} Airbus no es un proyecto de la CE y su financiación principal no procede de instituciones de la CE. Sin embargo, la mayoría de los países que participan en él son países comunitarios.

V. CONCLUSIONES QUE SE PUEDEN EXTRAER DE LA EXPERIENCIA DE LA CE SOBRE LA FUNCION DE UNA POLITICA DE LA COMPETENCIA EN UNA ZONA DE LIBRE COMERCIO

Las tres principales conclusiones que respecto de la política de la competencia cabe extraer de la experiencia de la CE y que son pertinentes para otras zonas de libre comercio pueden resumirse de la manera siguiente:

En primer lugar, para que un acuerdo de libre comercio tenga todos sus efectos económicos debe complementarse con una política común en materia de competencia. Esto es hasta cierto punto una afirmación general. Las rondas del GATT encaminadas a liberalizar más el comercio, por ejemplo, han de complementarse con una serie de normas mundiales sobre la competencia, pues de lo contrario es muy posible que quienes en primera instancia se beneficien más de las ventajas del libre comercio no sean los consumidores, sino las grandes empresas mundiales. La necesidad de que la integración económica esté acompañada de una política industrial y de la competencia hecha a medida tiene consecuencias de amplio alcance, ya que la armonización de las actuales políticas industriales y de la competencia a nivel nacional exige un alto nivel de cooperación económica y política.

Esto nos lleva a la segunda conclusión: una mayor cooperación respecto de la política de la competencia e industrial exige un compromiso político basado en la confianza, ya que depende de que se cedan importantes instrumentos económicos nacionales y de que la adopción de decisiones en estos asuntos se transfiera del nivel nacional al nivel de la comunidad económica.

La tercera conclusión es que, una vez iniciada, la integración económica debe en cierto modo "llegar hasta el final". Es difícil detenerse a un determinado nivel, ya que la integración es un proceso globalizador que afecta a todas las esferas económicas importantes. Desde esta perspectiva, la integración es en gran medida un proceso acumulativo y dependiente del camino elegido.

ACONTECIMIENTOS CLAVE EN LA POLITICA DE LA COMPETENCIA DE LA CE

- Abr. 1951 Firma del Tratado de París, por el que se constituye la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.
- Mar. 1957 Firma del Tratado de Roma, por el que se constituye la Comunidad Económica Europea.
- Mar. 1962 Entra en vigor el primer Reglamento del Consejo (Núm. 17) por el que se aplican los Artículos 85 y 86 del Tratado de Roma. Es el primer reglamento que proporciona a la Comisión facultades y procedimientos en asuntos de la competencia.
- Ene. 1962 Primera decisión de la DG IV por la que se prohíbe un acuerdo con arreglo al Artículo 85: la "Convención Fayenza".
- May. 1964 Primera decisión de la Comisión sobre acuerdos verticales: caso Grundig-Consten, en el que la Comisión decide que un acuerdo de distribución entre Grundig y Consten es nulo porque impide importaciones paralelas a Francia de productos de Grundig que no sean por conducto de Consten, lo que constituye un acuerdo prohibido.
- Mar. 1965 Primer Reglamento del Consejo (Núm. 19) por el que se autoriza la concesión de exenciones por categorías por la Comisión, respecto de la distribución en exclusiva, la compra en exclusiva y las licencias de derechos de propiedad industrial.
- Jul. 1966 Primera decisión del Tribunal Europeo de Justicia sobre acuerdos verticales: el caso Grundig-Consten, en el que el Tribunal respalda la decisión de la Comisión en el sentido de anular un acuerdo de distribución entre Grundig y Consten porque puede poner en peligro la libertad de comercio entre países miembros en un sentido que podría perjudicar a la consecución del objetivo de un mercado único integrado.
- Jul. 1969 Primeras sanciones impuestas por la Comisión por violación del Artículo 85: asunto del acuerdo internacional sobre la quinina.
- Jun. 1971 Primera decisión de la Comisión sobre el Artículo 86, en la que establece que algunas normas de la dominante Sociedad de Intérpretes Musicales de Alemania constituyen una discriminación contra nacionales de otros Estados miembros.
- Ene. 1973 Primera decisión del Tribunal Europeo de Justicia que prohíbe una fusión sobre la base del Artículo 86: el caso Continental Can, en el que el Tribunal resuelve que es nula toda medida, incluidas las fusiones, que establezca una posición dominante o la refuerce hasta el punto de que pueda poner en peligro la libre competencia en el mercado de que se trate.

- Ene. 1985 Aprobación del Reglamento 2349/84 de la Comisión por el que se concede una exención a determinadas categorías de licencias de patentes.
- Mar. 1985 Aprobación del Reglamento 417/85 de la Comisión por el que se conceden exenciones a determinadas categorías de acuerdos de especialización y del Reglamento 418/85 por el que se concede una exención a determinadas categorías de proyectos de I+D.
- Feb. 1986 Firma del Acta Unica Europea.
- Oct. 1986 Comunicación de la Comisión sobre la política industrial.
- 1989 Reporte del Sr. Delor, el cual enfatiza la cohesión como objetivo clave.
- Nov. 1990 Reporte Bangemann.
- Aug. 1993 Contradictoriamente, el Sistema Monetario Europeo fue suspendido (tasas de cambio varían dentro un margen de 30% en vez de un 5.5%) y Gran Bretaña ratifica el Tratado Maastricht, quedando Alemania como único país de la CE que aún no lo ha ratificado.

1. Principales tendencias de la estructura y la competitividad internacional de la industria manufacturera de la CE desde principios del decenio de 1980^{5/}

1.1. Cambios estructurales en el sector industrial

Desde principios del decenio de 1980, la industria de la CE, como la de la mayoría de los demás países industriales, ha sufrido varios cambios estructurales. Se ha incrementado la participación relativa de los sectores manufactureros de alta tecnología en el producto total, y se ha reducido la participación de los sectores manufactureros tradicionales de nivel tecnológico bajo. En todos los sectores industriales importantes se ha producido una amplia reestructuración y ha crecido la productividad. Los incrementos de la productividad se han derivado de procesos de intensificación del capital, del cambio tecnológico y de las políticas de inversión aplicadas en respuesta a la crisis económica de principios del decenio de 1980. Al mismo tiempo, el aumento del desempleo y las presiones de la competencia interna redujeron las tasas de crecimiento de los salarios reales. Como resultado, los costos reales del trabajo en la economía de la CE descendieron en un 7% entre 1980 y 1989^{6/}. La combinación de estos dos factores -aumento de la productividad y descenso de los salarios reales- redujo notablemente los costos de producción.

El aumento de la participación de los productos de alta tecnología en el producto total parece que se debe principalmente a la difusión de la tecnología de la información (TI) en la mayoría de los sectores industriales de la CE. Esta difusión de la TI contribuyó también notablemente al incremento relativo de la participación del sector de los servicios en el producto nacional de los países de la CE, que constituyó un importante cambio estructural en estas economías.

^{5/} A menos que se indique otra cosa, todos los datos están tomados del suplemento estadístico de la Comisión correspondiente a 1992, el Informe sobre la economía europea de 1991-1992 y el suplemento al Informe publicado en enero de 1993.

^{6/} Ibid, pág. 228.

La causa de la menor presencia del sector de nivel tecnológico bajo en el producto total está en la menor participación de los sectores del metal y el refino del petróleo. Esto no se ha debido sobre todo, como solía pensarse, al aumento de las importaciones en esos sectores, sino más bien a la reestructuración industrial y al cambio tecnológico. La reestructuración industrial redujo la capacidad, mejoró los métodos de producción y rebajó los costos de producción, lo que redujo el producto agregado de estos sectores. Esto ocurría al mismo tiempo que descendía la demanda relativa de metales y productos del petróleo debido al cambio tecnológico en otros sectores industriales, lo que redujo la necesidad de materiales y energía. La combinación de estos dos factores provocó una notable reducción de los volúmenes de producción^{7/}.

Los cambios estructurales que se produjeron en el sector industrial de la CE contribuyeron a la aceleración del crecimiento del PIB en la segunda mitad del decenio de 1980. El crecimiento medio anual del PIB fue del 2,3% entre 1980 y 1990, con una tasa media del 3,14% en los años 1986 a 1990^{8/}. Esta aceleración de las tasas de crecimiento se vio favorecida asimismo por otros factores, entre ellos un incremento de las exportaciones de la CE a los Estados Unidos debido a la apreciación del dólar de los EE.UU. a principios del decenio de 1980; un incremento general de la inversión, incluida la inversión extranjera directa, en preparación del mercado único, y la unificación de Alemania (la cual, aparte de elevar la demanda actual y futura en los mercados de la CE, se convirtió asimismo en una de las principales causas de las turbulentas perturbaciones sufridas por el Sistema Monetario Europeo (SME)).

La aceleración de las tasas de crecimiento se vio favorecida también por la estabilización de las políticas macroeconómicas de los Estados miembros, en parte como preparación para la unificación económica. En el decenio de 1980, algunos Estados miembros empezaron a reducir sus déficit presupuestarios (sobre todo Francia, Irlanda

^{7/} OECD, 1992, pág. 8.

^{8/} Somers F., 1991, pág. 222.

y los Países Bajos) y bajaron la inflación de conformidad con los requisitos del futuro SME. Salvo en el caso de Grecia, los Estados miembros más pobres vienen reduciendo desde finales del decenio de 1980 su diferencia de ingreso con respecto al promedio de la Comunidad, hecho que contribuyó asimismo a mejorar los resultados económicos de la CE en su conjunto.

No obstante, pese al cambio estructural consistente en una proporción cada vez mayor de los sectores de alta tecnología en el producto total, la tasa de crecimiento de la CE se ha mantenido considerablemente por debajo de la de algunos de sus principales socios comerciales: el Japón, los Estados Unidos y los países de la AELI. Además, la participación de la CE en el mercado mundial en sectores en los que la demanda es fuerte, como las computadoras, los productos eléctricos y electrónicos y los productos químicos, sigue siendo inferior a la de los Estados Unidos, pese a contar con un mercado mayor, y sólo un poco superior a la del Japón. En cambio, la CE sigue teniendo la mayor participación, en relación con el Japón y los Estados Unidos, en sectores en los que el crecimiento de la demanda es moderado o escaso, como los productos alimenticios, los textiles y los productos de metal. Esto puede observarse en el Cuadro 1, donde se puede comprobar que, pese a que los sectores de alta tecnología han crecido notablemente más que otros sectores, sus resultados de exportación han venido empeorando.

Cuadro 1: Cambios en los volúmenes de producción, el empleo y los volúmenes de exportación de los principales sectores de tecnología baja, media y alta en la CE, 1980 a 1990^{9/}

	Cambio en la producción	Cambio en el empleo	Cambio en las exportaciones netas
Hierro y acero	+17%	-37%	-43%
Alimentos, bebidas y tabaco	+74%	-11%	+455%
Textiles, cuero y calzado	+12%	-6%	-1800%
Construcción naval	-19%	-44%	-13% ^{10/}
Productos químicos	+92% ^{11/}	-11%	+40%
Equipo de transporte	+118%	-20%	-5%
Ingeniería mecánica	+93%	-13%	+50%
Ingeniería eléctrica	+110%	-99%	-230%
Ingeniería electrónica	+119%	-	-563%
Telecomunicaciones	+82%	-33%	29% ^{12/}
Computadoras y equipo de oficina	+268%	+23%	-502%
Electrónica de consumo	+55%	-20%	-252%

Esta tasa más lenta de cambio estructural en Europa en comparación con los Estados Unidos y el Japón puede explicarse por varios factores macroeconómicos y microeconómicos. Aunque la densidad de inversión total por empleado es más alta en Europa que en los Estados Unidos y el Japón, el coeficiente de inversión aumenta a un ritmo más lento. Esto podría explicar el hecho de que la productividad del trabajo crezca en los Estados Unidos y el Japón a un ritmo más rápido que en la CE. Asimismo, en la CE los niveles de I+D son relativamente bajos y se encuentran estabilizados en el coeficiente de 1978. En el sector de las computadoras, los Estados Unidos ocupan el primer puesto en densidad de I+D y el Japón ha superado a la CE.

Es especialmente preocupante la debilidad de la industria europea en los sectores de alta tecnología, ya que se espera que esos

^{9/} Tomado del suplemento de estadística de la Comisión de la CE, 1992.

^{10/} Porcentaje de la producción mundial.

^{11/} De 1981 a 1990.

^{12/} De 1980 a 1987.

sectores sean los que más contribuyan en el futuro al crecimiento del producto nacional en los países industrializados^{13/}. En respuesta a esta situación, la CE ha dado gran prioridad al objetivo de elevar la competitividad de los sectores europeos de alta tecnología y desde mediados del decenio de 1980 viene asignando considerables recursos a la consecución de ese objetivo.

1.2. Resultados del comercio exterior de la CE

Al examinar superficialmente las cifras comerciales agregadas de la CE se observa un claro incremento de las exportaciones. Desde principios del decenio de 1980, el comercio total de la CE se ha incrementado de manera significativa, tanto en términos reales como en términos relativos, aunque la proporción del PIB debida a las exportaciones (9,1%) sigue siendo en la CE más baja que en los Estados Unidos y el Japón (9,9% y 13,9%, respectivamente). Las exportaciones como porcentaje del PIB de los países de la CE aumentaron en un total de un 11% entre 1980 y 1990, aunque el salto principal se produjo entre 1980 y 1981, pues la participación de las exportaciones se elevó en un 5%^{14/}.

Se ha elevado la participación de Portugal, Irlanda, España, Italia y Alemania en las exportaciones de la Comunidad, mientras que ha descendido la de Grecia, Bélgica/Luxemburgo, los Países Bajos y el Reino Unido. La participación de Dinamarca y Francia se ha mantenido constante. De esta manera, y con la excepción de Grecia, la contribución de los diversos Estados miembros de la CE al comercio total de la CE está dando muestras de convergencia.

El principal factor que contribuye al aumento de las exportaciones de la CE es el incremento del comercio intracomunitario, que ha venido creciendo a una tasa del 5,1% anual. El comercio intracomunitario constituye hoy una parte notable del comercio total en la mayoría de los países de la CE. En los países

^{13/} Como se observa en el Cuadro 1, el fuerte incremento de los volúmenes de producción de los sectores de alta tecnología, en relación con otros sectores, significa por un lado que se están convirtiendo en los principales impulsores del crecimiento, y por otro que está aumentando su participación en el PIB.

^{14/} Somers P., 1991, pág. 268, Cuadro D-22.

más pequeños de ésta, como Bélgica/Luxemburgo, los Países Bajos, Irlanda y Portugal, el comercio intracomunitario representa hoy más del 70% de sus exportaciones totales de bienes manufacturados. En Francia y España, el comercio intracomunitario representa hasta el 62 y el 66%, respectivamente, de sus exportaciones de bienes manufacturados. (Este porcentaje es inferior en los casos del Reino Unido, Dinamarca y Alemania, países en los que el 53% de las exportaciones tienen como destino otros países de la CE.)

En cambio, desde principios del decenio de 1980 el crecimiento de las exportaciones de la CE a países no comunitarios ha sido relativamente modesto, pues entre 1982 y 1990 se incrementó por término medio en un 0,7% anual. Estos modestos resultados se reflejan en la participación del mercado comunitario en las exportaciones mundiales, que estuvo descendiendo hasta fechas muy recientes^{15/}. De hecho, en muchos subsectores los buenos resultados de exportación de los países de la CE se han visto con frecuencia limitados al mercado interno de la Comunidad, y parece que a los exportadores de la CE les ha resultado más difícil llegar a otros mercados. La situación peor a este respecto se ha dado en el sector de alta tecnología, donde las exportaciones intracomunitarias crecieron en un 7,5% entre 1982 y 1990, mientras que las exportaciones a países no pertenecientes a la CE crecieron sólo en un 2%. A la inversa, desde 1982, el volumen de importaciones de la CE procedentes de países no comunitarios viene creciendo a una tasa sostenida. Entre 1986 y 1990 las importaciones de productos manufacturados procedentes de países no comunitarios crecieron con más rapidez que las importaciones intracomunitarias (9,4% frente a 7,1%). El aumento más fuerte de las importaciones procedentes de países no comunitarios se dio en el sector de alta tecnología, donde las importaciones comunitarias procedentes del resto del mundo se incrementaron en un 7,7% anual entre 1982 y 1990. Dentro de la CE, sólo Alemania e Irlanda tienen una balanza comercial positiva en el

^{15/} Entre 1980 y 1988 la participación de la CE en las exportaciones mundiales como porcentaje del total de exportaciones de la OCDE descendió del 26,7% al 23,1%, es decir, se redujo en un 3,6%.

sector de la tecnología de la información. El superávit alemán se está reduciendo, y en Irlanda la balanza comercial positiva parece deberse especialmente a las plantas de montaje que son propiedad de filiales de empresas japonesas y estadounidenses^{16/}.

Al examinar las corrientes comerciales internas y externas de la CE se plantean cuestiones relativas al efecto que una zona de libre comercio tiene sobre las importaciones y las exportaciones. El incremento del comercio interno dentro de una zona de libre comercio como la CE es un resultado lógico de la mayor cohesión y cooperación económicas, que es un importante objetivo de la formación de un zona comercial regional, y de una mayor especialización industrial, que es otro resultado positivo de un acuerdo de comercio regional. Por otra parte, el incremento del comercio interno podría producirse a costa del comercio externo si las condiciones favorables que existen dentro de esa zona comercial hacen que las empresas tengan menos interés en tratar de competir fuera de ella. Además, las políticas encaminadas a proteger a la industria dentro de la zona comercial, como las normas de origen o las restricciones a la importación, podrían producir en teoría una desviación del comercio, una reducción del comercio internacional y un descenso no deseado de la competitividad de las empresas dentro de esa zona comercial en comparación con las situadas en otros lugares.

Las estadísticas sobre comercio pueden ofrecer información sobre si la industria europea está perdiendo o no su competitividad, aunque es importante evitar que se haga demasiado hincapié en los datos que indican que está descendiendo la participación de la CE en el comercio mundial total. Esto es un resultado lógico si se tiene en cuenta el progreso de varios países en desarrollo y su creciente contribución al producto económico y el comercio mundiales. Además, un descenso en el comercio extracomunitario, aunque sea en términos reales, no es necesariamente un resultado negativo. La identificación de los ámbitos problemáticos para la competitividad

^{16/} Grupp y Soete, 1992, págs. 24 a 35.

européa obliga a buscar sectores económicamente significativos con un marcado déficit de comercio exterior.

En el caso de la CE, el déficit del comercio exterior en productos industriales indica que el comercio intracomunitario podría haber crecido a costa del comercio extracomunitario. En la actualidad, los productos manufacturados representan más de dos terceras partes de las importaciones totales de mercancías. Las importaciones de maquinaria y equipo y de otros productos manufacturados se han incrementado a un ritmo más rápido que las de otros sectores. Con todo, las importaciones de productos manufacturados no se están compensando con unas exportaciones equivalentes^{17/}. Por el contrario, las exportaciones a países no comunitarios están consistiendo cada vez más en productos cuyo nivel tecnológico y cuyo valor añadido son más bajos.

La parte de la balanza comercial de la CE que más preocupa es el creciente déficit que presentan los sectores de alta tecnología en rápido crecimiento. Las importaciones de productos de alta tecnología procedentes de países no comunitarios representan más de una tercera parte de las importaciones totales de bienes manufacturados de la Comunidad. Esto sugiere que los fabricantes de la CE pueden estar perdiendo terreno ante los productores extracomunitarios. Como sectores en los que las importaciones procedentes de fuera de la CE han crecido con especial rapidez cabe citar los de computadoras, maquinaria eléctrica y plásticos. El déficit comercial de la CE en el sector de la electrónica se duplicó entre 1986 y 1990, hasta llegar a 31.000 millones de ecus^{18/}. Con la excepción del equipo profesional y científico, los datos relativos al decenio de 1980 indican que los productos de alta tecnología fabricados por empresas no comunitarias siguen gozando de una ventaja competitiva relativa con respecto a los productos manufacturados por empresas de la Comunidad.

^{17/} Este puede observarse en el Cuadro 1: aunque la producción de los sectores de tecnología media y alta ha crecido mucho, los volúmenes de exportación han descendido, incluso en los sectores en los que la CE sigue teniendo una notable ventaja comparativa, como los productos químicos y las telecomunicaciones.

^{18/} CCE, SEC(91) 565, pág. 34.

Es posible que la industria europea de alta tecnología esté atravesando una crisis parecida a la que afectó a las industrias maduras en los decenios de 1970 y 1980. Los crecientes costos de desarrollo, junto con una fuerte competencia, podrían hacer que a las empresas europeas les resultara difícil reconquistar sus participaciones en el mercado. En la actualidad la CE posee únicamente una décima parte del mercado mundial de semiconductores. Como respuesta a esta situación, y de cara al desarrollo futuro del sector, la CE ha adoptado medidas para apoyar al sector de alta tecnología mediante proyectos encaminados a incrementar la capacidad innovadora y la productividad de la industria.

La desviación del comercio podría haber contribuido asimismo al reciente descenso de la competitividad de la industria europea de tecnología de la información. Parece que este descenso se ha producido coincidiendo con las fases más recientes de la integración económica como resultado de la ampliación de la CE a 12 Estados miembros. Hay algunos datos que sugieren que las empresas europeas de TI se han centrado en el mercado comunitario ampliado a costa de los mercados no comunitarios^{19/}.

^{19/} Véase Grupp H. y Soete L., 1992, págs. 35 a 45.

2. Principales aspectos de la política de la competencia de la CE

2.1. Desarrollo del derecho de la competencia de la CE

La política de competencia de la CE se inició con el Tratado de París, por el que se constituyó la CECA. En los Artículos 3, 4 y 5 de ese Tratado se establecían las normas básicas de la competencia, y en sus Artículos 65, 66 y 67 se hacía referencia a la legislación necesaria para su cumplimiento. Estas normas básicas se utilizaron para establecer las reglas generales de la competencia en la Comunidad en el Tratado de Roma.

La política de la competencia del Tratado de Roma tenía por finalidad facilitar los principales objetivos económicos de la Comunidad: conseguir para los consumidores de la Comunidad el máximo beneficio que pudiera derivarse de un mercado más amplio, libre y competitivo, con libertad de circulación para los productos, los servicios, el trabajo y el capital. Con la supresión de las barreras a la competencia se pretendía promover un uso más eficiente de los recursos y un aumento de los beneficios para las empresas competitivas y para los consumidores. El objetivo de la libre circulación dentro de la Comunidad se conseguiría armonizando las normas de la competencia entre los Estados miembros de la CE, con miras a constituir un mercado único.

La política de la competencia de la CE se fue desarrollando a lo largo de los años mediante la aceptación de las decisiones y propuestas de la Comisión y mediante las sentencias del Tribunal Europeo de Justicia, que ampliaron el alcance de la legislación comunitaria en detrimento de la legislación nacional.

En el Tratado de Roma, las normas básicas de la competencia no concedían a las autoridades comunitarias la responsabilidad completa sobre la aplicación de esta política. En sus Artículos 87 a 89, que se refieren a la aplicación de las leyes de la competencia, se afirmaba que dicha aplicación exigía la cooperación de los Estados miembros. La Comisión no estaba facultada para ocuparse, por su propia cuenta, de toda la gama de prácticas y acuerdos situados bajos

su jurisdicción. En consecuencia, la Dirección General responsable de la competencia (DG IV) tuvo que apoyarse desde el principio en los tribunales nacionales, que complementarían su labor. Este sistema fue en general satisfactorio, aunque se pusieron de manifiesto importantes diferencias entre el Tribunal Europeo y los tribunales nacionales a la hora de interpretar las normas de la competencia. Por ejemplo, el Tribunal Europeo juzgaba los cárteles sobre la base de los obstáculos que oponían al libre comercio dentro de la Comunidad, mientras que los tribunales nacionales basaban sobre todo sus decisiones en el comportamiento de la empresa dentro del Estado miembro de que se tratara. No obstante, como durante mucho tiempo los casos de infracción del derecho de la competencia, como acuerdos prohibidos^{20/} y explotaciones abusivas de una posición dominante^{21/}, tendieron a producirse dentro de cada Estado miembro, las sentencias de los diferentes tribunales solían ser compatibles. Durante los primeros años de aplicación del Tratado fueron pocos los casos que se sometieron al Tribunal Europeo. Esto fue así porque la Comisión tardó en organizar la Dirección responsable de aplicar las normas de la competencia, la DG IV, y también porque en el Tratado de Roma no se detallaban los aspectos técnicos de las leyes^{22/}. Los Artículos 85 y 86 bastaban para constituir una política coherente en materia de competencia, pero los detalles de procedimiento y las exenciones colectivas se

^{20/} Todo acuerdo entre empresas que, conforme a la definición del Artículo 85 del Tratado de Roma, constituya una amenaza para la libre competencia en el mercado respecto de un determinado producto.

^{21/} Toda forma en que una empresa que tenga una posición suficientemente fuerte en el mercado de un producto para restringir la libre competencia en ese mercado utilice esa fuerza con ese fin (por "posición fuerte" suele entenderse que a una empresa le corresponde una proporción elevada de la producción total de un determinado producto en un determinado mercado).

^{22/} En el presente informe se examina la opinión de la Comisión sobre la política de la competencia en su conjunto. No obstante, hay que señalar que dentro de las sucesivas direcciones generales de la Comisión responsables de la política de la competencia se han producido importantes conflictos. No se examinan aquí esos conflictos debido a la falta de espacio, y también porque esos debates se han centrado con frecuencia en los métodos de aplicación de las normas de la competencia, y no han sido conflictos ideológicos en cuanto al alcance de la política de la competencia.

establecieron en 1962 mediante el Reglamento 17. La DG IV se basa en este reglamento.

La ausencia de normas técnicas específicas permitió que se hicieran interpretaciones amplias de las normas básicas, lo cual favoreció a la Comisión y al Tribunal Europeo a la hora de ampliar el ámbito de aplicación de las normas de la competencia, llevándolas más allá de las intenciones especificadas en el Tratado de Roma.

El Tribunal Europeo, que se ocupa de los casos de infracción de las leyes comunitarias de la competencia, es independiente de la Comisión cuando adopta sus decisiones. No obstante, sus sentencias han apoyado históricamente las tesis de la Comisión y de su DG IV. El Tribunal ha hecho hincapié en la importancia de los Artículos 85 y 86 y ha interpretado su significado de una manera amplia, lo que ha dado más posibilidades de acción a la Comisión. Asimismo, el Tribunal ha dado prioridad a la creación de un mercado único, en vez de centrarse en cuestiones de eficiencia o de protección de los consumidores. A su vez, la Comisión ha aprovechado las decisiones del Tribunal, por lo general para ampliar el significado de los artículos relativos a la competencia.

Además de resolver en los casos de infracción de las normas de la competencia que le somete la Comisión, el Tribunal Europeo está facultado asimismo para suprimir o reducir las sanciones impuestas por la DG IV y para anular decisiones de la Comisión.

Desde que empezó a funcionar, la DG IV ha tenido muchas deficiencias, entre las que destaca la falta de recursos para hacer frente a los incumplimientos de las normas de la competencia. Por esta y otras razones, la Comisión adoptaba a veces una actitud relajada frente a los incumplimientos de las leyes que a su juicio no constituían un riesgo importante para la competencia. Por ejemplo, durante los decenios de 1960 y 1970 la Comisión no se opuso casi nunca a las ayudas estatales a la industria. Esta situación no se modificó hasta principios del decenio de 1980, como respuesta a la creciente presión de los Estados miembros para que se controlara la asistencia estatal en otras partes de la Comunidad.

Como la política comunitaria de la competencia se fue desarrollando a lo largo de los años, a medida que la DG IV fue sometiendo al Tribunal casos de incumplimiento de las normas en esta esfera, fueron surgiendo nuevas situaciones que no se contemplaban en el marco inicial de la política de la competencia. Por ejemplo, en la versión original del Tratado de Roma no se hacía referencia a las fusiones. Este asunto fue probablemente el mayor fallo de la política de la competencia de la CE. Sólo se contemplaban las fusiones en los sectores del carbón y del acero, conforme al Artículo 66 del Tratado de París.

Hasta 1989, la única norma relativa al control de las fusiones en otros sectores siguió siendo la decisión que adoptó en 1973 el Tribunal en el asunto "Continental Can". El hecho de que en el marco original no hubiera legislación sobre control de las fusiones hizo que se intentara conseguir un cierto grado de control con arreglo a los Artículos 85 y 86. Se consideró que el Artículo 86 era el que más se prestaba a una interpretación en ese sentido. Así se utilizó en el asunto "Continental Can", que fue el primer caso de fusiones sometido al Tribunal Europeo. El hecho de que fuera el único caso de control de fusiones juzgado con arreglo al Artículo 86 demuestra lo débil que era la posición de la Comisión como resultado de la falta de una legislación adecuada.

La decisión del Tribunal Europeo en el asunto Continental Can estableció que con arreglo al Artículo 85 solamente podían controlarse las fusiones con una empresa que tuviera una posición dominante. Por tanto, la Comisión no tenía capacidad para impedir una fusión a menos que pudiera demostrarse que existía explotación abusiva de una posición dominante, aun cuando el resultado de la fusión fuera situar a una empresa en una posición dominante. Así, en los decenios de 1970 y 1980 la Comisión no pudo por lo general impedir las fusiones, y el Tribunal Europeo tampoco pudo aportar el poder legislativo necesario para hacerlo^{23/}.

^{23/} Véase Downes T. y Ellison G., 1991, pág. 7.

Hasta diciembre de 1989, con la aprobación del nuevo reglamento sobre fusiones, la Comisión no recibió una jurisdicción explícita en materia de control de fusiones. El Reglamento 4064/89 del Consejo se aplica a la concentración industrial que tiene efectos al nivel comunitario, e incluye las fusiones, las empresas mixtas y la absorciones. Además, una lista específica de controles facilitada a la Comisión entró en vigor unos meses antes, en septiembre de 1989, para simplificar el proceso de aplicación y decisión respecto de la aprobación de las fusiones y acuerdos entre empresas. En estas medidas se distingue entre las fusiones que requieren y las que no requieren la aprobación de la Comisión y se elimina la necesidad de aprobación de las autoridades tanto nacionales como comunitarias. La normativa permite asimismo a la Comisión corregir y vetar acuerdos en los que intervengan empresas con un volumen de negocios combinado superior a un límite especificado. La Comisión ya utilizaba ampliamente los nuevos controles para bloquear fusiones.

Las nuevas medidas entraron en vigor coincidiendo con una nueva oleada de fusiones y adquisiciones en la CE. El número de fusiones o adquisiciones entre las 1.000 principales empresas europeas experimentó un fuerte aumento, desde 227 en 1987 hasta 492 en 1989. Este proceso obedeció principalmente a los preparativos para la unificación, pero en la mayoría de los casos las fusiones seguían teniendo un ámbito nacional^{24/}.

Otra deficiencia del marco original de la política de la competencia era la relativa a las ayudas estatales. La Comisión no estaba facultada para promulgar reglamentos o directivas en este ámbito y no supo qué hacer cuando la crisis económica del decenio de 1970 supuso un considerable incremento de los planes de ayuda estatal al sector industrial. Algunos sectores, como el textil, el de construcción naval y el del carbón y el acero, recibieron grandes cantidades de ayuda estatal, situación que se remedió sólo en parte en el decenio de 1980 al establecerse plazos para la interrupción de la ayuda oficial a las principales industrias.

^{24/} The Economist, 6 de junio de 1991.

2.2. Las normas en materia de competencia

El Tratado de Roma contiene las normas básicas en materia de competencia (Artículos 85 a 94), que contemplan tres formas de infracción: acuerdos entre empresas, explotación abusiva de una posición dominante (Artículos 85 a 91) y ayuda estatal (Artículos 92 a 94). La legislación ulterior y las sentencias del Tribunal Europeo de Justicia han venido después ampliando estos artículos, hasta incluir normas sobre compras del sector público y leyes contra los monopolios estatales.

En los casos de conflicto el derecho comunitario de la competencia tiene prioridad sobre el derecho nacional, pero no lo sustituye automáticamente. La Comisión ha de consultar a los Estados miembros de que se trate cuando compruebe que existe una discrepancia entre el derecho nacional y el comunitario, o cuando la legislación nacional sea un obstáculo para la competencia. Si no se llega a un acuerdo, el Consejo promulga las directivas necesarias y adopta las medidas que estime oportunas con arreglo al Tratado para eliminar la distorsión de la competencia (Artículo 101 del Tratado de Roma).

La política de la competencia se limita al comercio y las relaciones entre los Estados miembros. Por ejemplo, el Artículo 85, relativo a las prácticas restrictivas, se refiere a "prácticas concertadas que puedan afectar al comercio entre los Estados miembros". Por consiguiente, están excluidas las acciones que tienen únicamente efectos nacionales, y también las que tienen efectos fuera de la CE. En cambio, están incluidas las acciones que tienen su origen fuera de la CE pero afectan a cualquier Estado miembro. Así, una empresa no comunitaria que participe en el mercado de la CE de manera directa, o a través de una filial, está sujeta al derecho comunitario con respecto a su filial^{25/}. Además, se tiene en

^{25/} Esto se estableció mediante sentencias del Tribunal, empezando por el asunto *Materias colorantes* en 1972, en el que el Tribunal Europeo resolvió que ICI era responsable de las prácticas de su filial en Bélgica, aunque la filial fuera jurídicamente independiente y la empresa matriz no estuviera presente en la Comunidad ni realizara comercio con ella. La decisión del Tribunal se basaba en el hecho de que ICI estaba presente en la Comunidad mediante el control empresarial que podía ejercer sobre su filial. Véase Goyder (1988, pág. 388).

cuenta la posición de la empresa fuera de la CE, por ejemplo a la hora de establecer si existe una posición dominante (asunto Solventes comerciales, 1974)^{26/}.

2.2.1. El derecho antitrust de la CE

El Artículo 85 se refiere a los acuerdos prohibidos entre dos o más empresas. Son acuerdos prohibidos los que pueden afectar al comercio entre los Estados miembros y que tienen por objeto o efecto impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del Mercado Común. Entre los acuerdos prohibidos figuran los de reparto del mercado (acuerdo para dividir el mercado de un determinado producto sobre una base geográfica de otro tipo, de fijación de precios (acuerdo para vender un determinado producto al mismo precio), de compra exclusiva (acuerdo por el que una empresa compra un producto únicamente a otra empresa) y de distribución selectiva (acuerdo para que un distribuidor distribuya únicamente el producto de una empresa concreta, con exclusión de otras empresas).

La Comisión puede suspender los acuerdos entre empresas o entre empresas y gobiernos únicamente cuando tienen un efecto restrictivo sobre el comercio entre los Estados miembros. No puede actuar cuando se trata de restricciones del comercio interno.

Los casos en los que se eximía de las normas antitrust comprendían inicialmente los acuerdos de los que se pensaba que contribuirían a mejorar la producción o distribución de bienes o a promover el progreso técnico o económico. Incluían también los acuerdos en virtud de los cuales los consumidores podían obtener una participación justa en los beneficios resultantes. Las exenciones se extendieron después a los acuerdos encaminados a proteger los derechos de propiedad industrial, a sólo dos empresas, y el Consejo amplió la exención a la aplicación de normas y a la I+D realizada antes de la aplicación y la especialización industriales, con miras a fomentar la I+D en cooperación.

^{26/} Goyder (1988, pág. 388).

En su primera fase, el Artículo 85 se aplicó sobre todo en lo relativo a la fijación de precios con carácter vertical. En la primera etapa de la CE, la Comisión prestó más atención a los riesgos de la integración vertical que a cualquier otra forma de acuerdo restrictivo. Esto se reflejó en el Reglamento 17, en el que las exenciones por categorías se aplicaban a los acuerdos verticales, no a los horizontales. A partir de 1966, la preocupación de la Comisión por las relaciones verticales se centró en los acuerdos de distribución exclusiva. Los Artículos 85 y 86 se utilizaron también para controlar el fuerte incremento de la inversión extranjera en la CE, durante el decenio de 1960, por parte de empresas transnacionales extranjeras y filiales de empresas extranjeras creadas en la CE.

La preocupación por las relaciones verticales hizo que se prestara menos atención, durante el decenio de 1960, a los acuerdos horizontales, y en particular a los cárteles dentro de mercados nacionales. Hubo que esperar a finales del decenio de 1960 para que en el Tribunal Europeo se vieran asuntos importantes, como los de Materias colorantes y el Cártel del azúcar. Esta concentración en los acuerdos verticales durante la primera época ha tenido como resultado que es más difícil que los acuerdos horizontales se beneficien de las exenciones colectivas, en especial las empresas mixtas relacionadas con la I+D. El Artículo 85 sigue utilizándose especialmente para impedir la fijación de precios.

2.2.2. El derecho de la CE contra la explotación abusiva de una posición dominante

El Artículo 86 del Tratado de Roma prohíbe cualquier explotación abusiva, por una o más empresas, de su posición dominante dentro del Mercado Común, cuando ello afecte al comercio entre los Estados miembros. Se define la posición dominante como una participación en el mercado lo bastante grande para influir en el

precio o cantidad de la oferta, a fin de obtener beneficios monopolísticos a costa de los consumidores^{27/}.

A diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos, la CE no considera que el dominio del mercado sea algo que está mal por sí mismo. Sólo se considera ilegal la explotación abusiva de una posición dominante en el mercado, por ejemplo la discriminación de precios, los precios desleales de compra o de venta; la restricción de la producción, de las salidas de mercado o del desarrollo tecnológico, o condiciones improcedentes para los puntos de venta o los intermediarios.

El Artículo 86 se ha venido ampliando mediante sentencias del Tribunal, de manera que ahora no comprende únicamente el tamaño estricto de la empresa. Por ejemplo, cuando una empresa tiene "capacidad para comportarse en un grado apreciable con independencia de sus competidores, de los clientes y, en otros casos, de sus consumidores", se considera que tiene una posición dominante (asunto *United Brands*, 1978)^{28/}. Se ha utilizado asimismo el Artículo 86 para prohibir las fusiones cuando la fusión reforzaba el dominio que ya tenía una empresa en un determinado mercado.

Como se ha señalado *supra*, la Comisión ha utilizado el Artículo 86 para tratar de bloquear fusiones, pues el derecho inicial en materia de competencia no contemplaba esta forma de obstáculo a la competencia. En el asunto "*Continental Can*" de 1973^{29/}, el Tribunal de Justicia estableció que el Artículo 86 se aplica a las fusiones que suponen la explotación abusiva de una posición dominante en el mercado. No obstante, la sentencia del Tribunal solamente concedió a la Comisión la facultad de controlar las fusiones y

^{27/} La legislación comunitaria relativa a la explotación abusiva de una posición dominante es amplia, pues es una cuestión que se ha considerado importante. En consecuencia, la definición de "posición dominante" es bastante complicada. Por ejemplo, se considera dominante una participación del 30% del mercado cuando la siguiente empresa en tamaño tiene sólo una participación del 5%. Por otra parte, la definición de "posición dominante" tiene en cuenta los aspectos dinámicos, y depende de si la participación está aumentando, es constante o está descendiendo.

^{28/} Véase Goyder (1988, pág. 303).

^{29/} Véase Goyder (1988, págs. 321 a 325).

adquisiciones cuando en éstas intervenían empresas en posiciones dominantes.

En la actualidad, el ámbito de una posición dominante afecta a la cuestión de la propiedad privada de empresas que antes eran públicas. Hasta el decenio de 1980 no se dejó sentir la preocupación por la total ausencia de un mercado para los servicios públicos. En ese decenio, varios Estados miembros tomaron medidas de desregulación y de retirada de derechos exclusivos respecto del uso de recursos y respecto de la producción y distribución de determinados productos. Parte de ese movimiento estuvo influido por la ruptura de lo que parecían monopolios naturales. Un ejemplo de ello está en el sector de las telecomunicaciones, donde los avances tecnológicos permitieron que varios proveedores prestaran los servicios.

La Directiva marco sobre redes abiertas de telecomunicaciones y otras varias directivas posteriores regulan el acceso de las empresas privadas a la gestión de las redes de telecomunicaciones, que sigue siendo en parte un monopolio nacional. Es probable que determinadas partes de esos servicios sigan constituyendo siempre un monopolio natural, por lo que sigue planteándose la cuestión de si los titulares explotan abusivamente o no su posición dominante. Esta cuestión es evidentemente más importante para los monopolios naturales privatizados. En el sector de la energía, el problema es más complicado, debido tanto a las características tecnológicas de las redes de gas y electricidad como a la mayor sensibilidad de este sector con respecto a la seguridad del suministro.

Tanto en el sector de las telecomunicaciones como en el de la energía se plantea el problema del acceso a las redes, que puede seguir teniendo características de monopolio natural. Debe regularse estrictamente la medida en que las empresas puedan competir en servicios con valor añadido, y debe supervisarse asimismo estrictamente, para evitar los abusos, la parte de la red que sigue siendo un monopolio natural.

2.2.3. El derecho de la CE sobre las ayudas estatales

La asistencia estatal se controla conforme a los Artículos 92 y 93 del Tratado de Roma. Las ayudas oficiales incluyen tanto las subvenciones directas como las subvenciones indirectas, por ejemplo las reducciones fiscales o las primas a la exportación. Como norma general, con arreglo al Artículo 92 está prohibido todo tipo de ayuda oficial a las empresas, ya que ello supone una competencia desleal para las empresas de otros Estados miembros al reducirse el precio al consumidor de los productos fabricados localmente.

La normativa que se refiere a las ayudas estatales es quizás, de entre todas las de la competencia de la CE, la que se aplica de manera menos eficiente. Las leyes comunitarias tienden a ser más indulgentes en materia de subvenciones que cuando se trata de prácticas comerciales desleales, ya que es mucho más difícil controlar a un gobierno que a una empresa. En principio, antes de conceder cualquier ayuda -salvo si se trata de ayudas específicamente autorizadas por el Consejo-, el Estado debe informar a la Comisión y obtener su consentimiento. En la práctica, la Comisión suele ser informada después de que la concesión de subvenciones por una empresa o un Estado miembro choca con la política de subvenciones de otro Estado miembro.

Las ayudas estatales son también difíciles de controlar porque pueden ser sutiles e indirectas. Como ejemplo puede citarse el asunto Daimler Benz, en el que la empresa recibió importantes subvenciones del Gobierno alemán con arreglo a un acuerdo de 1989 para cubrir las pérdidas por tipo de cambio que la empresa afirmaba haber sufrido en el proyecto Airbus. Los Estados Unidos han llevado el asunto ante el GATT, pues sostienen que las subvenciones equivalen a 2.500 millones de dólares por aeronave.

Las empresas públicas plantean un problema especial. Conforme al derecho de la CE, deben recibir el mismo trato que las empresas privadas, pero este principio no se observa adecuadamente.

Quizás el problema más difícil que se plantea a la hora de aplicar las normas relativas a las ayudas estatales sea el de

distinguir entre la ayuda directa y las ventajas competitivas que se derivan, indirectamente, de la política económica, fiscal y social del país. Las ayudas estatales indirectas pueden regularse con arreglo a los Artículos 101 y 102 del Tratado de la CEE, aunque exige o bien el acuerdo de los Estados miembros implicados o bien la aprobación de directivas del Consejo.

El Artículo 92 contiene normas en materia de exención, según las cuales se permite la ayuda estatal. Se trata entre otros casos de ayudas regionales a las regiones pobres y de apoyo a la I+D fundamental que no está encaminada a conseguir objetivos comerciales. En el caso de la investigación básica, suele permitirse una ayuda de hasta el 50% del costo mientras que en el caso de la investigación aplicada el límite máximo es del 25% del costo. En determinadas condiciones se permite también la ayuda oficial a proyectos en esferas de importancia para la Comunidad, como la protección del medio ambiente, la reestructuración industrial y planes de empleo y capacitación.

La cuantía de las subvenciones a la industria difiere en la Comunidad según los países, y los que presentan un nivel más alto son Grecia, España, Francia y Portugal. Con la excepción de Francia y Bélgica, existe una fuerte correlación negativa entre el nivel de desarrollo económico de un país y las ayudas estatales a la industria. Esto sugiere que las ayudas estatales podrían ser sustituidas por políticas regionales de la CE encaminadas a mejorar las condiciones económicas en las regiones menos favorecidas.

Durante el decenio de 1980 la Comisión empezó a examinar con más cuidado la cuestión de las ayudas estatales debido al papel negativo que éstas habían desempeñado en la crisis económica del decenio de 1970 y principios del de 1980. Las ayudas estatales contribuyeron de manera importante a mantener el exceso de capacidad y a desacelerar los incrementos de productividad en varios sectores industriales durante esas crisis. La limitación de las ayudas estatales a la industria forma parte del impulso hacia la realización del mercado interior y de la unión monetaria europea. La importancia

de la convergencia para la adopción de una moneda europea común hace aún más urgente el control de las ayudas estatales, pues son una carga adicional en los países cuyos déficit anuales y cuya deuda pública acumulada superan el promedio de la Comunidad. En 1990, la Comisión suspendió programas oficiales de ayuda a la inversión, como la asistencia de 6.000 millones de francos franceses, por parte del Gobierno francés, al grupo Buli y a Thompson (que son de propiedad estatal), la ayuda belga de 35.000 millones de francos belgas a Sabena y la ayuda italiana de 287.000 millones de liras a la industria de fabricación de camiones.

En el Libro Blanco de la Comisión sobre la política industrial, publicado en 1990, se señalaba la necesidad de controlar estrictamente las ayudas estatales para hacer frente al peligro de que éstas se utilizaran con el fin de evitar los efectos económicos de la supresión de barreras comerciales. Además, se indicaba que las ayudas estatales podían ser un obstáculo para la consecución del objetivo comunitario de mejorar los niveles de vida y la competitividad de las regiones menos adelantadas, pues los Estados miembros mayores y más eficientes podrían proporcionar subvenciones más altas que las de los Estados miembros menos adelantados de la periferia. Para contrarrestar esto, la Comisión sugería reducir progresivamente los niveles de ayuda en las regiones centrales y más prósperas de la CE. Se trató asimismo de abordar el problema de las ayudas estatales por medio de los fondos estructurales, que en parte se crearon para que fueran un sustitutivo adecuado de la ayuda nacional.

En el decenio de 1980 la Comisión se mostró cada vez más decidida a erradicar, o al menos a reducir de manera sustancial, las ayudas estatales nacionales y obtuvo en ello el respaldo de sentencias del Tribunal Europeo. En el asunto Philip Morris, de 1989, el Tribunal resolvió que la empresa no tenía derecho a recibir la ayuda estatal que el derecho neerlandés contemplaba para las empresas que realizaran un proyecto de inversión superior a un determinado nivel, ya que la empresa no pertenecía a un sector que

se encontrara en dificultades, ni tampoco se hallaba situada en una región con problemas económicos^{30/}. En el asunto Intermills, de 1984, el Tribunal resolvió que las ayudas estatales percibidas ilegalmente debían devolverse^{31/}.

Las ayudas estatales siguen actuando como una barrera al libre mercado. El primer estudio de la Comisión sobre las ayudas estatales, realizado en 1989, indica que entre 1981 y 1986 el nivel medio de ayuda estatal en la Comunidad fue del 3% del PIB^{32/}, y la relación media entre la ayuda industrial y el PIB industrial era por término medio en la CE del 7,5%^{33/}. El segundo estudio, relativo al período de 1986 a 1988, indica que en ese período siguió gastándose en ayuda oficial el 2,2% del PIB de la CE y el 4,5% del gasto público total^{34/}. Las ayudas estatales a la industria superan a los ingresos estatales derivados de la fiscalidad empresarial en el sector manufacturero.

Las conclusiones de la Comisión indican también que las ayudas estatales están muy concentradas. Casi el 60% van al transporte, el 16% a la industria del carbón (estas subvenciones debían finalizar el 1 de enero de 1993) y el 13% a la agricultura y la pesca (que también han de cambiar en aplicación de los recientes acuerdos del GATT). El 14% restante va principalmente al sector manufacturero, aunque los receptores tradicionales de ayuda estatal, como el sector del carbón y del acero, reciben actualmente sólo un 4% debido a las normas comunitarias que entraron en vigor en 1992.

Se está avanzando en el camino de reducir las ayudas estatales a la industria. En 1973 el Tribunal de Justicia dictaminó que la Comisión está facultada para ordenar a un Estado miembro que recupere de la empresa receptora una ayuda ilegal. Desde 1985 la Comisión viene ordenando sistemáticamente a los Estados miembros que recuperen de las empresas receptoras las ayudas estatales ilegales, y esto ha

^{30/} Véase Goyder (1988, pág. 378).

^{31/} Véase Goyder (1988, pág. 382).

^{32/} Welford y Prescott (1992, pág. 81).

^{33/} La relación desciende al 4% si se excluyen el sector siderúrgico y el de construcción naval. Véase Ludlow (1991, pág. 69).

^{34/} Comisión de las Comunidades Europeas, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, informe No. 48, septiembre de 1991.

reforzado considerablemente la disciplina. Un buen ejemplo es el caso de la ayuda que el Gobierno de Francia concedió en 1989 a Renault, caso en el que se ordenó a esta empresa que devolviera los fondos estatales y en el que la Comisión persistió en sus demandas incluso frente a la falta de cooperación del Gobierno francés.

2.2.4. El derecho de la CE sobre las compras del sector público

Las leyes de la CE sobre compras del sector público están orientadas a establecer el derecho de las empresas a licitar para conseguir contratos públicos en toda la Comunidad.

La Comisión ha estado tratando de aclarar los procedimientos sobre compras del sector público y de ponerlos a disposición de las empresas en toda la Comunidad, y para ello ha promulgado directivas que imponen especificaciones obligatorias respecto de la publicación de los contratos públicos. En 1976 se promulgaron dos directivas, sobre las obras y los contratos de suministro del sector público. Estas dos directivas contienen normas pormenorizadas en materia de publicidad, especificaciones técnicas, procedimientos de licitación y criterios para la concesión de los contratos. La Comisión estima que sólo se anuncian de conformidad con las directivas alrededor del 25% de los contratos del sector público^{35/}. Para corregir esta situación, la Comisión aprobó otras directivas encaminadas a dotar de una mayor transparencia a los contratos de suministro del sector público. En estas directivas se estipulan condiciones comunes para ampliar la publicación, participación y concesión de los contratos de suministro del sector público por encima de una determinada cuantía.

De conformidad con el Acuerdo sobre Compras del Sector Público celebrado en el GATT en 1988, la Comisión amplió (1987, Artículo 233) la cobertura de las normas sobre compras del sector público. Mediante nuevas directivas se amplió la definición de los contratos afectados y se extendió el alcance de la compra del sector público comunitario a la adquisición de suministros y obras en cinco sectores

^{35/} Ibid, pág. 97.

clave: energía, transporte, agua, construcción y telecomunicaciones. La directiva de 1990 contiene asimismo una cláusula que permite a los gobiernos ignorar las ofertas procedentes de fuera de la CE si no son más de un 3% más baratas que la mejor oferta comunitaria.

La norma relativa a las compras del sector público es también una de las que menos se aplican entre las normas comunitarias en materia de competencia. En 1986, los contratos de compras en los países de la CE tuvieron un valor medio de entre el 7% y el 10% del PIB comunitario. Sin embargo, se ha estimado que sólo el 5% de los contratos se concedieron a empresas de otros países de la CE, y muchos de ellos se concedieron sin licitación competitiva^{36/}. Todos los contratos de valor superior a una determinada cantidad deben recibir una publicidad amplia y deben figurar en el boletín de compras de la CE, y también ha de establecerse un período de tiempo razonable para presentar las ofertas. El contrato ha de concederse después al que haya presentado la oferta fiable más barata, con independencia de su nacionalidad. En la práctica, en el boletín de la CE sólo se publican los grandes contratos nacionales. La mayoría de los contratistas son elegidos según los métodos tradicionales de reputación y ubicación. Esto ocurre especialmente en los contratos de los gobiernos regionales.

Las compras realizadas por las autoridades nacionales y locales siguen viéndose afectadas por especificaciones que tienden a favorecer claramente a los proveedores internos. La Comisión ha tratado de luchar contra esta tendencia, por ejemplo por medio del Banco Europeo de Inversiones, pero su éxito se ha visto limitado al no existir una evaluación de procedimiento para los licitadores.

Una de las razones de este problema es que los gobiernos no están aún convencidos de que el sector público se beneficiará del mercado único tanto como el sector privado. Por consiguiente, las industrias del sector público están frecuentemente protegidas, en especial porque constituyen un importante empleador o industria en muchos países de la CE.

^{36/} Welford R. y Prescott K., 1992. pág. 92.

Hay razones justificables para que un gobierno conceda los contratos de compra a las empresas locales. La proximidad geográfica es importante ya que muchos contratos del sector público comportan un servicio y un mantenimiento prolongados. Hay también barreras lingüísticas y culturales. Con todo, en la concesión de los contratos también hay sesgos que se deben a razones políticas. Un gobierno suele preferir conceder el contrato y proporcionar el trabajo resultante a la gente que le vota y que es fuente de sus ingresos. El resultado es que, incluso al nivel de los gobiernos nacionales, más del 90% de los contratos se celebran con empresas nacionales.

Otra razón de la dificultad que entraña establecer una licitación nacional no sesgada es que obligar estrictamente al cumplimiento de este sistema podría a veces socavar los objetivos de la política social y regional del Mercado Común. Si la licitación no tuviera sesgo alguno, de ello podrían derivarse ventajas para las grandes empresas de ingeniería situadas en el centro de la Comunidad respecto de las empresas más pequeñas de la periferia. Ello podría asimismo hacer más profunda la disparidad tecnológica que ya existe entre los Estados miembros tecnológicamente fuertes y débiles al bloquear una importante fuente de estímulo para las empresas industriales locales.

Aunque el sesgo en las compras del sector público sigue siendo un problema, se está avanzando. Como ejemplo cabe citar el asunto Bouygues, de 1989, relativo a la especificación del Gobierno danés de que debían usarse materiales y mano de obra locales para un proyecto de construcción local. El Tribunal Europeo falló a favor de la empresa constructora francesa que había presentado una demanda contra el Gobierno de Dinamarca.

2.3. La eficacia de la política de la competencia de la CE

Para evaluar la eficacia de las normas básicas de la competencia incluidas en el Tratado de Roma es necesario examinar 1) la evolución de la legislación y las decisiones de la Comisión,

2) su aplicación en las decisiones de los tribunales y 3) los cambios positivos habidos en el mercado de la CE que podrían atribuirse a la política comunitaria en materia de competencia.

1. La evolución de la legislación de la Comisión indica que, dentro de las facultades de que ha dispuesto, ha sido eficaz a la hora de modificar y ampliar las normas de la competencia en respuesta a los cambios experimentados por el mercado de la CE.

La eficacia de la Comisión a la hora de aplicar la política de la competencia se debe básicamente a las importantes facultades que le concede el Tratado de Roma. Las normas de la competencia esbozadas en este Tratado tenían un carácter general y no comprendían el proceso de ejecución en la práctica. Así, la elaboración de los detalles técnicos de aplicación se les dejaba a la Comisión y a su órgano ejecutivo sobre la política de la competencia, la DG IV, y a la jurisdicción del Tribunal Europeo de Justicia. La Comisión gozaba así de amplias posibilidades para aplicar e interpretar la política de la competencia, incluso durante los decenios de 1960 y 1970, en los que el Consejo estuvo bastante inactivo como resultado del estancamiento político entre los Estados miembros.

Lo que la Comisión no podía hacer era introducir nuevas leyes de la competencia sin la ratificación del Consejo. Por esta razón, algunas propuestas sufrieron un gran retraso y se tuvieron que modificar considerablemente para llegar a un consenso. La Comisión trató de sortear este problema basándose en el marco existente y tratando de aplicarlo, mediante nuevas interpretaciones y sentencias del Tribunal, a nuevas esferas. Pero su éxito fue a este respecto limitado, como demuestra el ejemplo del control de las fusiones. Un problema parecido se dio con las ayudas estatales, que la Comisión no fue capaz de frenar suficientemente cuando la cuestión se planteó en el decenio de 1970.

Parece, por tanto, que la política de la CE en materia de competencia deja algo que desear en cuanto a su independencia

respecto de los factores políticos y de otras políticas de la Comunidad.

La falta de independencia de la Comisión se refleja también en la limitada financiación de que dispone la DG IV. Un examen histórico de los logros de la Comisión y de su DG IV pone de manifiesto que han alcanzado sus mayores éxitos en las esferas en las que han podido contar con más recursos. Por ejemplo, el avance más importante en la aplicación de las normas de la competencia se ha producido en la cuestión de la integración vertical, a la que se asignaron la mayor parte de los recursos. Los acuerdos horizontales constituyen un ejemplo del efecto negativo de la falta de financiación. La Comisión no disponía de los recursos necesarios para hacer frente al gran número de casos y de situaciones complejas. La cantidad de trabajo que comportaban casos como los de Materias colorantes y Cártel del azúcar hizo que la DG IV dudara en proseguirlos sin pruebas claras.

Es aún mucho lo que ha de hacerse en materia de política de la competencia, especialmente en cuanto a la elaboración de directrices y exenciones por categorías. Parte del problema reside en que la diversidad de acuerdos y empresas dificulta la definición de las exenciones por categorías.

2. La política de la competencia fue uno de los primeros ámbitos de actividad jurídica y judicial en la Comunidad Europea, y ya a principios del decenio de 1970 se había acumulado una cantidad notable de jurisprudencia y legislación derivada, que se añadían a las disposiciones originales del Tratado de Roma.

El éxito de la política comunitaria de la competencia puede atribuirse en gran parte a las sentencias del Tribunal Europeo de Justicia, que con frecuencia han respaldado los puntos de vista de la Comisión.

En los dos primeros decenios de la CE, cuando la Comisión consideraba que la principal infracción del Artículo 85 era la integración vertical, el Tribunal Europeo se mostró de acuerdo con

esa opinión en sus sentencias. Cuando la atención se centró en las fusiones y las ayudas estatales, en el decenio de 1980, de nuevo las decisiones del Tribunal lo reflejaron. En la práctica, la cooperación entre el Tribunal Europeo y la Comisión fue una cooperación satisfactoria, que impulsó constantemente la política de la competencia. Pero el hecho de que la Comisión necesitara vitalmente el respaldo del Tribunal Europeo pone de manifiesto el insuficiente poder de la Comisión para ocuparse de nuevas esferas de la política de la competencia que no se contemplaran en las normas originales correspondientes.

La incapacidad de la Comisión para aprobar nuevas leyes de la competencia sin la ratificación del Consejo sigue siendo un problema, especialmente a la luz de las cuestiones que plantea la interacción entre la política de la competencia y la política industrial y la de ciencia y tecnología. Por tanto, es probable que se produzcan conflictos entre la política industrial y la política de la competencia.

3. En el mercado de la Comunidad se han producido tres cambios importantes que pueden atribuirse a la política de la competencia.

En primer lugar, se ha elevado notablemente el nivel de la competencia dentro de la CE en comparación con la situación existente en 1957. La industria está notablemente menos concentrada, y en la mayoría de los sectores es más fácil el acceso al mercado. Esto se aprecia sobre todo en los sectores maduros de la siderurgia y los textiles.

El cambio en el nivel de competencia existente en el mercado de la CE puede atribuirse también a la cooperación de la mayoría de los Estados miembros a la hora de aprobar y aplicar normas nacionales al respecto. No obstante, esta cooperación fue concebida e impulsada por el marco comunitario común establecido en 1957 y promovido de manera constante por la Comisión. Este hecho indica lo importante que es una política común de la competencia para un acuerdo comercial regional, no sólo como instrumento de control, sino también porque

ofrece un marco, un ejemplo y una orientación para el derecho nacional de la competencia.

El segundo cambio que se debe al éxito de la política de la CE en materia de competencia es que las empresas europeas conocen el derecho comunitario y están acostumbradas a manejarlo. En la actualidad las empresas tienden mucho más que hace 30 años a considerar el derecho de la CE antes de adoptar medidas. Esto se debe principalmente a las sentencias del Tribunal Europeo y a las fuertes sanciones que éste ha impuesto en los últimos años por infracciones del derecho comunitario de la competencia, así como a las publicaciones que ha hecho la Comisión para mejorar su conocimiento.

El tercer cambio que podría atribuirse a la política comunitaria de la competencia es la modificación de las normas nacionales de los Estados miembros en esta esfera. Cuando en 1957 se firmó el Tratado de Roma, sólo Alemania tenía una política de la competencia completa. Poco después muchos Estados miembros adoptaron medidas para legislar la situación de la competencia. Estas leyes se han ido haciendo más estrictas con el paso de los años. Hoy todos los Estados miembros de la Comunidad, salvo Italia, tienen leyes nacionales en materia de competencia, y en muchos Estados esas leyes son más rigurosas que el derecho comunitario. El desarrollo de las normas nacionales en materia de competencia fue el resultado de una mayor conciencia de los problemas de la competencia dentro del marco de la CE y de la mayor atención que en él se les prestaba.

2.4. La interacción de la política de la CE en materia de competencia con otras políticas comunitarias

2.4.1. La política industrial de la CE

El primer marco de política industrial

La política industrial de la CE no se concibió inicialmente como una política comunitaria común. Más bien se trataba de una colección fragmentada de instrumentos de política, cada uno de los

cuales estaba encaminado a conseguir un objetivo diferente. Con el establecimiento de la CECA, fue al principio un método para reestructurar las industrias del carbón y del acero. Se estimaba que estas industrias tenían una importancia vital debido a su elevado peso relativo en el producto industrial y en el empleo y a su importancia para la capacidad de emprender una guerra. Después la política industrial se amplió y se combinó con la política regional para ayudar a esas industrias en su proceso de reestructuración gradual. Así, la CECA se dedicó a los esfuerzos por reestructurar la industria del carbón y del acero con el objetivo de reducir el exceso de capacidad e incrementar la eficiencia y la productividad. Orientada por este objetivo, la CECA aprobó legislación que permitía las ayudas estatales a las industrias del sector únicamente si estaban encaminadas a aplicar un programa de reestructuración. La Comunidad contribuyó asimismo directamente a programas de reestructuración, al redespliegue y también a la financiación de sistemas de jubilación anticipada.

El importante poder legislativo de la CECA le permitía actuar en épocas de crisis para aliviar la difícil situación de la industria del carbón y del acero. Además de la declaración de una "crisis manifiesta" en 1982, la CECA decidió asimismo que no se concedieran subvenciones nacionales a la industria del acero después de 1985. Todos los programas de inversión en este sector debían ser aprobados por la Comisión, y no se aceptaba ningún programa que no contuviera un plan de reestructuración para la empresa, normalmente en el sentido de reducir su capacidad. Conforme al Tratado de Fusión de 1967, la Comisión Europea sigue teniendo autoridad ejecutiva para controlar la producción y los precios del acero, y con arreglo a los Artículos 58 y 61 del Tratado de París la Comunidad está facultada para declarar la crisis manifiesta de la industria.

Quizás el logro más importante de la CECA ha sido que durante los primeros años del decenio de 1980 consiguió impedir el dumping recíproco entre los principales países productores de acero. Ello podría haber conducido a la destrucción total de la industria.

Asimismo, la CECA desempeñó un papel decisivo en la reducción de la capacidad, la racionalización y la mejora de la eficiencia en estos sectores durante el decenio de 1980 (sobre todo mediante contingentes y restricciones de precios), aunque ambos sectores, en especial el del acero, siguen precisando una reestructuración, particularmente en los Estados miembros que, como España, siguen teniendo un PIB per cápita relativamente bajo.

La CECA combinó de manera satisfactoria la política de la competencia y la política industrial de la CE. En el caso de las industrias maduras, el problema reside más en los programas nacionales de ayuda. No obstante, algunas medidas de política industrial adoptadas por la CE han sentado las bases para posibles conflictos con la política de la competencia.

La mayor parte del apoyo comunitario a los sectores industriales maduros, como los textiles y el cuero, han consistido en apoyo a programas de I+D o en ayudas a regiones dependientes de la industria textil por conducto del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Aunque parte de esta asistencia a sectores maduros podría considerarse *ex post* que han retrasado en vez de acelerar el proceso de ajuste y de reducción de la capacidad, han servido para conseguir otros objetivos sociales.

Otra forma de asistencia al nivel de la CE han sido los acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones. Durante el decenio de 1970, estos acuerdos se utilizaron con frecuencia para proteger por ejemplo las industrias textiles locales por medio de los Acuerdos Multifibras. Igualmente, estas medidas comerciales podrían haber retrasado el ajuste, aunque contribuyeron a la gradual desconcentración y al crecimiento de la productividad del sector textil, objetivos que se consiguieron principalmente en la segunda mitad del decenio de 1980.

Otro elemento más importante de disuasión de la competencia debida al marco inicial de la política industrial de la CE fue la política en materia de concentración.

En el decenio de 1960, bajo la influencia de las ideas norteamericanas sobre la organización industrial, la CE trató de aprovechar el vínculo entre el tamaño y la competitividad. Este objetivo se persiguió asimismo al nivel nacional: por ejemplo, los Gobiernos de Francia, el Reino Unido, Italia y muchos otros países introdujeron políticas encaminadas a elevar el nivel de concentración en diversos sectores clave, como el de los textiles, vehículos a motor, etc.^{37/}.

Podría aducirse que esta estrategia de incrementar las economías de escala al tiempo que se reducían las barreras intracomunitarias hizo que la CE tolerara las posibles consecuencias negativas de una estructura de mercado concentrada, como los acuerdos de cártel. Los encargados de formular las políticas llegaron a la conclusión de que los beneficios derivados de la concentración superarían probablemente sus costos, en primer lugar porque se creía de manera generalizada que las economías de escala eran más rentables, y en segundo lugar porque se partía de que en última instancia el costo del monopolio sería muy bajo. En tercer lugar, se pensaba que la próxima integración del mercado europeo permitiría a las empresas realizar economías de escala sin llegar a un nivel de concentración que alterara la estructura del mercado.

El único de estos argumentos que sigue siendo aplicable hoy es el de que el mercado comunitario ampliado permitiría un aumento de las empresas sin modificar la estructura del mercado. Sin embargo, las políticas de apoyo a las grandes empresas nacionales no incrementaron necesariamente la competitividad internacional. Los grandes líderes nacionales fueron los principales beneficiarios de las políticas nacionales de industria y tecnología. La comodidad de la subvención nacional, del trato preferencial en las compras del sector público, etc. hizo que las empresas grandes fueran muchas veces renuentes a establecer vínculos transfronterizos y contribuyó

^{37/} El paradigma de las economías de escala se propuso efectivamente en Francia, que fue el primer Estado miembro que propuso medidas para fomentar la concentración mediante fusiones transfronterizas, planes fiscales y una legislación coordinada del derecho de sociedades en la CE y al nivel nacional.

poco a incrementar su capacidad de competir en mercados abiertos^{38/}.

Es precisamente en los sectores que gozaban de una protección nacional frente a la presión externa donde el ajuste económico ha sido lento, el nivel de competitividad bajo y limitada la contribución al crecimiento y el empleo. Esto puede observarse por ejemplo en la industria del automóvil en Francia e Italia. Aunque la CE ha venido suprimiendo los contingentes nacionales respecto de los bienes industriales suministrados por proveedores no comunitarios, en este sector sigue habiendo acuerdos de limitación voluntaria, y lo mismo ocurre en los sectores de la electrónica, el calzado y los textiles.

A lo largo de los decenios de 1960 y 1970 la legislación de la CE fomentó las fusiones transfronterizas, pero las políticas de los Estados miembros solían animar a las empresas nacionales a conservar su carácter nacional. Esto tuvo tres consecuencias.

En primer lugar, el proceso temprano de concentración en el decenio de 1960 motivó una transformación de la economía empresarial en Europa, de signo contrario a la situación en los Estados Unidos, con una modalidad horizontal de fusiones de empresas que competían en el mismo sector.

En segundo lugar, las fusiones se realizaban al nivel nacional o intervenían en ellas empresas no comunitarias, en su mayoría estadounidenses. Con ello, no se consiguió la concentración transnacional en el seno de la Comunidad.

En tercer lugar, la mayoría de las empresas estadounidenses aprovechó el clima favorable a la concentración estableciendo redes transnacionales en Europa. Estas empresas ya tenían experiencia en actuar en un mercado grande y diverso, no tenían los beneficios nacionales de las empresas europeas locales y estaban acostumbradas a unas leyes contra la concentración mucho más estrictas. Así, durante el decenio de 1960, importantes empresas estadounidenses como

^{38/} Pelkmans, en Ludlow (1991).

GM e IBM se establecieron con una fuerte presencia en el mercado europeo.

Diversos estudios experimentales sugieren que los costos sociales del aumento de la concentración fueron en los decenios de 1960 y 1970 mucho menos favorables de lo que se estimaba originalmente. En una comparación de la competitividad internacional del Reino Unido, Alemania y los Estados Unidos se llegó a la conclusión de que "las diferencias de productividad se deben mucho menos a diferencias en el tamaño de las empresas que a diferencias en las relaciones laborales, la capacitación y la disponibilidad de trabajadores calificados"39/. Es posible, en consecuencia, que la política industrial de los decenios de 1960 y 1970 en materia de concentración estuviera mal enfocada.

La falta de poder judicial de la Comisión le impidió detener el proceso de concentración en la CF cuando se pusieron de manifiesto sus efectos negativos. Para corregir esta situación hubo que esperar a 1989, cuando los Estados miembros finalmente llegaron a un consenso sobre los nuevos reglamentos40/.

El nuevo marco de política industrial

Pese a la importancia de la CECA y a su pertinencia política en los momentos de su creación, durante el decenio de 1980 se vio con claridad que como instrumento de la política industrial era insuficiente. Sólo comprendía dos sectores industriales, cuyo peso relativo en el producto industrial se ha reducido considerablemente a lo largo de los años. Había también otros problemas: el método *ex post* de asistencia industrial de la CECA era ineficiente, el apoyo para obtener economías de escala era cada vez más incapaz de producir los beneficios esperados, la industria europea no pudo hacer frente

39/ Para un examen más amplio de la primera política de la CE y sus efectos sobre la industria, véase Geroski y Jacquemin (1989, págs. 198 a 334).

40/ Es posible asimismo que en el futuro se pongan de manifiesto otros nuevos defectos del marco de la política de la competencia, defectos que la Comisión no podrá corregir eficazmente sin la cooperación del Consejo. Esto sugiere que es necesario mejorar los procesos de adopción de decisiones para que sea posible modificar con más rapidez las leyes de la competencia que sean ineficaces o ineficientes.

de manera eficaz a las conmociones económicas del decenio de 1970 y primeros años del de 1980, y la capacidad de innovación y la competitividad de los sectores de alta tecnología se deterioraban con rapidez.

En la actualidad, el mayor grado de unificación derivado del Acta Unica Europea demuestra que una política industrial común era un requisito previo para la realización de un mercado interior y para elevar la competitividad internacional de la Comunidad. Era evidentemente necesario sincronizar el marco de la CECA, los programas de I+D en cooperación y los programas regionales en una única política industrial común.

La CE desarrolló el concepto de una política industrial, contenido en la comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 30 de octubre de 1986, sobre la base de la amplia impresión de que se necesitaba ayuda para que la industria europea pudiera recuperar la competitividad mundial que parecía estar perdiendo. El marco para una nueva política industrial fue publicado por la Comisión en noviembre de 1990 y después llegó a conocerse como Informe Bangemann.

El Informe Bangemann definía los objetivos de una nueva política industrial como un crecimiento a largo plazo, un entorno macroeconómico estable y un mercado libre y competitivo. Se proponían para alcanzar esos objetivos las políticas siguientes: el establecimiento de normas y regulaciones comunes, la apertura de las compras del sector público, la abolición de los contingentes nacionales, un marco jurídico común para las empresas, la creación de redes transeuropeas, programas encaminados a contribuir a la formación y competitividad de las pequeñas y medianas empresas, políticas para promover la inversión internacional y políticas para reforzar la competencia, tanto en el mercado interno como en el comercio mundial.

En el Informe Bangemann se mencionan la libre competencia y el mercado abierto como bases de la nueva política industrial. Así, según el informe, la política de la competencia tiene un papel

esencial en la realización del mercado común europeo, y se aplica también al comercio exterior. Por ejemplo, la CE no sólo debe suprimir barreras como los acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones, sino también deben reducirse las barreras en los países extranjeros, como los límites a la IED en el Japón.

No obstante, es difícil entender cómo podría la CE suprimir todas las barreras comerciales que se oponen a las empresas no comunitarias. Las presiones políticas de los principales sectores industriales, como los del motor y los textiles, suponen importantes obstáculos. Asimismo, será difícil conseguir la apertura de los mercados exteriores a la inversión europea.

Otra cuestión es que, aunque la nueva política de la CE consista en abrir su mercado a la competencia, la CE sigue utilizando subvenciones y otras políticas de apoyo a los sectores de alta tecnología, que se consideran de importancia estratégica. Los dos enfoques pueden fácilmente entrar en colisión en cualquier momento sobre cuestiones de comercio exterior, especialmente porque existe la tentación de utilizar políticas de apoyo dirigidas a objetivos concretos, al haber demostrado su eficacia en países como el Japón, para construir capacidades locales de producción y desarrollo.

Otra cuestión más es que, aunque la CE ha reconocido la necesidad de incrementar la competencia, siguen sin estar claras las ventajas de la concentración. Es posible que la nueva política industrial y de tecnología fomente el tipo de concentración que no promueve la competitividad, como las fusiones horizontales, y promueva un comportamiento anticompetitivo. Ya se ha producido una queja en el sentido de que los programas conjuntos de I+D iniciados por la Comunidad han permitido la celebración de acuerdos ilícitos entre grandes empresas europeas. Estos programas fueron iniciados por la CE, junto con las principales empresas europeas de TI, a mediados del decenio de 1980. Parece que han conseguido fortalecer los vínculos transnacionales entre empresas dentro de la Comunidad, pero sus efectos beneficiosos sobre la competitividad internacional

de la industria europea de alta tecnología siguen siendo una cuestión muy debatida^{41/}.

La política de la competencia y la política industrial y tecnológica de la CE pueden contradecirse entre sí, como ocurrió durante el decenio de 1960, cuando la política industrial de apoyar una mayor concentración por medio de fusiones llevó al establecimiento de posiciones dominantes y a la explotación abusiva de éstas. Hoy, análogamente, es muy posible que la política industrial de apoyar la I+D en cooperación y la cooperación transnacional entre empresas conduzca a ese mismo resultado como un efecto secundario no previsto. Las empresas europeas podrían utilizar los programas de I+D en cooperación para reforzar su posición dominante en el mercado^{42/}, en vez de para reforzar sus capacidades tecnológicas y su competitividad.

Aunque sigue habiendo importantes problemas a la hora de aplicar una política industrial común, el principal argumento a su favor es que la integración económica de los Estados miembros acabará por hacer ineficaces y onerosas sus políticas industriales nacionales, ya que una política aplicada sobre un mercado mucho mayor probablemente tendrá más influencia que las políticas nacionales^{43/}. La supresión de barreras comerciales como las relativas a las compras del sector público y las ayudas estatales significa también la supresión de los principales instrumentos nacionales de política industrial^{44/}.

La política de la competencia puede entrar en conflicto asimismo con políticas encaminadas a proteger la industria local, como las normas de origen, las normas antidumping y los acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones.

Las normas de origen son un elemento necesario y característico de una zona de libre comercio. Los principales

^{41/} Véase Mytelka (1992).

^{42/} Aunque los recursos asignados por la CE a los programas de I+D en cooperación constituyen únicamente una pequeña parte del gasto total en I+D de las empresas de la CE.

^{43/} Para un análisis más amplio de los argumentos a favor de una política industrial común, véase Nicolaidis (1993).

^{44/} Ibid, pág. 12.

problemas que se plantean son con qué amplitud deben utilizarse y con qué fin.

En 1968, la CE definió el origen como el lugar en el que un bien sufría su última transformación importante. No obstante, esta especificación recibió diferentes interpretaciones, y en el decenio de 1980 se establecieron normas más precisas. Estas son las que hoy constituyen las normas de origen comunes de la CE, distintas de los requisitos de cada Estado miembro por separado. Por ejemplo, en el sector de la radio y la televisión se precisa un 35-45% de valor añadido en la CE; en los automóviles fabricados en países de la AELI se precisa un contenido local del 60%; y los circuitos integrados electrónicos se consideran hechos en la CE si la impresión en el silicio se ha realizado en uno de los Estados miembros. La Comunidad tiene también un arancel común del 14,9% sobre las importaciones de circuitos integrados.

Un efecto destacable de las normas de origen ha sido incrementar la inversión extranjera en la CE. Esto ha beneficiado a la economía europea mediante un incremento de las vinculaciones de diversos tipos en materia de empleo, oferta y usuarios y mediante la transferencia de tecnología. Los inconvenientes menos destacables, son que con frecuencia han llevado a un notable exceso de capacidad en esos sectores.

En otras palabras, el establecimiento de plantas de manufactura y de filiales en la Comunidad ha dado con frecuencia a las empresas extranjeras una posición competitiva en el mercado local que probablemente no habrían obtenido nunca como exportadores desde un país no comunitario. Estas destacadas ventajas de la IED han hecho de ésta un claro instrumento de política industrial de varios Estados miembros y regiones de la CE.

La CE los ha utilizado para controlar el nivel de las importaciones no comunitarias que compiten con la producción de la CE, especialmente las procedentes de países de reciente industrialización. Como estos acuerdos son bilaterales e imponen límites a las exportaciones y no a las importaciones, quedan fuera

del ámbito de las normas del GATT. Ello los hace aún más atractivos como medio de protección.

En las importaciones de automóviles japoneses en países de la CE hay toda una gama de contingentes (un acuerdo reciente limita la exportación de automóviles japoneses a la CE a un millón de unidades en 1994), pero la Comisión ha propuesto la eliminación gradual de los contingentes de aquí a 1999.

El problema con esos acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones, como sucede con todas las barreras no arancelarias, es su escasa eficacia como medio de promover el ajuste industrial. Además, dada la amplia diferencia que existe entre las limitaciones que imponen los distintos Estados miembros de la CE a los países no comunitarios, es probable que la normalización del nivel de los contingentes europeos se enfrenta a una gran resistencia y tenga pocas posibilidades de ser muy eficaz.

La experiencia estadounidense indica que la limitación voluntaria de las exportaciones y las normas sobre contenido local tienen un efecto relativamente reducido. Han contribuido a incrementar la inversión y producción japonesas en los Estados Unidos y han elevado los precios de los automóviles importados japoneses con escaso efecto sobre la demanda, lo que ha incrementado la rentabilidad de esas importaciones. Es poco probable que con esas políticas se solucionen los problemas más fundamentales de por ejemplo la industria automovilística europea, cuyos niveles de productividad son más bajos que los de la mayoría de sus rivales japoneses.

Las medidas antidumping pueden utilizarse como una amenaza para obtener limitaciones voluntarias de las exportaciones. Se han empleado en la Comunidad y en los Estados Unidos. El problema en este caso son las represalias. En la actualidad hay indicios de que el empleo de las leyes antidumping se está extendiendo a los países de reciente industrialización, lo que podría amenazar a las exportaciones de la CE en el futuro.

De la misma manera que el antiguo marco de política industrial de la CE contrarrestaba muchas veces la aplicación eficiente de la política de la competencia, el nuevo marco de la política industrial plantea problemas tanto viejos como nuevos para la competencia. Parece que los principales riesgos están vinculados a la mayor utilización e importancia de los instrumentos de protección industrial, como las normas de origen y los acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones, para limitar el comercio exterior. Los instrumentos de la nueva política industrial como el apoyo a los planes de I+D en cooperación podrían obstaculizar en el futuro la libre competencia y modificar la estructura del mercado dentro de la Comunidad, pero esto parece actualmente improbable debido al nivel relativamente pequeño de los recursos asignados a estos programas.

2.4.2. La política de la CE en materia de ciencia y tecnología

En el decenio de 1980 los Estados miembros de la CE se dieron cuenta de que su infraestructura tecnológica era inferior a la del Japón y los Estados Unidos, y de que su balanza comercial con esos países estaba empeorando. Además, se puso de manifiesto que el apoyo de I+D en algunos sectores sería una carga enorme para un solo Estado miembro, y por lo tanto no se produciría sin una cooperación dentro de un marco comunitario. Se pensaba que la cooperación entre las principales empresas comunitarias de tecnología de la información produciría la fuerza que se necesitaba para competir con las empresas estadounidenses y japonesas.

La política de ciencia y tecnología de la CE forma parte del nuevo marco de política industrial y adopta la forma de un apoyo directo a proyectos de I+D, sean cooperativos o no. Su objetivo es incrementar la competitividad de la industria de la CE, especialmente del sector de alta tecnología, fomentar las alianzas y redes transfronterizas y mejorar la infraestructura industrial. Esto se consigue iniciando y prestando apoyo a programas de investigación cooperativos y estableciendo organizaciones y comisiones que

proporcionan una infraestructura para las nuevas tecnologías de punta y el aprovechamiento innovador de la tecnología.

La CE facilita también el cambio industrial y el avance tecnológico por medio de políticas encaminadas a que el clima económico sea más favorable a la innovación. Esto se lleva a cabo mediante legislación para proteger los derechos de propiedad intelectual, normas del derecho de sociedades para permitir las fusiones y la cooperación entre los países, un sistema de patente comunitaria (que ha introducido cambios en el sistema de reconocimiento mutuo), la unificación de las normas técnicas y de la normativa de seguridad, y la promoción del intercambio de información.

La aprobación del Acta Unica Europea en 1987 proporcionó una base nueva y explícita para la política de I+D que se basaba en la respuesta positiva que había tenido el programa ESPRIT, iniciado en 1983. El primer programa marco general de I+D de la CE se desarrolló desde 1984 hasta 1987 y estableció una estrategia común en el ámbito de la investigación y tecnología. Este programa comprendía ocho esferas de acción: salud, tecnología de la información (ESPRIT y RACE), modernización de la industria (BRITE), biotecnología (BAP), energía (JET y NET), asistencia para el desarrollo, explotación de los recursos marinos y mejora de la cooperación científica y tecnológica en Europa.

Para facilitar la I+D cooperativa, se amplió el Artículo 85 del Tratado de Roma de manera que permitiera los acuerdos entre empresas respecto de una I+D conjunta precompetitiva. En 1984 la Comisión aprobó un reglamento sobre "exención por categorías" para los acuerdos de I+D entre empresas, según el cual se podía celebrar el acuerdo sin notificarlo previamente a la Comisión. La exención permitía asimismo la explotación comercial conjunta de los resultados de la investigación, lo que constituía un cambio considerable con respecto a las directrices anteriores del Artículo 85.

Se aprobó después un segundo programa marco para su ejecución entre 1987 y 1991. Se amplió su ámbito de aplicación para incluir

otras esferas de investigación. En 1990 se aprobó el tercer programa marco para los años 1990 a 1994, y en la actualidad se está elaborando un cuarto programa marco.

Resulta difícil determinar si estos programas han incrementado la competitividad de los sectores de alta tecnología de la CE. Entre las críticas que se han hecho a los programas figuran las siguientes: dispersan en exceso los recursos al financiar demasiados proyectos, la coordinación entre los diversos programas es insuficiente, el calendario temporal es demasiado largo, y prestan apoyo en esferas en las que Europa no tiene una ventaja comparativa, como en el equipo de computadora y en los semiconductores, en vez de en los programas de computadora y la integración de sistemas. En respuesta a estas críticas, el tercer programa marco ha orientado de manera más directa los proyectos de investigación y ha hecho más hincapié en el desarrollo industrial. Esto podría significar que los programas de innovación podrían convertirse en una política industrial directa para los sectores de alta tecnología.

No obstante, se afirma que estos programas han conseguido elevar el nivel de cooperación transeuropea entre empresas en materia de I+D, aunque siguen siendo objeto de debate sus eventuales beneficios en términos de incremento de la competitividad. No obstante, hay una cuestión de política que es crucial y considerarse en este contexto: en primer lugar, ¿hasta qué punto estas iniciativas han llevado a una mayor cartelización de la industria europea de TI, con una fijación monopolística de los precios como costo principal para los consumidores europeos? En segundo lugar, ¿hasta qué punto los beneficios de estos programas de I+D han ido a parar a empresas extranjeras, de manera directa o indirecta, por medio de alianzas estratégicas?

Estas preguntas se plantean asimismo en el contexto de la política industrial y de la política de comercio exterior. Ya hemos mencionado el aspecto negativo del apoyo estratégico a la industria, que es un aumento de la tensión en el comercio mundial y la exclusión de empresas que llevan existiendo mucho tiempo en la Comunidad y que

constituyen una parte vital de las vinculaciones de mercado y del empleo. No obstante, hay otro aspecto de la cuestión que ha de considerarse: el beneficio que podrían obtener las empresas extranjeras de los programas comunitarios de I+D por medio de alianzas, filiales y fusiones, beneficios que de no ser así habrían ido a parar a empresas locales. La situación es de conflicto claro, y la CE debe enfrentarse a ella^{45/}.

Freeman y Soete^{46/} han señalado que los proyectos cooperativos deben estar sujetos a dos límites para impedir que cambie la estructura del mercado y que se produzca una burocratización. En primer lugar, deben estar limitados en el tiempo. Una vez que se han alcanzado los fines del proyecto (como establecer redes transeuropeas de información y una cooperación entre empresas en materia de I+D), debe ponerse fin al proyecto. En general, la cooperación directa entre empresas debe ser lo más limitada posible. Ha de hacerse más hincapié en construir redes por conducto de órganos neutrales, como institutos de tecnología. En segundo lugar, los proyectos deben tener un ámbito limitado. Deben consistir únicamente en una pequeña fracción de la I+D total de la empresa. Los grandes esfuerzos de innovación deben canalizarse a través de la I+D interna.

2.4.3. La política regional de la CE

La política regional de la CE se creó originalmente para ayudar a las regiones que dependían claramente de un sector industrial en declive. Por consiguiente, la política regional puede considerarse como un componente de la política industrial de la CE.

Por razones históricas, las industrias tradicionales -llamadas hoy industrias maduras- solían estar próximas entre sí. Así ocurría especialmente en los sectores del acero y el carbón, debido a su fuerte dependencia respecto de recursos naturales. Esto ha hecho que

^{45/} Para un examen más detallado de esta cuestión véase Soete, 1992.

^{46/} Freeman y Soete, 1991, pág. 22.

varias regiones de la Comunidad dependan en exceso de esas industrias.

A partir de mediados del decenio de 1970 la política regional de la CE empezó a desempeñar un papel más importante como un medio de mejorar la cohesión económica dentro de la Comunidad. El debate que se celebró en ese decenio sobre la forma de acelerar el proceso de integración económica, junto con la primera ampliación de la Comunidad, puso en primer plano el tema de la convergencia. En 1975 se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, y se reformó y amplió el Fondo Social Europeo. En ese mismo decenio de 1970 se creó igualmente la sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria.

Esta mayor atención a las cuestiones regionales no se debió únicamente a la adhesión de nuevos países con un PIB per cápita más bajo y a la creciente necesidad de convergencia económica, sino también a otros factores. Por ejemplo, el desplazamiento de la política industrial y de la competencia al nivel comunitario significaba que la CE tenía que prestar asimismo asistencia regional, algo que proporcionaban anteriormente los gobiernos nacionales. Los recursos asignados a los fondos estructurales se han incrementado notablemente desde entonces, con una duplicación entre 1987 y 1993, y actualmente representan el 25% del presupuesto comunitario.

La importancia de las cuestiones regionales se pone de manifiesto también en la inclusión de la cohesión como objetivo de la CE, en el Artículo 130a, aprobado por la Comisión en 1988. La cohesión fue también un factor destacado a finales del decenio de 1980 en las medidas adoptadas para realizar la Unión Económica y Monetaria. La actitud oficial de la CE, por ejemplo como se expresaba en el Informe Delors, publicado en 1989, era que "el principal objetivo de las políticas regionales no ha de ser subvencionar los ingresos y simplemente compensar las desigualdades en los niveles de vida, sino ayudar a igualar las condiciones de producción mediante programas de inversión en esferas como la

infraestructura física, las comunicaciones, la educación y el transporte".

En este contexto se plantea también la cuestión del papel que desempeña la inversión extranjera directa (IED) en las políticas nacionales de carácter regional de los Estados miembros. La inversión extranjera se ha convertido en una parte importante de la política regional de algunos Estados miembros de la CE, ya que puede transferir recursos y conocimientos técnicos y catalizar la reorganización de la producción local mediante un mayor número de vinculaciones anteriores y posteriores. Desde su entrada en la CE, los países de la península Ibérica experimentaron un crecimiento de la IED que contribuyó al incremento de las tasas de crecimiento del PIB a finales del decenio de 1980. La IED tenía sus niveles más altos en los servicios financieros y en las industrias con gran densidad de escala y avanzadas desde el punto de vista tecnológico^{47/}.

Los Estados miembros están divididos en cuanto al grado en que se debe permitir la IED. En estos momentos, la posición de la CE, según el Informe Bangemann, es favorable a la inversión extranjera como instrumento de política para promover la industria local. Por consiguiente, no es improbable que la Comunidad utilice instrumentos como las normas de origen para fomentar la inversión extranjera en su territorio.

2.4.4. La política de comercio exterior de la CE

La política de la CE en materia de competencia se ha aplicado tradicionalmente a las empresas extranjeras y a las actividades de las empresas de la CE en los mercados exteriores. La Comisión ha sostenido que los Artículos 85 y 86 no permiten adoptar medidas anticompetitivas contra una empresa extranjera sin tener pruebas. Antes de adoptar una medida, como por ejemplo antes de imponer derechos antidumping, ha de demostrarse que se ha causado un daño material a empresas de la CE. Además, las decisiones tanto de la

^{47/} Véase Pelkmans, en Ludlow (1991, pág. 83).

Comisión como del Tribunal Europeo, como la decisión sobre el cártel del azúcar en 1976^{48/}, prohíben celebrar acuerdos para controlar los precios de exportación. El fundamento que subyace a la actitud adoptada por la Comisión y el Tribunal Europeo no es necesariamente el de apoyar el comercio leal con países no comunitarios, sino impedir que los acuerdos relacionados con los mercados de exportación vayan afectando inevitablemente a la CE.

Tradicionalmente, los Estados miembros han fomentado los cárteles de exportación por el convencimiento de que los acuerdos y alianzas dispersarían los elevados riesgos que comportaban las actividades de exportación, agruparían los conocimientos y aptitudes y permitirían exportar a las empresas pequeñas y medianas. Los cárteles de exportación se han utilizado también como un medio de negociar acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones para proteger a la industria local. La Comisión sí que trató de restringir esta práctica promulgando directivas en las que se advertía que los acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones entre empresas privadas suponían una infracción de los Artículos 85 y 86. No obstante, la Comisión ha sido consciente de las repercusiones políticas de esta cuestión y por ello ha tendido a ser más indulgente con los acuerdos de este tipo. En consecuencia, no parece que el efecto de las normas de la competencia sobre el comercio internacional esté tan claramente definido como se esperaba originalmente.

El impulso hacia la realización del mercado interior estaba motivado en parte por el hecho de que se preveía un incremento de la competitividad internacional. Sin embargo, un mercado abierto de la CE es también un requisito previo indispensable para alcanzar este objetivo, ya que no puede conseguirse la competitividad internacional sin exponer la industria local a la competencia extranjera. Según este argumento, la política comercial y la política de la competencia han de complementarse entre sí.

^{48/} Véase Goyder (1988, pág. 394).

Jacques Pelkmans ha afirmado que la política comercial de la CE debe estar sujeta continuamente a dos pruebas: de qué manera afecta a la naturaleza y el grado de la competencia en el mercado único, y hasta qué punto es importante la competencia internacional para la competitividad de la CE en cada sector pertinente. La Comunidad debe someter también a estas pruebas a su política antidumping y a su política en materia de limitación voluntaria de las exportaciones. Es a la Comunidad a la que le interesa garantizar que su industria sea internacionalmente competitiva^{49/}.

La política industrial, la política de la competencia y la política comercial convergen en el punto en el que las políticas industrial y de comercio exterior, tanto nacionales como comunitarias, pueden socavar la libre competencia a un nivel mundial. Las barreras al comercio exterior, como los acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones, son un problema conocido, pero varias políticas industriales de la CE han suscitado una creciente oposición de los países con los que comercia la CE. Los Estados Unidos están lanzando ataques renovados contra los programas que cuentan con el patrocinio y la subvención de la CE.

A la luz de estos problemas comerciales, la política de la competencia tiene un importante papel que desempeñar no sólo con respecto al comercio intracomunitario, sino también en relación con el comercio exterior. Existen importantes distorsiones del comercio internacional que se deben a diferencias en materia de financiación pública y política industrial que no se han abordado de manera suficiente. Por ejemplo, los programas cooperativos de I+D que cuentan con el patrocinio de la CE han excluido en gran medida a las empresas de propiedad extranjera, algunas de las cuales llevan mucho tiempo establecidas en la Comunidad. Estas exclusiones podrían

^{49/} Jacques Pelkmans sostiene que una política comercial liberal es la forma más eficaz de política de la competencia. En apoyo de esta tesis, Pelkmans cita un estudio experimental realizado por Jacquemin y Sapir en el que se llega a la conclusión de que, por término medio, las importaciones procedentes de países no comunitarios tienen una repercusión competitiva mayor que las importaciones intracomunitarias. Véase Pelkmans, en Ludlow (1991).

aumentar las desigualdades de acceso a la tecnología y a la inversión.

Todo ello plantea el tema de las normas internacionales de competencia y comercio leal. Un acuerdo regional de comercio con una política de protección en materia de comercio exterior crea el riesgo de que en otras regiones y países surjan políticas industriales y de comercio exterior con carácter de represalia. Esas políticas podrían adoptar la forma de subvención complementaria, barreras arancelarias o no arancelarias o, en un caso extremo, llevar a una guerra comercial entre los principales socios comerciales^{50/}.

Pelkmans estima que "el mayor peligro a que se enfrenta la dimensión exterior de 1992 es que se impidan las presiones competitivas externas sobre la industria y los servicios de la CE"^{51/}. Es en los sectores donde la protección nacional ha seguido siendo sustancial en los que los ajustes han sido lentos y la contribución al crecimiento europeo ha sido negativa (la industria del automóvil, por ejemplo). Aunque la CE ha suprimido muchos contingentes respecto de la importación de bienes industriales, siguen aplicándose acuerdos de limitación voluntaria de las exportaciones a los textiles, los automóviles, la electrónica de consumo y el calzado.

A juicio de Pelkmans, la legislación que está vigente en la CE para controlar las fusiones no es suficiente. El principal defecto de la regulación es el criterio relativo al tamaño de la fusión. En muchos casos una empresa opera en mercados de diversos productos mediante varias fusiones y acuerdos. Así, aunque cada acuerdo no supera el umbral de tamaño establecido por la CE, una empresa podría incrementar significativamente su poder en el mercado de un solo producto por medio de múltiples acuerdos.

^{50/} Para un examen más amplio de los riesgos comerciales de las políticas industriales estratégicas, véase Soete, en Stanford (1992).

^{51/} Pelkmans, en Ludlow (1991, pág. 52).

3. Principales esferas de convergencia y fricción en el seno de la CE y con sus principales socios con respecto a la política de la competencia y a su interacción con otras políticas de la CE

3.1 El efecto de la política de la competencia de la CE sobre sus principales socios comerciales

Es inevitable que el mercado único europeo afecte a las relaciones comerciales mundiales. La posibilidad de que las empresas europeas incrementen su competitividad aprovechando las economías de escala que permite un mercado mayor incrementará probablemente la competencia internacional. Lo que más preocupa a los socios comerciales de la CE es que ésta se convierta en una "Europa fortaleza", temor que en parte ha sido justificado por las leyes sobre competencia extranjera. Entre ellas figuran la reciente reevaluación de las normas antidumping, la formulación de normas de origen sobre 14 productos y las menciones a la reciprocidad en materia de inversión extranjera y barreras arancelarias.

Históricamente, las empresas japonesas y estadounidenses han respondido a los avances del proceso de unificación aumentando de manera complementaria su inversión en la Comunidad. Tanto las empresas japonesas como las estadounidenses incrementaron notablemente su inversión en Europa en el decenio de 1980. Estas empresas estarán probablemente entre las primeras en beneficiarse del mercado interior de la CE, pues ya tienen experiencia en el establecimiento de actividades transfronterizas. Los Estados Unidos han invertido más que el Japón en la CE, en términos tanto absolutos como relativos, y lo han hecho en sectores de los que se espera que tengan altas tasas de crecimiento, como el de los productos farmacéuticos.

El reconocimiento del papel que la inversión extranjera puede desempeñar en la política regional es posiblemente una de las razones por las que la Comisión está adoptando una actitud más indulgente hacia las empresas japonesas que desean invertir en la CE, en

comparación con las empresas extranjeras que desean exportar a la CE. Sin embargo, esta política podría tener un efecto contraproducente, dada la importancia de los vínculos de oferta en la manufactura japonesa. Las empresas japonesas se quejan de que la CE no posee la infraestructura y la oferta de insumos que ellas necesitan. En consecuencia, las empresas de propiedad japonesa en la CE suelen recurrir a proveedores japoneses en vez de estimular la industria local.

No está clara la forma en que la unificación va a afectar a los vínculos comerciales con los Estados Unidos y el Japón. El acuerdo de libre comercio celebrado en 1987 entre el Canadá y los Estados Unidos fue instigado por el primero de estos países debido al temor de que se incrementara el proteccionismo comercial estadounidense, pero después se interpretó en parte como un movimiento de reacción contra la "Europa fortaleza". Esta interpretación se ha intensificado desde que el acuerdo de libre comercio entre el Canadá y los Estados Unidos se amplió a México con la Zona de Libre Comercio Norteamericano (NAFTA). Se teme que el comercio mundial se limite cada vez más a bloques comerciales, mientras que el comercio exterior se politice considerablemente y se componga de acuerdos recíprocos.

3.2. Fricciones en el seno de la CE

La principal fricción en el seno de la CE con respecto a la política de la competencia es la que se refiere al desacuerdo sobre el papel que ha de desempeñar la protección en el comercio exterior de la CE. El Reino Unido es el país que más pide que se reduzca el proteccionismo, mientras que Francia e Italia son partidarias de algunas medidas de protección. Esta fricción no se va a resolver fácilmente, en especial porque la IED japonesa constituye una parte importante de la política regional nacional del Reino Unido. Francia e Italia, en cambio, tienen industrias que están ejerciendo fuertes presiones políticas sobre sus gobiernos para que las protejan contra la competencia extranjera.

También se producen fricciones por la diferencia de nivel económico entre los Estados miembros. Estos difieren notablemente en sus ingresos per cápita, sus tasas de desempleo y la magnitud de sus déficits. Estas diferencias se extienden también al ámbito económico y cultural, como por ejemplo en el nivel de productividad de los trabajadores. Por ejemplo, el nivel de productividad de los trabajadores del sector de las máquinas-herramienta en el Reino Unido es inferior al de los trabajadores alemanes. Una homogeneización del nivel de los salarios entre los dos países haría que la industria británica no fuera competitiva.

Estas diferencias en las condiciones económicas entre los Estados miembros afectan a la posición de cada uno de ellos con respecto a la política industrial y de la competencia.

Siguen existiendo importantes conflictos entre los Estados miembros con respecto al papel de los gobiernos nacionales en la política industrial y sobre la forma misma de esa política. El enfoque de la política industrial que hacen los países de la CE puede dividirse en dos formas principales: el enfoque descentralizado -mantener una infraestructura para las empresas pequeñas y medianas, al mismo tiempo que se presta una ayuda indirecta a la industria mediante incentivos fiscales, leyes antitrust y un mercado de capitales muy avanzado, como en Alemania-, y el enfoque centralizado -asistencia directa a los sectores clave y una fuerte presencia nacional en la industria, como en Francia.

Las políticas nacionales centralistas e intervencionistas se vienen considerando cada vez más como obstáculos a la mayor integración de la CE. En 1981-1982 se criticó en la CE a la política industrial francesa por sus efectos proteccionistas y discriminatorios. Esas medidas estaban concebidas para favorecer a los sectores de las máquinas-herramienta, los textiles, los muebles, los artículos de cuero y los juguetes y juegos debido a su importancia para la balanza comercial y para el empleo. En Francia, al igual que en otros países de la CE, el sector de las máquinas-herramienta ha de reestructurarse para reforzar el desarrollo de las

máquinas-herramienta de control numérico. El problema es que los planes de incentivación al nivel nacional tienen, esencialmente, un carácter discriminatorio. Otra fuente de tensión en la Comunidad es el apoyo que prestan algunos Estados miembros al desarrollo de sectores que están deprimidos en la Comunidad en su conjunto, como la industria siderúrgica en España.

En algunos casos, los gobiernos nacionales son reacios a abandonar a sus líderes nacionales, muchas veces por la presión política que esas industrias ejercen sobre ellos. Un ejemplo de esto es la industria del automóvil en Francia e Italia. Estos dos países mantienen importantes contingentes de importación sobre los automóviles, y es poco probable que la supresión de los contingentes en 1999 se apruebe sin resistencias. La cuestión del proteccionismo industrial ha sido también una importante fuente de desacuerdo entre los Estados miembros por el hecho de que, pese a la convergencia de las políticas que se produjo durante el decenio de 1980, el grado de proteccionismo sigue siendo notablemente diferente entre ellos.

Otro problema es una aparente incompatibilidad entre las políticas comunitarias a largo plazo y el desarrollo de las economías más débiles de la Comunidad, como la de Grecia. Aunque este país ha aceptado vincular plenamente su política industrial a las normas de la CE, esto significa que las políticas que puede utilizar el Gobierno griego no son muy eficaces. A Grecia se le ha negado una importante ayuda a su industria, como protección a industrias incipientes. Además, la carga principal del desarrollo regional y de la promoción de las pequeñas empresas, que son de importancia esencial en Grecia, recae sobre las autoridades griegas^{52/}. Para empeorar las cosas, se teme que la apertura de la CE a la libre circulación de capitales no incremente la inversión en las economías periféricas y débiles, como la de Grecia, sino que, por el contrario, haga que salga inversión de ellas, mientras que los planes de ayuda de la CE a las regiones y a las industrias con problemas no compensen esa pérdida.

^{52/} Wilkinson, en Jacquemin (1984, pág. 57).

4. Conclusiones que pueden extraerse de la experiencia de la Comunidad Europea sobre el papel de la política de la competencia en los acuerdos comerciales

4.1. El efecto de los acuerdos de libre comercio sobre el papel de los gobiernos nacionales

Un resultado evidente de una zona comercial regional es el cambio que se produce en el papel de los gobiernos nacionales. Jacques Pelkmans ha señalado que "la formación de una unión económica impone más restricciones a la libertad de los encargados de formular las políticas al nivel regional/nacional"53/. El objetivo de un auténtico mercado único, con libertad de circulación de capitales, trabajo, servicios y bienes, obliga a sincronizar todas las políticas económicas que afectan a ese mercado. Esto se pone de manifiesto en la nueva política conjunta de la CE, que comprende las políticas en los ámbitos industrial, medioambiental, de investigación y desarrollo tecnológico, social, monetario, fiscal y de la competencia. Además, tiene en cuenta la cooperación en materia de política exterior y le presta un apoyo más eficaz que antes. A ello hay que añadir que, en el caso de la CE, se han incrementado los poderes del Consejo Europeo. El Consejo puede adoptar ahora decisiones por mayoría cualificada sobre cuestiones relativas al mercado interior. Además, el acuerdo sobre la creación de la Unión Económica y Monetaria en tres fases, de las que las dos primeras ya están promulgadas, incrementa la posibilidad de conseguir esa unión monetaria.

El decenio de 1980 se caracterizó por el hecho de que los principales gobiernos europeos no aplicaron unas políticas industriales activas de carácter intervencionista. "Ya se trate de las telecomunicaciones, la electrónica o la biotecnología, al Estado ya no se le ve como actor principal, sino como el que regula y facilita, contribuyendo a crear el entorno adecuado"54/. En especial Francia y el Reino Unido han experimentado un cambio de

53/ Pelkmans, en Ludlow (1991, pág. 85).

54/ Sharp y Holmes (1989, pág. 219).

política a lo largo de los últimos 20 años, pasando de sistemas de base nacional de protección directa a unas posiciones más complicadas que incluyen algunas de las políticas anteriores, pero en las que el centro de la actividad se desplaza rápidamente hacia la Comunidad. Asimismo, no parece que el futuro esté en la intervención directa, sino en dotar a la industria de las capacidades que necesita. Es difícil determinar si lo que motivó este cambio fue el cambio de actitud de los diferentes gobiernos o la perspectiva de la unificación. Lo que no puede dudarse es que ahora están directamente vinculados entre sí: el cambio llega a Europa en un momento en el que los Estados miembros están más preparados que nunca para recibirlo.

Como la Comisión determina cada vez más la forma y el fin con que los Estados miembros gastan el dinero de sus contribuyentes, estos países ven cada vez más cómo sus acciones se sitúan bajo el examen de la Comisión Europea. Esto está suponiendo una presión sobre los gobiernos para que fomenten programas de desregulación y privatización y promuevan el gasto del sector privado en la economía. Como la realización de la UEM exige la convergencia económica, los requisitos que se piden a los países que desean ingresar en la Comunidad son estrictos: un déficit pequeño, unas tasas de inflación bajas, unos tipos de interés bajos y un intervalo reducido de fluctuación de los tipos de cambio.

El avance hacia la unificación, según las directrices del AUE, podría modificar decisivamente la función de los gobiernos nacionales. El principal cambio sería una reducción del número de instrumentos económicos independientes que pueden utilizar los gobiernos nacionales. Con los principales instrumentos macroeconómicos en manos de la Comunidad (tipos de interés y de empréstito oficial, leyes fiscales, sistema monetario, política regional, política social, política de medio ambiente, etc.), las políticas industriales nacionales se limitarán a la política microeconómica.

En este contexto, hay tres razones principales por las que la política de la competencia tiene más importancia en el marco de una zona de libre comercio.

En primer lugar, como los instrumentos que queden en manos de los gobiernos nacionales serán menos y más débiles, éstos podrían recurrir a instrumentos indirectos, como las compras del sector público y la propiedad estatal de empresas, para influir en el mercado. Esta es otra razón por la que un marco fuerte de política de la competencia es tan importante al nivel regional.

En segundo lugar, el desplazamiento de la adopción de decisiones de política industrial al nivel supranacional hará que cada decisión de política sea más crítica, ya que sus consecuencias afectarán a más gente. Cada error se verá magnificado y se precisarán más recursos para corregirlo.

En tercer lugar, una vez que la adopción de decisiones de política se haya transferido al nivel supranacional, toda cuestión relativa al comercio exterior será más crítica, tanto para la zona comercial como para sus principales socios comerciales. El aumento de las zonas comerciales regionales va a modificar la corriente del comercio mundial, que pasará de ser un comercio multipaíses a acercarse a un comercio entre unos pocos bloques comerciales. Este cambio en el comercio mundial va a incrementar los desacuerdos respecto de problemas comerciales, y también va a realzar la importancia política de éstas. Las implicaciones negativas de esta situación son numerosas. Esa es la razón por la que es importante mantener un sistema fuerte de normas de la competencia en el marco del comercio regional. Es mejor mantener el comercio leal por medio de unas normas fuertes de competencia que por medio de los canales políticos.

4.2. Los requisitos previos para el éxito de un acuerdo comercial

Un requisito previo básico para la formación de un acuerdo comercial es un nivel mínimo de estabilidad macroeconómica. Esta se necesita tanto para conseguir un clima estable para el comercio y el

desarrollo industrial como para reducir la necesidad de que los gobiernos nacionales mantengan políticas industriales que establezcan barreras no arancelarias al comercio. Una de las variables clave para una zona de libre comercio regional es la estabilidad de los tipos de cambio. Se precisa también la estabilidad macroeconómica para desarrollar los mercados de capitales y fomentar la inversión a largo plazo. La finalidad de un acuerdo comercial es acelerar el crecimiento de las economías de la región del acuerdo. Esta es la razón por la que los factores que afectan al crecimiento no pueden separarse de la cuestión del acuerdo comercial.

Además de la liberalización del comercio y la estabilidad macroeconómica, se precisa también una **política industrial común**. La política industrial debe ser más eficaz al nivel supranacional que al nivel nacional.

Una política común de la competencia es también importante para los acuerdos comerciales, por varias razones.

En primer lugar, existe un riesgo intrínseco de que el dominio nacional por parte de las empresas se transfiera a un dominio regional. Este problema es más grave en los acuerdos comerciales entre países que tienen una larga tradición de apoyo a sus líderes nacionales.

En segundo lugar, a medida que el comercio mundial vaya pasando de ser un comercio multinacional a ser un comercio entre algunos bloques comerciales, los problemas de prácticas comerciales desleales tenderán a resolverse al nivel político. Una forma de evitar esto es aplicar al comercio exterior unas normas fuertes en materia de competencia.

Una política de la competencia dentro de una zona comercial debe integrarse con la política industrial regional, a fin de impedir que esos instrumentos de política inhiban la competencia dentro de la zona comercial y con los países extranjeros.

Es importante comprender la relación causal que existe entre la ampliación del mercado y la reducción de los fallos del mercado. La ampliación del mercado puede facilitar el crecimiento de la

industria y la especialización. Pero podría también perjudicar a industrias antes protegidas, que podrían encontrarse con que son incapaces de competir en una zona comercial común. Esta es la razón de que una política de la competencia sea tan esencial para impedir una mayor concentración, que es un resultado probable de la apertura de los mercados nacionales.

Por último, todo acuerdo comercial requiere **un alto grado de compromiso político** por parte de los gobiernos nacionales para ceder muchos instrumentos nacionales de política y renunciar a una gran parte de su libertad económica. La experiencia de la CE demuestra que la armonización de las políticas industrial y de la competencia obliga a ser conscientes de los beneficios de esa convergencia, proceso que ha tardado mucho tiempo en materializarse y que no se ha conseguido sino tras la dolorosa experiencia de varias recesiones.

Esto hace aún más importante la adopción de medidas complementarias al comercio, como cuestiones relacionadas con la inversión, requisitos de contenido local, normas de exportación, transferencia de tecnología y reglas de normalización. Todo esto deberá armonizarse. Como la inversión es una cuestión tan importante en los países en desarrollo, y en especial la inversión extranjera, debe llegarse a un acuerdo sobre una política común para impedir las distorsiones y ulteriores desacuerdos que podrían frustrar los esfuerzos de integración. Podría darse la situación de que existiera una discrepancia entre el alcance del acuerdo y el número de miembros dispuestos a integrarse en él. También este factor ha de tenerse en cuenta.

Todos los acuerdos comerciales regionales tienen por finalidad incrementar el crecimiento a largo plazo de los países que participan en él, y esto no puede conseguirse sin una elevación de la competitividad de sus economías. Este es un hecho que en la CE sigue existiendo el riesgo de olvidarse, aunque subyace a la nueva política industrial de la Comunidad. El incremento de los beneficios para las empresas en una zona de libre comercio debe a largo plazo eliminarse

por la competencia procedente del interior y el exterior de la región.

Como conclusión, parece que de la experiencia de la CE pueden extraerse tres enseñanzas principales. En primer lugar, y para ser eficaz, un acuerdo comercial debe estar complementado por la supresión de las barreras no arancelarias internas. Esto significa a su vez que se precisa una cooperación en las políticas industrial, regional y de la competencia para asegurar la armonización de las condiciones del mercado en la zona comercial.

En segundo lugar, la existencia de una cooperación económica a este nivel comporta una pérdida sustancial de libertad macroeconómica para los Estados que participan en el acuerdo. Ello exige un alto nivel de cooperación política.

En tercer lugar, la unificación económica dentro de la CE en esferas como la política industrial ha exigido mucho tiempo, y aún está lejos de completarse. Parte del retraso puede atribuirse a las diferencias culturales entre los Estados miembros y a la rivalidad intrínseca que sigue existiendo dentro de la Comunidad.

Referencias

- Buigues P. and Goybet P., The Community's Industrial Competitiveness and International Trade in Manufactured products, In: Jacquemin A. and Sapir A. (eds.), The European Internal Market: Trade and Competition, Oxford University Press, 1989.
- Coffey P. (ed.), Main Economic Policy Areas of the EEC - Towards 1992, Kluwer Academic Publishers, The Netherlands, 1988.
- Commission of the European Communities, SEC(92) 682, Research after Maastricht: an assessment, a Strategy, Luxembourg, 1992.
- Commission of the European Communities, Panorama of EC Industry, Statistical Supplement, 1992.
- Commission of the European Communities, Directorate General for Economic and financial affairs, Report. no. 48, Sept. 1991.
- Commission of the European Communities, European Economy, Annual Economic Report 1991-92, No. 50, 1991.
- Commission of the European Communities, European Economy, Supplement A, January/February 1993.
- Commission des Communautés Européennes, COM(90) 556, La Politique Industrielle dans un Environnement ouvert et Concurrentiel, Bruxelles, 16 Novembre, 1990.
- Downes T.A. and Ellison J., The Legal Control of Mergers in the EEC, Blackstone Press Ltd., U.K., 1991.
- Emerson M., The Economics of 1992, Oxford University Press, Oxford, 1988.
- Featherstone K., European Internal Market Policy, Routledge, London, 1990.
- Freeman C. and Soete L., Macro-Economic and Sectoral Analysis of Future Employment and Training Perspectives in the New Information Technologies in the European Community, MERIT, Jan. 1991.
- Geroski P. and Jacquemin A., Industrial change, barriers to mobility, and European industrial policy, In: Jacquemin A. and Sapir A. (eds.), The European Internal Market: Trade and Competition, Oxford University Press, 1989.
- Goyder D.G., EEC Competition Law, Oxford University Press, New York, 1988.

- Grupp H. and Soete L., *Analysis of the Dynamic Relationship between Technical and Economic Performances in Information and Telecommunication Sectors*, Dec. 1992, a Report submitted for the DG XIII.
- Hitris T., *European Community Economics*, Harvester New York, 1988.
- Jacquemin A. (ed.), *European Industry: Public Policy and Corporate Strategy*, Clarendon Press, Oxford, 1984.
- Jacquemin A. and Sapir A. *International Trade and Integration of the European Community: An econometric analysis*, In: Jacquemin A. and Sapir A. (eds.), *The European Internal Market: Trade and Competition*, Oxford University Press, 1989.
- Jovanovic M., *International Economic Integration*, Routledge, New York, 1992.
- Lawrence R., *Futures for world trade and investment and their implications for developing countries*, in: *Globalization and Developing Countries*, U.N. Symposium, The Hague, 1992.
- Ludlow P. ed., *Setting European Community Priorities 1991-92*, Brassey's, Brussels, 1991.
- Molle W., *The Economics of European Integration*, Dartmouth Publishing Company, Hants, U.K., 1990.
- Morris B., Boehm K. and Geller M., *Business Europe*, Macmillan Press, London, 1992.
- Mytelka L., *Dancing with wolves: global oligopolies and strategic alliances*, a paper from the MERIT Conference on convergence and divergence in economic growth and technical change, The Netherlands, December 1992.
- Nicolaides P., *Industrial Policy in the European Community: A Necessary Response to Economic Integration?*, European Institute of Public Administration, The Netherlands, 1993.
- OECD documents, *Structural Change and Industrial Performance*, Paris, 1993.
- Pelkmans J. and Winters A., *Europe's Domestic Market*, Routledge, 1988.
- Pelkmans J., *Towards Economic Union*, in: Ludlow P. (ed.), *Setting European Community Priorities*, Brassey's U.K., 1991.
- Sharp M. and Holmes P., *Strategies for New Technology*, Philip Allan, Hertfordshire U.K., 1989.

Somers F. (ed.), *European Economies: A Comparative Study*, Pitman Publishing, London, 1991.

Soete L., *National industrial and technology policies: the international implications*, In ed. Stanford J., *Industrial Policy in Australia and Europe*, Commonwealth Government Printer, Canberra, Australia, 1992.

Welford R. and Prescott K., *European Business*, Pitman Publishing, London, 1992.