

Resumen

El artículo examina el presente y las perspectivas de la política europea de la competencia. En particular, se presta atención a la competencia derivada de las iniciativas de construcción del mercado interior europeo, a las industrias de red, a la política de defensa de la competencia y a la agenda de la presidencia española del Consejo de la Unión Europea. La conclusión principal subraya el agotamiento del Programa del Mercado Interior y la amenaza de pérdida de vigor de la política de la competencia, lo que hay que poner en relación con la debilidad de las instituciones comunitarias.

Palabras clave: competencia, Unión Europea, liberalización.

Abstract

The article examines the present and future prospects of the European competition policy. Particular attention is paid to competition stemming from initiatives for construction of the European internal market, to network industries, defence of competition policy, and the Spanish presidency of the European Council. The main conclusion underlines the obsolescence of the Internal Market Programme and the ineffectiveness of the competition policy, which has been viewed in relation to the weakness of the Community institutions.

Key words: competition, European Union, liberalisation.

JEL classification: L10, L40, L53.

LA POLÍTICA DE COMPETENCIA EN EUROPA

Alberto LAFUENTE

Universidad de Zaragoza

Carlos OCAÑA

Agencia Internacional de la Energía/OCDE

INTRODUCCIÓN

La competencia es una de las señales distintivas del proceso de construcción de Europa. Aunque algunas políticas comunitarias son manifiestamente incompatibles con las reglas de la competencia, la unión económica europea se ha basado esencialmente en la voluntad política de eliminar las fronteras económicas nacionales y de potenciar el uso de los mecanismos competitivos. Como consecuencia de lo anterior, la referencia a la política europea de la competencia es imprescindible para entender la situación y la evolución de la industria y de una buena parte del sector servicios de los países europeos. La política de la competencia en el ámbito comunitario abarca tres aspectos principales: la liberalización de las actividades económicas, es decir, la supresión de obstáculos de carácter administrativo; las reformas estructurales dirigidas a la introducción de competencia en las industrias de red, en las que algunas actividades no pueden ser desarrolladas en régimen de competencia, y, finalmente, la política de defensa de la competencia, es decir, la represión de las conductas anticompetitivas de las empresas y de las administraciones públicas. Este artículo repasa los rasgos principales de la situación actual en cada uno de esos ámbitos, para concluir con una reflexión sobre la próxima presidencia española de la Unión Europea (UE).

I. LA COMPETENCIA DESPUÉS DEL ACTA ÚNICA

Sin duda, la iniciativa europea más importante de los últimos veinte años en favor de la competencia en Europa fue el Acta Única, que entró formalmente en vigor en 1987 (1). Mas allá de la valoración de sus efectos, lo cierto es que la estrategia dibujada en aquellos años muestra síntomas de estancamiento.

La Comisión Europea (1997) valoró, en su momento, el grado y ritmo de consecución de los objetivos contemplados en el Programa del Mercado Único. En primer lugar, el balance de las medidas anunciadas es hoy muy desigual: algunas de ellas no han visto aún la luz; el Programa se desarrolló con un ritmo inferior al previsto y, desde luego, no estuvo en pleno vigor en 1993. En segundo lugar, la traducción política de las iniciativas técnicas, que exigía el trámite del Consejo de Ministros de la Unión, desnaturalizó una buena parte de las mismas, en bastantes ocasiones por la necesidad de alcanzar las mayorías políticas requeridas. Finalmente, los estados miembros han venido aprobando, al margen del Programa, iniciativas que suponen el establecimiento de nuevas restricciones a la actividad económica, en ocasiones con el amparo (forzado) de la Comisión Europea. El último ejemplo es la instauración de regímenes de limitación de los derechos políticos de los accionistas en las sociedades que desarrollan actividades en sectores «estratégicos» y/o que han si-

do privatizadas por los estados miembros. No debe extrañar, en consecuencia, que el descontento llevara, en 1997, a la adopción del Plan de Acción para el Mercado Único (PAMU), y en 1999 a la propuesta de una nueva Estrategia para el Mercado Interior, con el propósito común de mantener vivo el empeño político del Acta Única. En general, la historia institucional del Mercado Interior tiene mucho que ver con la fortaleza o la debilidad de la Comisión frente al Consejo de Ministros de la Unión Europea.

El PAMU y la Estrategia para el Mercado Interior estructuraron, de nuevo, un repertorio amplio de propuestas de la Comisión Europea. El grueso de las iniciativas contempladas se centra, por una parte, en la introducción de competencia en las industrias de red —a las que nos referiremos más adelante— y, por otra, en la eliminación de una amplia gama de obstáculos al comercio entre los estados miembros, a través, por ejemplo, de la adopción de un código sobre OPA transfronterizas, el fomento de la apertura de los mercados públicos a empresas de otros estados, y el desarrollo de una patente comunitaria (2).

Con todo, los resultados normativos de la intensa actividad de propuesta desplegada por la Comisión en los últimos años han sido, hasta ahora, limitados. La falta de acuerdo político en los consejos de ministros europeos ha impedido la aprobación de una buena parte de las propuestas de mayor significación. Además, en ocasiones, el Parlamento Europeo ha rechazado normas que disfrutaban de acuerdo en el Consejo; nos referimos, a título de ejemplo, a lo acaecido con el código sobre OPA transfronterizas, bloqueado después de doce años de deliberaciones. El ritmo insatisfactorio del avance registrado obedece, en parte, a desacuerdos políticos entre los estados miembros, aunque conviene subrayar la

importancia, creciente, de la presión de diversos *lobbies*, cuya influencia se deja sentir en el proceso de elaboración de las normas comunitarias.

Es cierto, sin embargo, que la situación actual podría verse modificada como consecuencia del notable deterioro de las expectativas económicas en la zona euro. La recesión económica y las limitaciones de las políticas macroeconómicas, por ejemplo del Programa de Estabilidad Fiscal de la Zona Euro, quizá den lugar a un nuevo impulso a la adopción de reformas estructurales orientadas a la profundización del mercado único y a la extensión de las reglas de la competencia. Por ahora, es más una necesidad que una previsión fundada.

El éxito del mercado único se mide, en última instancia, por el grado de integración efectiva de los mercados nacionales (3). Los indicadores fundamentales del grado de integración se refieren, en primer lugar, a la evolución de los flujos comerciales intracomunitarios a lo largo de los últimos años, así como al nivel de integración de los mercados de bienes y servicios comunitarios en comparación con el observado por los mercados nacionales. En segundo lugar, los indicadores habituales prestan atención a la dispersión espacial de los precios. La conclusión más general es que el mercado único no es aún una realidad, y que existen obstáculos a la competencia que aíslan los mercados nacionales de la competencia exterior.

Así, a pesar de que en los últimos treinta años los oferentes nacionales de la Unión Europea han sufrido una disminución de sus cuotas de mercado en beneficio de oferentes de otros países de la Unión o de países terceros, la tendencia no se ha reforzado desde la culminación del Programa del Mercado Interior, especialmente en el caso de los países de mayor tamaño. Es

cierto, sin embargo, como demuestran Allen *et al.* (1998), que el desmantelamiento de las barreras no arancelarias ha podido dar lugar a una disminución significativa de los márgenes de beneficio de las empresas en los sectores más protegidos de la competencia. Con todo, sigue en pie la conclusión más relevante (4), es decir, que con carácter general el Programa del Mercado Interior no ha eliminado las distorsiones derivadas de la existencia de fronteras.

El análisis comparado de la fragmentación nacional de los mercados europeos y del nivel de integración de los mismos mercados dentro de cada estado miembro permite evaluar la importancia económica de las fronteras. Algunos estudios recientes ofrecen evidencias de interés sobre el efecto de las fronteras en la configuración de los flujos comerciales, tanto entre Estados Unidos y Canadá como entre los estados miembros de la Unión Europea (5). Así, se sabe que los flujos comerciales entre las provincias canadienses son entre 10 y 20 veces superiores a los que vinculan esas provincias con los estados de Estados Unidos. La estimación del factor frontera se basa, naturalmente, en el control previo de las distancias geográficas, que presumiblemente determinan los costes de transporte y de obtención de información, y que por tanto podrían explicar la desviación de comercio hacia el mercado nacional.

Helliwell (1998) concluye que el efecto frontera también es significativo entre los países de la Unión Europea, aunque su magnitud es notablemente menor. El efecto se estima en 6,5 veces, reduciéndose hasta 3,7 si el análisis se realiza sobre unidades geográficas que comparten un mismo idioma. Lamentablemente, no hay evidencias robustas sobre la evolución en los últimos veinte años del efecto frontera en la Unión Europea.

CUADRO N.º 1

MERCADO EUROPEO DE LA ELECTRÓNICA DE CONSUMO

Productos	Diferencias regionales (*) de precios (Porcentaje)	Diferencias nacionales (**) de precios (Porcentaje)
Philips-audio	20	28
Sony-audio.....	25	38
Videocámara Canon.....	6	32
Lector portátil CD Panasonic	11	40
Lector portátil CD Philips	20	56
Lector CD Pioneer	12	34
Televisor Philips (36 cm)	22	41
Televisor Panasonic (63 cm).....	24	25
Televisor Philips (63 cm)	49	61
Lector vídeo JVC	16	36
Lector vídeo Panasonic	26	22
Lector vídeo Sony.....	25	44

(*) Diferencia porcentual media entre el mayor y menor precio en las regiones de España, Suecia, Bélgica, Dinamarca, Holanda, Francia, Italia, Portugal, Reino Unido, Austria, Alemania.

(**) Diferencia porcentual entre el mayor y el menor precio registrados entre los mismos países europeos.

Fuente: Comisión Europea (2001b).

El segundo grupo de indicadores de integración presta atención a la dispersión espacial de precios en el seno de la Unión. En un mercado integrado rige la ley del precio único; en ausencia de costes de transporte, la competencia asegura que en cada momento todas las transacciones de un determinado mercado se realicen a un precio similar. Los estudios de dispersión de precios consisten, básicamente, en la comparación de los precios de determinados bienes de consumo (marcas) en una muestra de ciudades europeas. Estos estudios constatan que existen diferencias sistemáticas entre países, que superan las registradas en el seno de cada Estado-miembro (6). Se constata también que el efecto frontera es menos importante en el caso de los países pequeños y entre países cuyas monedas han estado vinculadas por tipos de cambio estables. Sin embargo, la fragmentación del mercado único europeo no responde solamente a la variabilidad histórica de los tipos de cambio, pues afecta a países como Alemania, Bélgica y Holanda, cuyas monedas han mantenido tipos de cambio fijos en los últimos años. Con todo, conviene subrayar que la fragmentación en la UE es inferior a la medida, con me-

todologías similares, entre Estados Unidos y Canadá, o en el conjunto de países de la OCDE.

En este sentido, un estudio reciente de Serres, Hoeller y Maison-neuve (2001), basado en una muestra de precios de productos manufacturados, observados en un número amplio de ciudades de 11 estados miembros, demuestra que las diferencias de precios entre estados son, en promedio, un 20-25 por 100 más elevadas que las diferencias intranacionales. Esta estimación resulta después de haber eliminado los efectos de la distancia geográfica y de las características de las ciudades donde se hicieron las tomas de precios (cuadro n.º 1).

Desde una perspectiva más amplia, hay evidencias sólidas de que, en un conjunto amplio de productos de consumo, especialmente de alto valor, las empresas adaptan sus precios a las peculiaridades de los diferentes mercados nacionales. Naturalmente, ello es posible por la existencia de barreras comerciales y de restricciones verticales que afectan a los canales de distribución. A este respecto, la dispersión internacional de precios en el seno de la Unión Europea apenas

descendió en el período 1993-98, lo que demuestra una cierta fatiga del proceso de convergencia económica, si bien es cierto que algunas evidencias apuntan a una recuperación de la tendencia histórica en los dos últimos años (7).

El hecho de que la dispersión internacional de precios duplique la dispersión intranacional ofrece oportunidades obvias para mejorar el funcionamiento de la economía. La aceleración del proceso de convergencia de precios hacia los niveles más bajos registrados hoy propiciaría, de acuerdo con algunos análisis, una disminución de los precios en torno a un 3 por 100 a lo largo de los próximos cinco años en la zona euro, y un porcentaje algo superior en la Unión Europea (8).

No es fácil evaluar con precisión los obstáculos que aíslan en el momento actual los mercados nacionales (9). Cabe citar tres clases de obstáculos específicos: técnicos, económicos y políticos.

La Unión Europea ha utilizado hasta la fecha tres enfoques distintos para eliminar los obstáculos técnicos: la armonización de normas mediante la adopción de estándares únicos sobre productos determinados; el reconocimiento mutuo entre estados miembros sobre tales normas, y la fijación a escala comunitaria de obligaciones mínimas. En términos generales, cada enfoque se corresponde con la tercera parte del comercio intraeuropeo de productos manufacturados. Es evidente que los dos últimos enfoques son mucho más flexibles que el primero y permiten avanzar más rápidamente en la construcción del mercado único. Pues bien, la extensión real del reconocimiento mutuo, medida por el porcentaje de comercio asociado al mismo, tiende a disminuir; de la misma manera, el número de quejas presentadas por los estados miembros por el incumplimiento del principio de reconoci-

miento mutuo parece observar una tendencia al alza. Ello es así especialmente en los sectores de servicios a las empresas, productos de alimentación y bebidas, y sector del automóvil. Se constata, por tanto, un cierto agotamiento del esfuerzo de eliminación de los obstáculos técnicos.

En cuanto a las medidas para evitar los obstáculos económicos, destacan por su importancia la apertura de los mercados públicos, el control de las ayudas públicas y la reducción de las disparidades en la fiscalidad indirecta. Los mercados públicos suponen aproximadamente el 14 por 100 del PIB comunitario. A pesar de que la neutralidad de los concursos públicos convocados por las administraciones de los estados miembros parece haber mejorado de forma significativa en estos últimos años, lo cierto es que la transparencia es limitada. Además, es obvio que la neutralidad de los mercados públicos debe ir acompañada de la instauración de mecanismos que impidan conductas anticompetitivas por parte de las empresas que concurren a esos mercados públicos, ámbito en el que apenas se han registrado avances.

Uno de los ejes fundamentales de la política de la competencia es el control de las ayudas otorgadas por los estados miembros a las empresas; normalmente, las ayudas tienen efectos perniciosos sobre la competencia. En general, el balance más reciente es satisfactorio. A pesar de que las ayudas públicas a la industria manufacturera en la Unión Europea suponen un porcentaje significativamente mayor que las registradas en Estados Unidos y Japón (1,9 por 100 del valor añadido, frente a 0,2 por 100 de Estados Unidos o el 0,6 por 100 de Japón), la tendencia apunta a una disminución importante desde 1986. Sin embargo, ello ha sido compensado en parte por un incremento de las ayudas otorgadas a otros sectores

de actividad. Con todo, el régimen comunitario de las ayudas de Estado viene mostrando signos de debilidad frente a los estados miembros con ocasión de dificultades sectoriales o empresariales. Nos referimos a las ayudas otorgadas por Francia y España en el año 2000 al sector pesquero como consecuencia del incremento de los precios de los carburantes; las ayudas prestadas por Alemania en los años noventa en forma de garantías e inyección de recursos al sector financiero; la prórroga de las ayudas al carbón en varios países europeos, o lo acaecido después del 11 de septiembre de 2001 en el sector del transporte aéreo.

Finalmente, cabe citar una tercera clase de obstáculos de carácter económico que se refiere a la disparidad de los impuestos sobre el consumo, especialmente en lo que respecta a las obligaciones administrativas impuestas a las empresas. Desde 1993, se aplica en Europa el principio del país destinatario, que beneficia a éste del IVA facturado por una empresa de otro estado miembro. Cuando tal principio se aplica a las ventas a consumidores finales, la gestión fiscal es relativamente compleja, lo que da lugar a que la disparidad de regímenes nacionales sobre el IVA opere como un arancel importante (10). Se ha argüido a este respecto que la manera más sencilla de eliminar este cuasi-arancel podría consistir en transformar el principio del país destinatario en un principio de país de origen; sin embargo, ello perjudicaría a los países importadores netos y exigiría una mayor armonización de los regímenes fiscales nacionales.

Los obstáculos de carácter político y cultural son muy variados. En general, el ritmo de trasposición a los ordenamientos jurídicos nacionales de las directivas del mercado interior sigue siendo notoriamente insuficiente. Así, como señala la

Comisión (*Tableau d'affichage du marché intérieur*), más del 11 por 100 de las directivas no han sido trasladadas todavía al conjunto de estados miembros. Es cierto, sin embargo, que el déficit medio de trasposición, que relaciona el número de directivas no traspuestas en plazo con el número total de directivas que deberían estar traspuestas ha disminuido de forma significativa en los últimos años, pasando del 6,3 por 100 en 1977 al 2,5 por 100 en mayo de 2001. Con todo, el porcentaje de directivas traspuestas en plazo en todos los estados miembros apenas se ha incrementado en los últimos años. En definitiva, es dudoso que se pueda dar cumplimiento al mandato del Consejo Europeo de Estocolmo, según el cual el déficit registrado en el Consejo Europeo de primavera de 2002 no debería ser superior al 1,5 por 100. España, que no es el país peor situado en el *ranking* de países incumplidores, tendría que transponer más de treinta directivas antes de esa fecha para reducir su déficit hasta el objetivo del 1,5 por 100 (cuadro n.º 2).

II. LAS REFORMAS ESTRUCTURALES DE LAS INDUSTRIAS DE RED

En una buena parte de las actividades económicas —la industria, la agricultura y los mercados de capitales, por ejemplo— la introducción de competencia se deriva directamente de la eliminación de las barreras al comercio. Hay, sin embargo, un conjunto de sectores en los que la liberalización es sólo una parte del proceso de introducción de competencia porque existen actividades que no pueden ser realizadas en un régimen competitivo. Así, el acceso al consumidor final por parte de las empresas potencialmente competidoras requiere que éstas tengan la posibilidad de usar los recursos que constituyen un mono-

polio natural. Una de las características comunes de todos estos sectores es que se asientan sobre una infraestructura física, o red, cuyo empleo está sujeto a rendimientos de escala crecientes. Nos referimos a los oleoductos, gasoductos, líneas de transporte de electricidad, infraestructuras ferroviarias y carreteras. Tal peculiaridad es aplicable a las telecomunicaciones, electricidad, gas, transporte por ferrocarril y otros.

La reforma de las industrias de red va más allá de la eliminación de las barreras al comercio, la liberalización de precios y el desmantelamiento de los obstáculos a la entrada de nuevos competidores. Comporta, además, la reorganización vertical y horizontal de la industria para separar las actividades potencialmente competitivas de las que no lo son, y la desmonopolización de las actividades sujetas al régimen competitivo. Finalmente, la reforma requiere el desarrollo de un nuevo marco regulatorio de las actividades monopolísticas. Paradójicamente, la consecuencia de lo anterior es una regulación más detallada y compleja.

Hasta los años ochenta, y desde la segunda guerra mundial, existía un consenso político y técnico sobre la conveniencia de que los negocios de la electricidad, el gas o las telecomunicaciones fueran desarrollados, en cada país, por monopolios verticalmente integrados, en razón de la existencia de fallos de mercado. El monopolio resolvía el problema de que algunas de las actividades desarrolladas en esos sectores estén sujetas a economías de escala. A menudo, los monopolios eran de propiedad pública, lo que facilitaba su regulación a través de mecanismos de control directo y la planificación del desarrollo de las infraestructuras de red. La integración vertical permitía trasladar al consumidor final los riesgos asociados a la inversión en activos específicos.

CUADRO N.º 2

AVANCE DEL MERCADO INTERIOR

	Déficit de trasposición (Porcentaje) (a)	Directivas a trasponer (b)	Infracciones al Mercado Interior (c)	Resolución precoz de infracciones (Porcentaje) (d)
Alemania	2,8	75	185	29
Austria.....	3,2	88	90	48
Bélgica.....	2,4	79	123	31
Dinamarca.....	1,2	61	37	50
España.....	1,8	57	200	34
Finlandia.....	1,4	60	43	57
Francia.....	3,5	92	254	34
Grecia.....	4,8	114	151	32
Irlanda.....	3,3	84	119	37
Italia.....	2,6	80	251	32
Luxemburgo.....	2,0	66	35	29
Holanda.....	2,0	68	70	26
Portugal.....	2,7	82	78	42
Reino Unido.....	3,3	90	93	48
Suecia.....	0,5	39	46	48

(a) Indica la relación de las directivas no traspuestas en plazo y el total de directivas a trasponer.
 (b) Antes de la primavera de 2002, para que en la fecha el déficit de trasposición sea nulo.
 (c) Número de infracciones por trasposición fuera de plazo o aplicación incorrecta.
 (d) Indica la relación entre el número de procedimientos resueltos antes de envío al Tribunal de Justicia y el número de procedimientos abiertos.
 Fuente: Comisión Europea (2001b).

Tal enfoque comienza a entrar en crisis en los años ochenta, inicialmente a raíz del desarrollo de los programas de privatización del Reino Unido, que era uno de los países donde el modelo de monopolio público verticalmente integrado se había desarrollado más extensamente. Razones presupuestarias y económicas —evidenciadas por un persistente estancamiento de la economía— e ideológicas condujeron al gobierno de este país a transferir a manos privadas la propiedad de ciertas industrias de red. Naturalmente, la privatización dio lugar a que comenzaran a ensayarse fórmulas de introducción de competencia. Primero, fue la constitución de Mercury, como operador rival de British Telecom; después vinieron la Ley de Competencia de 1980, la Ley del Petróleo y del Gas de 1982, la Ley de Energía de 1983, y posteriores reformas que afectaron al ferrocarril, electricidad e incluso al suministro de agua. Estos primeros empeños liberalizadores estaban inspirados por tres ideas básicas: dar a los consumidores el derecho

de elegir la compañía suministradora; separar primero y regular después las actividades que, por constituir monopolio natural, no son susceptibles de ser desarrolladas en condiciones de competencia, y asegurar a los agentes en competencia el derecho de acceso y uso de los activos que constituyen monopolio natural.

Pronto, la experiencia británica atravesó el Canal de la Mancha. El Acta Única Europea de 1987 y el Programa del Mercado Único Europeo contemplan, por vez primera en el proceso de construcción europea, la apertura a la competencia de algunos servicios públicos como las telecomunicaciones, la energía o el servicio postal. De manera gradual, y no sin dificultades de todo tipo, el Consejo de Ministros de la Unión Europea aprobó primero, y los Estados miembros trasladaron después al ordenamiento jurídico nacional, directivas cuya matriz se apoya esencialmente en las tres ideas básicas que antes habían inspirado las liberalizaciones británi-

CUADRO N.º 3

RANKINGS DE LIBERALIZACIÓN EN EL MERCADO ÚNICO (a)

	Telefonía móvil	Transporte aéreo	Transporte por carretera	Distribución comercial	Electricidad	Telefonía fija	Ferrocarril	Ranking global (b)
Alemania	8	4	8	1	4	2	2	3
Austria.....	10	6	7	11	–	–	–	9
Bélgica.....	13	11	9	9	6	5	4	8
España.....	14	3	6	5	5	4	3	6
Finlandia.....	6	9	2	8	2	6	6	5
Francia.....	2	5	5	12	10	7	6	7
Grecia.....	7	14	10	–	11	–	–	11
Irlanda.....	11	10	–	3	8	8	7	8
Italia.....	5	8	–	10	12	9	8	10
Holanda.....	4	2	–	2	9	–	–	3
Portugal.....	9	12	4	7	7	–	–	9
Reino Unido.....	1	1	1	6	1	1	2	2
Suecia.....	3	7	3	4	3	3	1	1
Estados Unidos (c).....	–	1	3	–	5	2	2	2

(a) Los rankings parciales reflejan (de mayor a menor) la intensidad de la liberalización, de acuerdo con los índices establecidos en GONENC *et al.* (2000)

(b) El ranking global es la ordenación de países resultante de la agregación aritmética de rankings parciales.

(c) Posición que ocuparía Estados Unidos en el ranking de los países europeos considerados.

cas. En paralelo, en Estados Unidos, la Ley de Telecomunicaciones de 1996 y la instrucción 888 de la Federal Energy Regulation Commission (FERC) de 1996 habían potenciado y propiciado la transición a la competencia de los sectores de telecomunicaciones y eléctrico americanos, respectivamente. Todas estas iniciativas políticas, auspiciadas por organismos multilaterales como la OCDE, se reflejaron de inmediato en otras economías avanzadas, entre las que cabe citar Australia, Nueva Zelanda o Canadá.

Europa no ha liderado los procesos de liberalización de las industrias de red, con la excepción del Reino Unido y, después, de los países escandinavos. A partir de la base de datos de la OCDE sobre regulación (*OECD International Regulation Database*), Gonenc *et al.* (2000) han elaborado un conjunto de indicadores de liberalización y competencia en diferentes sectores que agregan valoraciones relativas a las barreras a la entrada, regulación administrativa de precios y presencia de empresas con capital público. El cuadro n.º 3 indica los rankings sectoriales de liberalización en la

Unión Europea que resultan de esos indicadores. Junto a la evidencia de la desventaja global de Europa respecto de Estados Unidos, cabe, además, establecer otra sobre la posición de nuestro país, que se sitúa en un lugar intermedio de la tabla de países considerados. Es cierto que España aventaja a los países mediterráneos, aunque el cuadro no refleja los avances registrados recientemente en Italia, pero está por debajo de los países del centro y Norte de Europa.

La experiencia de los procesos de liberalización de las industrias de red puede resumirse en tres conclusiones principales. Primero, las reformas producen, en líneas generales, los efectos esperados. Los precios y, en particular, los márgenes beneficiarios de las empresas suelen disminuir en términos reales; además, se producen cambios significativos en las estructuras de precios, en razón de la desaparición de subsidios cruzados entre grupos de consumidores y de la adopción por parte de las empresas de políticas de discriminación de precios muy sofisticadas. La oferta, al igual que el consumo efectivo, se incrementa

en términos de volumen y gama de los servicios. Finalmente, las reformas dan lugar a un incremento de la productividad empresarial. Ejemplos bien conocidos de estos cambios son los sectores de las telecomunicaciones y el sector de transporte aéreo (11).

Segundo, el alcance real de los beneficios de la reforma depende crucialmente de que se verifiquen ciertas condiciones relativas a la estructura de mercado. La separación vertical efectiva de los monopolios de red y la «desmonopolización» horizontal de las actividades que se desarrollan en competencia son condiciones necesarias para que se produzcan los efectos mencionados. La reestructuración sectorial correspondiente tropieza con dificultades de carácter político, entre las que cabe citar la falta de experiencia e instrumentos públicos de reestructuración que permitan crear estructuras de mercado consistentes con la competencia, especialmente en el continente europeo.

Tercero, el desarrollo de una competencia efectiva en las industrias de red es un proceso lento y di-

CUADRO N.º 4

SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES REGULADOS

País	Servicios regulados
Alemania.....	Servicios fijos de interconexión de Deutsche Telecom.
Austria.....	Servicios de interconexión de Telekom Austria AG y Mobilkom Austria AG.
Bélgica.....	Servicios fijos de interconexión de Belgacom.
Dinamarca.....	Servicios fijos de interconexión de Tele Denmark.
España.....	Servicios fijos de interconexión de Telefonica.
Finlandia (Sonera).....	Servicios fijos de interconexión de Sonera's y Finnet Group's fixed interconnection services.
Francia.....	Servicios fijos de interconexión de France Telecom's y servicios móviles de interconexión de France Telecom y SFR.
Grecia.....	Servicios fijos de interconexión de OTE.
Holanda.....	Servicios fijos de interconexión de KPN.
Irlanda.....	Servicios fijos de interconexión de Eircom.
Italia.....	Servicios fijos de interconexión de Telecom Italia.
Luxemburgo.....	Servicios fijos de interconexión de P&T Luxembourg.
Noruega.....	Servicios fijos de interconexión de voz de Telenor.
Portugal.....	Servicios fijos de interconexión de PT y TMN y servicios móviles de interconexión de Telecel.
Reino Unido.....	Servicios de interconexión de British Telecom no considerados competitivos. Servicios móviles de interconexión de Vodafone y BT Cellnet.
Suecia.....	Servicios fijos de interconexión de Telia.

Fuente: OCDE (2001a).

fácil que requiere plazos relativamente dilatados y una voluntad política firme y alejada de los intereses empresariales en juego. Los ritmos de entrada y crecimiento de los nuevos competidores son lentos, por razones técnicas, financieras y económicas; además, los consumidores, sobre todo los pequeños, muestran una inercia notable respecto de la elección de empresa suministradora, generalmente en beneficio de los antiguos monopolios. La consecuencia es que, inevitablemente, se producen unos períodos de transición muy largos, en los que el regulador debe actuar con intensidad, lo que suele conducir a conflictos múltiples.

En definitiva, los beneficios derivados de la liberalización de las industrias de red dependen del grado de cumplimiento de las condiciones anteriores, lo que difiere en sectores y países. Este último extremo es especialmente cierto en la UE, habida cuenta de que la adopción de directivas permite a los estados miembros observar ritmos distintos de liberalización y, sobre todo, otorga facultades de decisión muy amplias respecto de la observancia

de políticas de reestructuración sectorial. De aquí la conveniencia de entrar en el detalle de las diferentes industrias de red (12).

1. Telecomunicaciones (13)

El sector de las telecomunicaciones es la industria de red que ha observado la transformación más radical; a los cambios regulatorios se ha sumado el efecto de la revolución tecnológica. Todo ello ha multiplicado la oferta de servicios e incrementado de forma notable el crecimiento de la productividad. La primera medida significativa de la UE fue la Directiva de oferta de red abierta de 1990, modificada en 1997, que estableció el principio de acceso a las redes de comunicación. En el año 2000, se traslada tal principio al bucle local, lo que completa la liberalización formal del acceso a las redes de telecomunicaciones. En paralelo, a lo largo de la década de los noventa, un conjunto de directivas liberalizó progresivamente un amplio conjunto de servicios de telecomunicaciones, desde los equipos terminales a los servicios de valor añadido, satélites, televisión por

cable, móviles y, finalmente, telefonía vocal. En la actualidad, sólo los servicios de interconexión a la red fija ofrecidos por el antiguo monopolio y, en algunos casos, los servicios de interconexión a la red de móviles, permanecen regulados. La regulación de la interconexión comprende la obligación de publicar una oferta *standard* de interconexión y la fijación de tarifas «orientadas al coste», frecuentemente determinadas sobre la base de la metodología denominada de coste incremental de largo plazo (cuadro n.º 4).

El proceso de introducción de competencia ha ido acompañado de la aparición de muchos nuevos operadores en los países de la UE. No obstante, los antiguos monopolios mantienen, en general, cuotas de mercado muy elevadas. Aunque el grado de concentración empresarial es importante, hay notables diferencias entre los distintos mercados. El éxito de los nuevos competidores ha sido mayor en los mercados de larga distancia, nacionales e internacionales, que en el bucle local, debido, por una parte, a que la inversión necesaria para entrar en

CUADRO N.º 5

DESARROLLO DE LA COMPETENCIA DE LAS TELECOMUNICACIONES EN LA UE

Pais	Porcentaje de propiedad del Estado en el operador dominante	Número de licencias de móvil (digital) (Año 2000)	Cuota de mercado del mayor operador de móvill (Porcentaje, 2000)	Cuota de mercado de nuevos entrantes en larga distancia nacional (Porcentaje de minutos, 1999)	Cuota de mercado de nuevos entrantes en larga distancia internacional (Porcentaje de minutos, 1999)
Alemania.....	63	4	43	40	40
Austria	75	4	55	15	—
Bélgica	50% + 1 acción	3	65	—	—
Dinamarca.....	0	4	50	—	44
España	0%+«acción de oro»	3	58	14	13
Finlandia	53	4	64	62	49
Francia	61	3	49	20	27
Grecia	51	3	44	0	0
Holanda	43% + «acción especial» (*)	5	50	16	15
Irlanda.....	1	3	66	—	—
Italia.....	3% + «acción de oro»	—	61	15	32
Luxemburgo....	100	2	63	—	—
Noruega.....	79	3	73	12	27
Portugal	0 + «acción de oro»	3	40	0	0
Reino Unido	0	5	32	33	55
Suecia	70	4	51	14	38

(*) Da derecho de compra preferente al Estado en las ampliaciones de capital para mantener su porcentaje de votos.
Fuente: OCDE (2001a).

el mercado de larga distancia es mucho menor y, por otra, a la mayor sensibilidad al precio de la demanda en este mercado (14). Estas diferencias en la intensidad de la competencia se han reflejado en los precios, que han caído acusadamente en los mercados de larga distancia (15). El desarrollo de la competencia en los mercados de móviles ha sido relativamente rápido, aunque se observa todavía niveles elevados de concentración horizontal. Además, el desarrollo de este mercado está restringido por la limitación del espacio radio-eléctrico, que obliga a limitar el número de licencias. Todas estas evidencias sugieren que, pese a la reducción observada en los precios de las telecomunicaciones, muchos de los beneficios derivados de la competencia, en particular los asociados a la evolución de los precios, están todavía por venir (cuadro n.º 5).

En la actualidad, la agenda de la regulación comunitaria de las telecomunicaciones está centrada en el desarrollo de la competencia en el bucle local, y pretende el desarrollo

de los servicios de banda ancha, y la extensión del comercio electrónico y el uso de Internet. La puesta en práctica del acceso al bucle local tropieza con dificultades notables. Así, los operadores dominantes disfrutan de medios para dificultar el acceso de nuevos competidores. Por ejemplo, el número de líneas a disposición de los nuevos competidores es, con cierta frecuencia, reducido; los costes impuestos por el uso de servicios no regulados —alquiler de espacio en los edificios que albergan los equipos, alquiler de líneas— son excesivos. En general, las complicaciones técnicas limitan el acceso al bucle local. Además de estas dificultades, los nuevos entrantes hacen frente a una demanda inferior a la esperada (16).

Un factor crucial para el desarrollo de la competencia en el bucle local es la creación de nuevas infraestructuras de red, por ejemplo, la red de televisión por cable, comunicaciones sin cable y por satélite y redes de fibra óptica, y la mejora de las existentes. Sin embargo, el desarrollo de nuevas infraes-

tructuras es más lento de lo debido. Los incentivos para realizar las inversiones correspondientes dependen, en buena parte, de la regulación. Unas tarifas de interconexión elevadas hacen que las inversiones en infraestructura sean más rentables, lo que potencia la competencia a largo plazo, pero dificultan la competencia en el corto plazo. En el momento actual, las tarifas de interconexión en la UE están ajustadas a los costes de los operadores dominantes. Por ello, no ofrecen incentivos para un desarrollo rápido de infraestructuras por parte de los nuevos competidores, quienes, dada su menor escala, soportan unos costes más elevados.

El desarrollo de nuevas infraestructuras se ve también dificultado por barreras administrativas, entre las que destacan la falta de homogeneización de los requisitos técnicos y, particularmente en el campo de la televisión por cable, la lentitud en la concesión de licencias en el nivel municipal y la imposición de criterios no económicos. Con el objetivo de eliminar estos obstáculos, la

Comisión ha elaborado una propuesta para la homogeneización de las reglas aplicables al acceso y la interconexión en todos los países de la Unión Europea.

Finalmente, conviene hacer mención de la situación financiera de las empresas. El deterioro de los mercados de valores tecnológicos, la actualización a la baja de las expectativas de crecimiento del mercado de la telefonía móvil, el coste de las nuevas infraestructuras y otros problemas de puesta a punto de la nueva tecnología han dado lugar a que algunos de los principales operadores, fuertemente endeudados como consecuencia de las subastas de las licencias de telefonía móvil de tercera generación y de decisiones empresariales dudosas, estén en una posición financiera delicada, lo que limita su capacidad de inversión en nuevas infraestructuras. Todos los factores mencionados limitan, hoy, la profundización de la competencia en el sector europeo de telecomunicaciones.

2. Electricidad

Las reformas comunitarias del sector eléctrico son mucho más recientes y están todavía en fase de desarrollo y diseño (17). Sin embargo, en algunos países miembros, como el Reino Unido, Suecia o Finlandia, las reformas están muy avanzadas y los efectos de la liberalización ya se han dejado sentir. Los principios básicos de la reforma eléctrica son el establecimiento del derecho de elección de suministrador para los consumidores, la separación de las redes de transmisión y distribución, y la introducción de competencia en las actividades de generación de electricidad.

La Directiva 96/92/CE fijó el año 1999 como fecha límite para la apertura de un primer segmento del mercado eléctrico europeo a la competencia. A partir de ese mo-

mento, los consumidores de mayor tamaño —en torno a una cuarta parte de la demanda de electricidad en cada país— tienen el derecho de elegir suministrador de electricidad. Esta apertura debería incrementarse en los años 2000 y 2003 hasta alcanzar un nivel equivalente a un tercio de la demanda de electricidad.

La Directiva establece también algunas obligaciones en materia de acceso a la red, separación de actividades y condiciones de entrada en las actividades de generación. Se trata, sin embargo, de requisitos amplios y poco exigentes, reflejo de la dificultad de las negociaciones que forjaron la Directiva, y que se han demostrado muy insuficientes en la práctica. Así, la Directiva establece tres regímenes de acceso de terceros a la red eléctrica, denominados, respectivamente, acceso regulado, acceso negociado y sistema de comprador único. Este tercer sistema, sin embargo, se ha revelado de una complejidad extraordinaria y no ha sido adoptado por ningún país. El acceso negociado, en el que las tarifas y condiciones de acceso se negocian comercialmente, también ha resultado problemático en el país que lo ha adoptado (Alema-

nia), dando lugar a tarifas discriminatorias. Asimismo, la Directiva opta por la forma más débil de separación de las actividades de red, es decir, la separación de cuentas entre las actividades de transmisión y distribución y las restantes. Las inversiones de generación pueden ser reguladas según un régimen de otorgamiento de licencias, dejando la iniciativa a los promotores, o por un sistema de concurso, en el que las necesidades de nueva capacidad son determinadas administrativamente (cuadro n.º 6).

Apenas aprobada la Directiva, se percibió la necesidad de establecer normas para regular los intercambios internacionales de electricidad, sin las cuales no cabe hablar de un mercado interior de la electricidad. Se inició el llamado proceso de Florencia, que instituyó un amplio comité con representación de la industria, los gobiernos, los reguladores y la propia Comisión Europea con el mandato de proponer un sistema de normas para los intercambios transfronterizos. Los intereses encontrados de la industria y el diferente entusiasmo liberalizador de distintos grupos de países no han permitido, a finales de 2001, establecer todavía esas normas. El resul-

CUADRO N.º 6

LIBERALIZACIÓN DEL MERCADO ELÉCTRICO EN LA UE

<i>País</i>	<i>Porcentaje apertura del mercado. Final de 2000</i>	<i>Sistema de acceso a la red</i>	<i>Forma de separación de la red</i>
Alemania.....	100	Negociado	De gestión
Austria.....	32	Regulado	Jurídica
Bélgica.....	35	Regulado	Jurídica
Dinamarca.....	90	Regulado	Jurídica
España.....	54	Regulado	Jurídica
Finlandia.....	100	Regulado	Propiedad
Francia.....	30	Regulado	De gestión
Grecia.....	34	Regulado	De gestión
Holanda.....	33	Regulado	Jurídica
Irlanda.....	30	Regulado	Jurídica
Italia.....	35	Regulado	Jurídica
Portugal.....	30	Regulado	Jurídica
Reino Unido.....	100	Regulado	Propiedad
Suecia.....	100	Regulado	Propiedad

Fuente: Comisión Europea.

tado es que, en vez de un mercado eléctrico europeo, siguen existiendo un conjunto de mercados nacionales y regionales. Esta fragmentación está acentuada por la insuficiente capacidad física de las interconexiones para acomodar los flujos comerciales, lo que ha dado lugar al establecimiento de unas prioridades comunitarias para el desarrollo de infraestructuras de transmisión en los numerosos puntos en los que la congestión de la red europea es manifiesta.

Aunque el mercado eléctrico europeo no ha nacido, la anticipación de los cambios ha tenido algunos efectos positivos importantes. La transposición de la Directiva a las legislaciones de los estados miembros ha propiciado, en algunos países, un cierto grado de competencia doméstica, y en algún caso, como el alemán, una reducción importante de los precios. Otro efecto del proceso de liberalización, aunque no siempre beneficioso para la competencia, ha sido el inicio de un proceso de consolidación de la industria eléctrica mediante fusiones y adquisiciones transfronterizas. Aunque este proceso es una respuesta natural a la integración de los mercados nacionales en un mercado europeo, el resultado inmediato puede ser la consolidación del poder de mercado de los operadores dominantes en mercados todavía fragmentados. Un problema adicional es que algunas de las empresas protagonistas disfrutaban de posiciones de monopolio en su mercado doméstico o, por ser de propiedad estatal, se benefician de recursos financieros de bajo coste.

La crisis eléctrica del estado americano de California, en la segunda mitad de 2000 y primeros meses de 2001, ha reabierto el debate sobre la liberalización del sector eléctrico. La cuestión debatida es si una situación de desabastecimiento similar podría producirse en Europa. Aunque no corresponde a

este trabajo analizar el fondo de la cuestión, sí cabe señalar la muy diferente situación de partida de California respecto de la mayoría de los países europeos. Las causas principales de la situación en California, desde unas reservas insuficientes de generación hasta varios «errores» en el diseño de la regulación (18), no se producen en casi ningún país europeo (19). En todo caso, la Comisión Europea ha iniciado un debate sobre los problemas de la seguridad del suministro energético en Europa con la publicación en 2001 de un libro verde sobre la materia.

En este contexto, la Comisión Europea adoptó, en marzo de 2001, varias medidas dirigidas a acelerar el desarrollo del mercado interior de electricidad; entre otras, un proyecto de directiva que enmienda la actual directiva eléctrica, y un proyecto de normativa sobre condiciones de acceso a la red en los intercambios internacionales de electricidad.

La nueva directiva propone:

— Abrir el mercado eléctrico a todos los consumidores no domésticos no más tarde de 2003, y a éstos no más tarde de 2005.

— Establecer el acceso regulado a la red como único modo de acceso, eliminando las posibilidades de acceso negociado y comprador único.

— Requerir la separación jurídica y de gestión de los operadores del sistema.

— Requerir la separación jurídica de las redes de distribución en el año 2002.

— Establecer reguladores nacionales independientes en todos los países, con autoridad, al menos, para establecer las tarifas de acceso a la red.

El conjunto de estas medidas está en línea con los desarrollos regulatorios observados en muchos países, incluida España, y en una perspectiva histórica no parece demasiado ambicioso. Sin ir más lejos, el Reino Unido cumplía en 1990 todos estos criterios. Sin embargo, el Consejo de Estocolmo no adoptó tales propuestas por la oposición de varios países, particularmente Alemania, al establecimiento de unas tarifas de acceso reguladas y a la creación de un regulador independiente. En el momento actual, parece poco probable que pueda aprobarse una directiva sobre las líneas propuestas por la Comisión en un futuro inmediato.

Idéntica suerte corrió la propuesta de regulación sobre intercambios transfronterizos de electricidad elaborada por la Comisión, que tampoco ha sido aprobada. La propuesta pretendía desbloquear el proceso de Florencia y poner en marcha un sistema provisional que permitiese el comercio de electricidad entre todos los estados miembros. Parece indudable que, mientras no exista un sistema homogéneo de normas para estos intercambios, no puede hablarse de un mercado eléctrico europeo.

3. Gas natural

La situación en el sector del gas natural (20) es muy similar a la del sector eléctrico, si bien con un desfase temporal de algo más de un año. La fecha límite para la transposición de la Directiva europea sobre el gas fue el 10 de agosto de 2000; formalmente, todos los países menos Francia y Luxemburgo habían trasladado la Directiva en esa fecha. La Comisión, no obstante, abrió una investigación a Alemania sobre la forma en que este país transpuso la misma.

La estrategia de liberalización del gas coincide con la de la electri-

cidad en la voluntad de introducir la libertad de elección de suministrador para los consumidores finales, y separar la red de transporte y distribución de gas. Una diferencia importante es, sin embargo, que la producción ocurre, en buena parte, fuera del ámbito de la UE, por lo que no cabe propiciar una liberalización significativa de tal actividad. Otra es la existencia de infraestructuras de almacenamiento de gas que no tienen correspondencia en el caso de la electricidad.

La Directiva obliga a los estados miembros a abrir al menos el 20 por 100 del consumo nacional a la competencia, aunque muchos estados han ido mucho más allá de esa exigencia. En promedio, un 80 por 100 de la demanda europea de gas está sujeta, formalmente, a la competencia. Este porcentaje se incrementará hasta el 90 por 100 en 2008 según estimaciones de la Comisión. Es necesario distinguir, en todo caso, entre la «elegibilidad» de los consumidores y la apertura real, que dependerá de la existencia de una competencia efectiva por el lado de la oferta.

La Directiva deja al arbitrio de los estados el diseño de la regulación. Así, pueden optar entre dos sistemas de acceso a la red, regulado y negociado; una mayoría de países ha optado por el sistema regulado. Las excepciones más significativas son Alemania y Austria, además de algunos países que han optado por un sistema mixto. La Directiva también establece un exigencia mínima de separación contable de las actividades de red, pero no pone obstáculos a la integración vertical de las empresas del sector. En la práctica, muchos países han optado por una separación algo más estricta (cuadro n.º 7).

En respuesta al deseo político de acelerar la liberalización en Europa, y también en atención a la experiencia de la liberalización eléctrica,

CUADRO N.º 7

LIBERALIZACIÓN DEL MERCADO DEL GAS EN LA UE

<i>País</i>	<i>Porcentaje apertura del mercado. Final de 2000</i>	<i>Sistema de acceso a la red</i>	<i>Forma de separación de la red</i>
Alemania.....	100	Negociado	Contable
Austria	49	Negociado	Contable
Bélgica	59	Regulado	Contable
Dinamarca.....	30	Híbrido	Contable
España	72	Regulado	Jurídica
Finlandia	90	Regulado	Contable
Francia	20	Híbrido	Contable
Grecia	0	Sin decidir	Sin decidir
Holanda	45	Híbrido	Contable
Irlanda.....	75	Regulado	Contable
Italia.....	96	Regulado	Jurídica
Luxemburgo	51	Regulado	Contable
Portugal	0	Sin decidir	Sin decidir
Reino Unido	100	Regulado	Propiedad
Suecia	47	Regulado	Contable

Fuente: Comisión Europea.

la Comisión ha elaborado una propuesta de nueva directiva del gas. De acuerdo con esta propuesta, el mercado del gas tendría que estar enteramente abierto a partir de 2005; se exigiría una separación legal y de gestión de las actividades de red; sólo se admitiría el sistema de acceso regulado a las redes y demás infraestructuras; finalmente, y en cada Estado, debería existir un regulador independiente.

Estas propuestas merecen una evaluación similar a la que hicimos en el caso de la electricidad. Se trata de unas propuestas en línea con la experiencia adquirida, aunque conservadoras en relación a los países más avanzados. Por otra parte, parece poco probable que estas propuestas vayan a adoptarse a corto plazo. En todo caso, la situación del sector en la UE difiere de manera notable: la competencia está consolidada en países como el Reino Unido, mientras que en otros, como Francia, la Directiva no ha sido trasladada al ordenamiento jurídico nacional.

4. Otras industrias de red

La introducción de competencia en el transporte aéreo en la UE suma tres líneas de acción complementarias. En primer lugar, se ha liberalizado el acceso a las rutas, autorizándose el cabotaje a los transportistas con licencia en un país comunitario. Ello se ha complementado con la liberalización de las tarifas. En segundo lugar, se ha acometido la regulación del acceso a las infraestructuras (aeropuertos) y servicios relacionados (servicios de *handling* y sistemas informáticos de reservas) con el propósito de permitir una competencia en términos de igualdad entre los operadores. En particular, desde 1993, la asignación de *slots* en los aeropuertos ha estado sometida al requerimiento de que al menos el 50 por 100 de los nuevos *slots* sea asignado a nuevos competidores. Sin embargo, los derechos históricos de los operadores no se han alterado, de modo que los *slots* ya asignados en el momento de la liberalización siguen correspondiendo a los operadores dominantes. En tercer lugar, la reforma del transporte aéreo se ha fundamentado, también, en el control de las ayudas de Estado, que se

incrementaron de forma significativa a raíz de la crisis de comienzos de los noventa. El propósito perseguido ha consistido en asegurar que las ayudas públicas se apliquen a la financiación de los costes de reestructuración, reduciéndose de esa manera sus efectos anticompetitivos.

Como es sabido, el saldo de las reformas es bastante favorable, en términos de incremento de la oferta de estos servicios, aumento del tráfico de pasajeros y reducción de tarifas. Sin embargo, los efectos negativos, originados por la falta de adaptación de las infraestructuras y de la organización del tráfico, han sido sustanciales. En particular, la congestión de aeropuertos y rutas, así como los retrasos, han aumentado notablemente en los últimos años. Para resolver estos problemas, la Comisión ha elaborado recientemente un conjunto de propuestas y un libro blanco sobre las redes de transporte (21), que propone una reordenación del espacio aéreo a escala comunitaria.

El sector de transporte por ferrocarril difiere de los demás sectores examinados en el hecho de que se trata de un sector en declive —con la excepción de ciertas líneas— y sometido a la intensa competencia de otros modos de transporte; sólo el 8 por 100 de las mercancías se transportan por este medio en Europa, frente a un 40 por 100 en Estados Unidos. Sin embargo, por razones medioambientales y de congestión, existe una voluntad política de revitalizar este medio de transporte. Se trata de un sector, además, cuya propiedad está en manos públicas; las experiencias privatizadoras del Reino Unido arrojan resultados negativos en términos de seguridad, calidad y viabilidad financiera de las empresas.

Los planes para la liberalización de los ferrocarriles están recogidos en la Directiva de ferrocarriles,

adoptada en marzo de 2001, que debe estar traspuesta a la legislación de los estados miembros en marzo de 2003. La directiva establece el derecho de acceso a las redes ferroviarias transeuropeas (unos 50.000 kms. de vías) para todos los servicios de transportes de mercancías. El derecho de acceso se extiende a la totalidad de la red en el año 2008. Paralelamente, se establece una obligación de separación funcional entre las actividades de mantenimiento y renovación de las infraestructuras y las actividades (liberalizadas) que hacen uso de ellas. Una directiva complementaria regula la asignación de capacidad para el uso de la red. Finalmente, la Comisión está preparando un conjunto de medidas para regular la seguridad y la interoperabilidad de las redes que se discutirá, probablemente, durante el primer semestre de 2002. En general, no cabe prever cambios radicales en los próximos años.

Finalmente, conviene hacer una breve referencia a la reforma de los servicios postales. El elemento distintivo en el tratamiento de este sector por las directivas comunitarias es el énfasis en el servicio universal, a partir del cual se definen los servicios postales «reservados», esto es, aquéllos que pueden quedar excluidos de la competencia. La Directiva Postal, adoptada en el año 1997, y que entró en vigor un año más tarde, permite que la definición de servicios reservados alcance a los envíos de hasta 350 gramos y a los que se apliquen tarifas de hasta cinco veces la tarifa de referencia. La obligación de apertura del mercado implícita en la Directiva es, por tanto, muy poco exigente. La Comisión ha elaborado una propuesta para avanzar la liberalización del sector, modificando, entre otros aspectos, los límites de los servicios reservados, que pasarían a 50 gramos y dos veces y media la tarifa de referencia. No obstante, esta propuesta no ha sido aprobada hasta la fecha.

III. POLÍTICA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

La política de defensa de la competencia es uno de los signos más característicos del proceso de construcción europea (22). La reestructuración de sectores industriales, la gestión política de crisis empresariales, la conformación de grupos de empresas a escala europea o, más recientemente, la prohibición de fusiones de empresas no europeas han sido orientadas de forma determinante por la aplicación del derecho comunitario de la competencia. La relevancia de estos ámbitos ha hecho de la política de defensa de la competencia un área privilegiada de confrontación de intereses empresariales y públicos, nacionales y comunitarios. Su signo refleja, en cada momento, la predominancia de unos u otros. Conviene recordar, en este sentido, que la Comisión Europea disfruta de poderes de propuesta y ejecución muy amplios. Naturalmente, ello no la exime de la influencia de los intereses empresariales y de los estados miembros.

Desde el Tratado de Roma, las reglas comunitarias sobre la competencia se aplican en dos ámbitos: el empresarial y el de la intervención pública en la actividad económica. En el ámbito empresarial, el derecho comunitario de defensa de la competencia regula los acuerdos y las prácticas concertadas, el abuso de posición de dominio y las concentraciones de empresas. En el ámbito de la actuación de las administraciones públicas, se refiere esencialmente a las ayudas de Estado.

El artículo 81 del Tratado CE prohíbe los acuerdos y prácticas concertadas entre empresas, tanto verticales como horizontales, que desvirtúen la competencia en el mercado interior. Esta prohibición se extiende a la fijación de precios y condiciones de venta, reparto del mercado, discriminación, *boi-*

cots colectivos y acuerdos sobre cuotas de producción e inversiones, aunque admite excepciones. Entre los acuerdos excluidos de la prohibición están las licencias para la transferencia de tecnología, los acuerdos de investigación y desarrollo, franquicias y acuerdos de exclusividad, que merecen regulaciones singulares.

El abuso de posición dominante, o ejercicio de poder de mercado en terminología económica, queda prohibido en el artículo 82 del Tratado CE. Se considera abuso de posición dominante, entre otras, la imposición de precios o condiciones en las transacciones en términos no equitativos y la limitación de la producción, comercialización y desarrollo técnico en detrimento de los consumidores. No se contemplan excepciones a esta prohibición.

La actividad *antitrust* de la Comisión —prácticas y acuerdos colusivos y abuso de posición dominante— ha crecido significativamente a lo largo de los años. Por ejemplo, desde mediados de 1998 hasta el verano de 2001 se han impuesto multas por un montante global superior a un millardo de euros, frente a 162,5 millones de euros en los

tres años precedentes, y el 21 de Noviembre del 2001 se impuso una sanción récord de 855 millones de euros a ocho grupos farmacéuticos por formar un cartel en el mercado de las vitaminas. Conviene poner en relación tales evidencias con que en los años sesenta el número medio anual de decisiones comunitarias de aplicación de los artículos 81 y 82 se situaba en torno a cinco, mientras que, por poner una referencia, en 1999 fueron 68.

Las operaciones de concentración —fusión, adquisición y *joint ventures*— de empresas están sujetas al control de la Comisión cuando alcanzan dimensión comunitaria. La Comisión utiliza un «test de dominancia» para determinar cuándo una concentración es anticompetitiva. Éste toma en cuenta el mercado relevante —geográfico y de producto— en el que operan las empresas y determina si la concentración perjudicaría a la competencia en ese mercado relevante. Si la Comisión establece que ése es el caso, la autorización de la concentración queda condicionada a la adopción de medidas adicionales —por ejemplo, una desinversión de activos— que remedien los efectos anticompetitivos.

La actividad de la Comisión en materia de concentraciones ha aumentado de forma significativa en los últimos años, pasándose de poco más de cien notificaciones en el año 1995 a 345 en el año 2000 y 367 en los primeros diez meses del año 2001. En el periodo 1995-2000, la Comisión prohibió 14 operaciones. En los primeros diez meses del año 2001 se han prohibido cinco. De nuevo, conviene poner en relación tales cifras con el hecho de que el Consejo, después de bastantes años de deliberación, aprobó en 1989 el reglamento de control de concentraciones, bajo la amenaza de aplicación directa de los artículos 81 y 82 y como consecuencia de la ola de fusiones y adquisiciones de la segunda mitad de los ochenta (cuadro n.º 8).

Finalmente, el artículo 87 del Tratado declara ciertas ayudas públicas incompatibles con el mercado interior. Las ayudas públicas no autorizadas son aquellas que, a través de recursos públicos, alcanzan de modo selectivo a determinadas empresas o producciones y pueden falsear la competencia y el comercio entre estados miembros. No obstante, la Comisión tiene facultades amplias para autorizar las ayu-

CUADRO N.º 8

OPERACIONES DE CONCENTRACIÓN PROHIBIDAS POR LA UNIÓN EUROPEA

Fecha	Empresas	Sector
02/10/1991	Aeroespacial/Alenia/De Havilland	Construcción aeronáutica
09/01/1994	MGG Media Services	Servicios técnicos de televisión de pago
17/07/1995	Nordic Satellite Distribution	Programas de TV por satélite
20/09/1995	RTL/Veronica/Endemol	Televisión
24/04/1996	Gencar/Lohnro	Platino
20/11/1996	Kesko/Tuko	Productos de gran consumo
04/12/1996	Saint-Gobain/Wacker Chemie/Nour	Carburos
26/07/1996	Blokker/Toys «R» Us	Juguetes
27/05/1998	Deutsche Telekom/Betaresearch	Codificadores
27/05/1998	Bertelsman/Kirch/Premiere	Televisión de pago
22/09/1999	Airtours/First Choice	Paquetes de vacaciones
14/03/2000	Volvo/Scania	Vehículos pesados
28/06/2000	MCI World Com/Sprint	Infraestructuras de red Internet
15/03/2000	Pechiney/Alcam/Algroup	Aluminio

Fuente: Elaboración propia.

das de Estado. Así, por ejemplo, se consideran compatibles con el mercado interior las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por acontecimientos de carácter excepcional y ciertas ayudas a las PYME; también se pueden declarar compatibles las ayudas destinadas a fomentar el desarrollo de determinadas actividades o regiones, o a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un estado miembro.

Debe concluirse de lo anterior que la institucionalización de la defensa de la competencia ha evolucionado considerablemente desde los orígenes de la Unión Europea. Basta subrayar que a comienzos de los sesenta sólo un estado miembro contaba con una autoridad de competencia; en la actualidad, con la excepción de Luxemburgo, todos los países comunitarios cuentan con una institución pública de defensa de la competencia.

La Comisión Europea viene impulsando en los últimos tiempos una modernización de la política de defensa de la competencia, lo que ha dado lugar a un buen número de iniciativas. En lugar de entrar en el detalle de las mismas, centraremos la atención en tres debates recientes, que permiten apreciar la situación general y la salud de la política de defensa de la competencia europea. Estos debates gravitan sobre la evaluación de los efectos anticompetitivos de las concentraciones, el alcance de la definición de las ayudas públicas y la renacionalización de la política de defensa de la competencia.

Uno de los debates de mayor interés sobre la política europea de defensa de la competencia es el que se refiere a los criterios de evaluación de los efectos anticompetitivos de los acuerdos y de las fusiones y adquisiciones. Por simplificar, el debate enfrenta a quienes pretenden que la política europea se

aproxime a los estándares americanos, que hacen hincapié en los efectos finales sobre los precios y que son relativamente claros y transparentes, y quienes defienden la idiosincrasia de la política europea. Un buen ejemplo de esta polémica es la decisión reciente de la Comisión Europea de bloquear la fusión entre General Electric y Honeywell (23).

Las dos empresas fabrican y venden productos complementarios. La primera, motores de avión; la segunda, equipamiento de navegación y comunicación. Las dos son proveedoras potenciales de empresas fabricantes de aviones como Boeing y Airbus. El efecto esperado de la fusión de estas dos empresas era cualitativamente claro (aunque complejo) y dependía fundamentalmente del nivel de competencia en los mercados atendidos por las empresas que proyectaban la fusión. Habida cuenta de que la concentración horizontal en tales mercados es elevada, cabía prever una disminución del precio pagado por los consumidores de los productos intermedios y del producto final, un aumento de la cuota de mercado de la empresa fusionada y una disminución de las cuotas de mercado de sus competidores (24).

Aun aceptando estas consideraciones, la Comisión bloqueó la operación declarando el 3 de julio de 2001 su incompatibilidad con el mercado único. El argumento central de la declaración fue que la fusión de las actividades de Honeywell con la capacidad financiera y la integración vertical de General Electric en el mercado de la construcción aeronáutica podría acentuar la posición de dominio de las dos empresas en algunos mercados relevantes (25). Sin embargo, la autoridad americana de competencia dio el visto bueno a la operación, precisamente porque, de acuerdo con la argumentación anterior, sería beneficiosa para los consumidores.

Varian (2001), que ha querido examinar la lógica de la decisión comunitaria, la ha puesto en relación con las desventajas que se hubieran derivado de la fusión para empresas tales como Rolls-Royce, Pratt and Whitney o Rockwell Collins y Thales. ¿Entorpecimiento de la competencia o protección de los intereses de los «campeones nacionales»? Varian sugiere que la autoridad europea de defensa de la competencia presta demasiada atención al interés de los competidores, especialmente si son europeos, en relación con el interés de los consumidores finales.

Las discrepancias entre las autoridades americana y europea no son, de todos modos, muy frecuentes, y van en los dos sentidos. Así, también recientemente, la autoridad americana prohibió la fusión Air Liquide/BOC, que la europea había autorizado previamente. Es evidente que tales discrepancias crean incertidumbre en el marco en el que se desenvuelven las grandes empresas europeas y americanas, pero lo más relevante es la cuestión de fondo, es decir, si conviene que los criterios fundamentales de apreciación se refieran a las consecuencias de los acuerdos o fusiones sobre los precios finales —en definitiva, al interés de los consumidores— o si, más bien, conviene valorar el efecto sobre la posición de dominio de las empresas, es decir, sobre el interés de las empresas competidoras. En otros términos, precios o cuotas de mercado (cuadro n.º 9).

Un segundo debate de hoy en el ámbito de la política europea de defensa de la competencia es el que se refiere al tratamiento de los costes varados (*stranded costs*). El debate en cuestión ha tenido un eco especial en España, al calor del larguísimo expediente abierto por la Comisión Europea sobre los costes de transición a la competencia otorgados por España al sector eléctrico. Este debate ilustra el problema

CUADRO N.º 9

LA REFORMA DE LA POLÍTICA DE LA COMPETENCIA: LA OPINIÓN DE LA INDUSTRIA

Ámbitos	Diagnóstico	La política europea de la competencia	Propuestas de reforma
La economía de hoy	La globalización obliga a ganar tamaño. El cambio técnico y la reducción de los costes de transacción dificultan la acotación de los mercados relevantes.	Presta una atención excesiva a las cuotas de mercado como manifestación del poder de mercado. No valora suficientemente el impacto final de las estrategias empresariales (precios, cantidades y calidad).	Nuevos esquemas para la determinación de los mercados relevantes del Tribunal de Justicia. Nueva definición de las posiciones dominantes colectivas.
Seguridad jurídica	El volumen de las inversiones requeridas requiere un contexto de seguridad jurídica.	No ofrece «puertos seguros», incluso cuando no hay evidencias de ejercicio posible de poder de mercado. Da lugar a que no haya separación entre la instrucción y la decisión final. Los procedimientos son largos e inciertos. Genera decisiones impredecibles. No protege suficientemente la confidencialidad de la información empresarial.	Modificación de los procedimientos de recurso. Decisiones rápidas del Tribunal de Justicia. Primacía clara del derecho comunitario sobre los derechos nacionales. Transparencia de los procedimientos.
Enfoque	La multiplicidad de las autoridades de competencia y la divergencia de enfoques perjudican la competitividad empresarial.	A diferencia de la americana, no ofrece procedimientos (por ejemplo, <i>business review letter</i>) que aporten la seguridad requerida. Debería estar más coordinada con las políticas de otras autoridades de competencia.	Adopción del enfoque americano del análisis de la competencia. Preservación de la confidencialidad. Convergencia de enfoques internacionales de la política de competencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de las posiciones del *European Round Table of Industrialists* (www.ert.be/pe/ene02.htm).

más general de la definición y transparencia de las ayudas. Desde el punto de vista de la competencia, lo que hace que una ayuda pública sea contraria a la competencia es que sea percibida por algunas competidores y no por otros; da igual si la ayuda se articula a través del presupuesto o procede de recursos parapresupuestarios. Sin embargo, desde un punto de vista más formalista, es posible restringir el concepto de ayuda pública al caso en que ésta proceda directamente de los presupuestos públicos. La aplicación de este último concepto debilitaría notablemente el alcance de la política de defensa de la competencia.

El proceso de introducción de competencia en el sector eléctrico europeo incorporó el concepto de costes varados (*stranded cost*) desarrollado en Estados Unidos. Los costes varados son el valor de las inversiones realizadas antes de la introducción de competencia que no

son recuperables en las nuevas condiciones. Se ha argumentado que las empresas titulares de esas inversiones son acreedoras, y los estados deudores, de esos costes varados. España, siguiendo el ejemplo de California, optó por reconocer tales derechos, financiando la compensación a través de recargos sobre la tarifa eléctrica. La Comisión examinó estos recargos con la Metodología para Analizar las Ayudas de Estado, pero decidió finalmente no calificar como ayudas públicas las compensaciones aprobadas, dado que, en última instancia, son pagadas por los consumidores a través de la tarifa y, por tanto, interpreta la Comisión, no se trata de ayudas públicas en el sentido del art. 87 (1) del Tratado CE.

Este planteamiento establece un precedente notable respecto del otorgamiento de ayudas públicas en sectores en procesos de liberalización. Habida cuenta de que es

habitual que el Estado se reserve la facultad de regulación de precios en el proceso de transición, la Comisión Europea ha abierto una brecha notable en la política de competencia relativa a las ayudas públicas. En todo caso, la mejor interpretación de la decisión es que finalmente prevalecieron los criterios políticos y los intereses sectoriales respecto del interés más general de defensa de la competencia y, probablemente, la postura de los estados miembros afectados frente a la de la Comisión Europea.

Finalmente, el tercer debate gira en torno a la renacionalización de la política europea de defensa de la competencia, en lo que se refiere tanto a las normas y procedimientos *antitrust* como a las fusiones y adquisiciones, y a las ayudas de Estado. Tomaremos como ejemplo el caso de las normas y procedimientos *antitrust*, aunque las conclusiones pueden trasladarse a las

otras áreas de la defensa de la competencia.

La Comisión Europea viene defendiendo una nueva articulación institucional de la política de la competencia. A pesar de que las reglas *antitrust* de los arts. 81 (1) y 82 del Tratado CE podrían ser aplicadas directamente por las autoridades nacionales de la competencia, e incluso por los Tribunales ordinarios nacionales, lo cierto es que en la Unión Europea sólo la Comisión hace uso de las reglas de prohibición correspondientes (26). La razón es que la Comisión es la única institución que tiene la prerrogativa de otorgamiento de la exención a la prohibición, prevista en el art. 81 (3). La Comisión argumenta que si se pretende consolidar un derecho europeo *antitrust* único sobre la base del derecho comunitario, sería necesario compartir tal prerrogativa con las autoridades de la competencia y los tribunales nacionales. La posición de la Comisión viene además respaldada por argumentos de eficiencia, reducción de costes administrativos privados y públicos (27), certeza jurídica y otras evidencias menos aireadas que indican que los recursos presupuestarios de la defensa de la competencia europea son insuficientes.

A pesar de las buenas intenciones de la Comisión, cabe temer que el resultado de la «renacionalización» sea un debilitamiento sustancial de la política de defensa de la competencia. El riesgo de que la autoridad pública sea capturada por los intereses privados que tiene que juzgar aumentaría considerablemente si se traslada el poder de decisión a las capitales. Varios factores contribuyen a acrecentar el riesgo de captura, entre ellos la mayor proximidad de las autoridades nacionales de competencia (y, en el caso de España, pronto, las autoridades regionales) a los intereses empresariales nacionales, la even-

tual influencia de los gobiernos nacionales en la instrucción de expedientes cuando éstos afecten a empresas del propio país, la mayor influencia de las empresas de un país en su propio país respecto a la que puedan tener en Bruselas y la confluencia de propósitos diferentes de la defensa de la competencia en el proceso de decisión. Además, la descentralización de la política europea se hace en favor de países, como el nuestro, donde la autoridad de competencia tiene una dependencia indiscutible respecto del gobierno y donde los recursos a disposición de la autoridad son notoriamente insuficientes. Resulta paradójico que se plantee la renacionalización al tiempo que se pretende reforzar la separación entre reguladores y regulados, a través de la creación de órganos independientes, y cuando se debate la necesidad de mundializar la política de la competencia o, como mínimo, coordinar las políticas europea y americana (28).

IV. ESPAÑA Y LA POLÍTICA EUROPEA DE LA COMPETENCIA

La contribución de nuestro país a la política europea de la competencia ha sido de orden menor. Ello no debe extrañar; la política europea disfrutaba ya de una cierta tradición cuando España, sin ninguna experiencia relevante a escala internacional, se incorporó a las Comunidades Europeas (29). A modo de ejemplo, la introducción de competencia en las industrias de red se deriva de la adopción por parte de los consejos de ministros sectoriales de las correspondientes directivas y su posterior traslación al ordenamiento jurídico nacional (30). Pues bien, en general, la postura de España en la deliberación de los consejos ha consistido en la reivindicación de períodos transitorios de adaptación. Ejemplos de esta actitud son lo acaecido recientemente con los

servicios postales y antes con las telecomunicaciones.

Este antecedente no ha impedido que, últimamente, España haya alcanzado su voz en los consejos europeos sobre la necesidad de acelerar el ritmo de liberalizaciones de la Unión Europea, situándose al lado del Reino Unido. Sin embargo, como ha demostrado Fernández Ordóñez (2001), la ambición de liderazgo no guarda relación con los ritmos de las reformas estructurales y de liberalización de la economía española observados estos últimos años, que han registrado una ralentización notable. Tampoco parece corresponder, como se ha mostrado anteriormente, con la posición de nuestro país en el *ranking* comunitario de países según el nivel de competencia en los servicios más significativos. Finalmente, como muestra el cuadro n.º 10, la atención política prestada a la competencia palidece cuando se consideran los recursos dedicados a la defensa de la competencia en España, por no mencionar el grado de independencia de la autoridad española de competencia. Quizá la presidencia española de la UE sea una buena ocasión para proyectar sobre nuestro país los impulsos a la competencia en el ámbito comunitario.

La Comisión Europea actualizó, en abril de 2001, la Estrategia para el Mercado Interior en un horizonte de 18 meses. El ejercicio, Comisión (2001b), parte de la constatación de que apenas se ha alcanzado un 55 por 100 de los objetivos previstos para junio de 2001. Es cierto que en los últimos tiempos la Unión Europea ha alcanzado un acuerdo sobre la sociedad europea, treinta años después de la primera propuesta de la Comisión. También, que la adopción de la directiva sobre derechos de autor resuelve un vacío legal. Sin embargo, la liberalización de los servicios postales va a experimentar un retraso considera-

CUADRO N.º 10

RECURSOS DE LA POLÍTICA DE LA COMPETENCIA EN ESPAÑA

	TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA		SERVICIO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA	
	Personal	Presupuesto (*)	Personal	Presupuesto (*)
1993.....	29	210,1	73	290,7
1999.....	30	212,2	71	285,5
1995.....	28	202,6	75	303,1
1996.....	32	214,7	75	330,5
1997.....	34	224,3	64	333,8
1998.....	34	223,1	64	340,1

(*) Millones de pesetas corrientes.
Fuente: OCDE (2000b).

ble (mayor para España) respecto del calendario previsto y, en los mismos términos, la puesta al día de la regulación de los mercados públicos observa un ritmo extremadamente lento. En definitiva, la voluntad política expresada en los consejos de Lisboa y Estocolmo de reactivar el mercado interior se ha saldado hasta la fecha con un fracaso, especialmente en lo que se refiere a las acciones que afectan directamente a la actividad empresarial.

Corresponderá al Consejo de Barcelona valorar los avances realizados a través de la Estrategia del Mercado Único y, obviamente, a la presidencia española del Consejo realizar sus mejores esfuerzos para alcanzar los objetivos previstos para la primavera de 2002.

En cuanto a las industrias de red y otros servicios, hemos comprobado que Europa, en su conjunto, lleva un retraso considerable respecto de los niveles de liberalización y competencia registrados en Estados Unidos y otros países de la OCDE. La adopción de las propuestas de la Comisión, aunque modestas si se comparan con los desarrollos regulatorios vigentes en los países más avanzados en esta materia (incluyendo algunos países europeos como el Reino Unido y Suecia), supondrían un avance considerable. El reto, por tanto, más que

desarrollar nuevas propuestas, es conseguir el consenso necesario para adoptar las ya existentes. Las perspectivas a corto plazo no son buenas, particularmente por la situación política de algunos países como Alemania y Francia; sin embargo, las perspectivas económicas, la necesidad de ofrecer una respuesta europea a los déficit de competitividad y la actitud más favorable hacia las reformas estructurales de varios estados miembros podrían mejorar el pronóstico.

En general, cabe prever pronunciamientos europeos en favor del acercamiento a las políticas de competencia adoptadas en Estados Unidos y otros países; también sobre el fracaso político de las previsiones establecidas en el Consejo de Lisboa en esta materia, y, finalmente, declaraciones sobre la pertinencia de acentuar la importancia de la política de la competencia en España. Cualquiera que conozca la mecánica de la construcción europea sabe que todo ello no es condición suficiente para avanzar en estas materias. Cualquiera que conozca la política española sabe que tampoco constituye fuente válida de predicción. Entiéndase, en todo caso, que no conviene confundir la necesidad con los vaticinios.

Se ha señalado que la política europea de defensa de la compe-

tencia va a experimentar cambios notables en los próximos años; uno de los más importantes será el que corresponda a una mayor participación de las autoridades nacionales de competencia en la aplicación de derecho comunitario. Con independencia del juicio que merezca la iniciativa expresada anteriormente, lo cierto es que la nueva distribución de responsabilidades exigirá llevar adelante los planes para incrementar de manera significativa los magros recursos de la autoridad española de competencia, especialmente en lo que se refiere al Tribunal de Defensa de la Competencia y, sobre todo, reforzar su independencia.

NOTAS

(1) El propósito último del Programa del Mercado Interior, cuyo horizonte temporal concluía en 1992, era que la competencia resultante del mercado interior estimulara el crecimiento de la UE. El Programa estableció un repertorio de más de 300 iniciativas orientadas, por un lado, a la eliminación de las barreras técnicas al comercio entre los estados miembros y las restricciones a la libertad de movimiento de factores, a la supresión de impedimentos a la libertad de establecimiento y, también, a la armonización fiscal. Por otro lado, el Programa pretendía la liberalización de sectores cuyas actividades venían desarrollándose en régimen de monopolio, generalmente por empresas públicas, y a espaldas de las libertades de comercio y establecimiento comunes en otros sectores; por ejemplo, las telecomunicaciones, la energía, el transporte, el servicio postal o la televisión.

(2) Véase OCDE (2001b).

(3) Véase, por ejemplo, OCDE (2001b).

(4) Véase HEAD y MAYER (2000).

(5) Por ejemplo, WOLF (2000) para el caso de Estados Unidos.

(6) Véanse ENGEL y ROGERS (1999), y SERRES, HOELLER y MAISONNEUVE (2001).

(7) Véase DOYLE (2000 a, 2000 b).

(8) Véase DOYLE (2000 b).

(9) Seguimos OCDE (2001b).

(10) VERWAAL y CNOSEN (2000) han estimado que equivalen a un arancel del 5 por 100.

(11) No se revisan en este artículo las evidencias sobre el impacto de la liberalización de las industrias de red. El lector interesado puede encontrar una panorámica en GONENC *et al.* (2000), accesible en www.oecd.org. Véase también WINSTON (1993).

(12) Más detalles sobre la agenda de la regulación pueden encontrarse en IEA (2001c), OCDE (2000a) y LAFUENTE y OCAÑA (2001).

(13) La situación en España se discute en HERGUERA (2001).

(14) OCDE (2001a).

(15) LIKANEN (2001).

(16) OAKES (2001) y BEARDSLEY y ENRIQUEZ (2001).

(17) Véase IEA (2001a,b y c). La situación, con especial referencia a España, se discute en PÉREZ ARRIAGA (2001).

(18) Incluyendo un casi nulo desarrollo de los mecanismos de cobertura del riesgo, unos precios liberalizados al por mayor, pero regulados y fijos al por menor, y unos procedimientos de autorización de las inversiones tremendamente inseguros y lentos.

(19) Hay, sin embargo, países que han crecido mucho en los últimos años, como Irlanda, y otros que han invertido poco en nueva generación, como Noruega, en los que las reservas no tienen tanta holgura.

(20) Véase IEA (2001b) y, con especial referencia a España, SÁNCHEZ (2001).

(21) COMISIÓN EUROPEA (2001a).

(22) Una discusión de los principales temas y problemas puede encontrarse en FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ (2000).

(23) Seguimos de cerca a VARIAN (2001).

(24) Que una fusión de empresas que ofrecen productos intermedios complementarios beneficie o perjudique al consumidor final depende fundamentalmente del nivel de competencia en los mercados de esos productos. Es sabido que el sueño de cualquier empresa es que el mercado de los productos complementarios a los suyos sea muy competitivo. De esa manera, los precios del bien que resulta de la agregación de los productos de esa empresa y de los complementarios es más reducido, lo que estimula la demanda del producto intermedio y genera beneficios, especialmente si el mercado donde opera la empresa no es competitivo. En este contexto, la empresa en cuestión nunca se plantearía una operación de fusión con un fabricante de productos complementarios sometido a un régimen estricto de competencia; perjudicaría sus beneficios. Sin embargo, la fusión que nos ocupa afectaba a dos empresas que competían con un número limitado de otros proveedores. En tal circunstancia, una determinada empresa nunca recortaría demasiado sus precios, simplemente porque una parte de los beneficios derivados de tal decisión (los resultantes del incremento de la demanda del producto final y, por ende, de los productos intermedios) no ingresarían en su cuenta de resultados: se desviarían hacia los fabricantes de los productos complementarios. Sin embargo, la maximización conjunta de beneficios, derivada por ejemplo de la fusión, sí que propiciaría la reducción de precios, en beneficio del comprador del producto final; además, las empresas disfrutarían de mejores resultados. Todos saldrían ganando.

(25) Véase ALLIBERT (2001).

(26) Se puede consultar www.iue.it/RSC/competition2001.html.

(27) Véase MONTI (2000).

(28) Sobre los planes de la Comisión para la reforma de los procedimientos *antitrust*, véase GUERRERA (2001).

(29) FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ (2001) presenta una interesante discusión sobre el desarrollo de la competencia en España. Véase también OCDE (2000b).

(30) Véanse los estudios iniciados por el Tribunal de Defensa de la Competencia (1993).

BIBLIOGRAFÍA

ALLEN, C.; M. GASIONEK, y A. SMITH (1998), «The competition effects on the single market in Europe», *Economic Policy*, n.º 27.

ALLIBERT F. (2001), «A methodology for analysing state aid linked to stranded costs», *Competition Policy Newsletter*.

BEARDSLEY, y ENRIQUEZ (2001), «Breaking down the broadband gates», *The Wall Street Journal Europe*, 19 noviembre.

COMISIÓN EUROPEA (1997), *The 1996 Single Market Review: Background Information for the Report to the Council and European Parliament*, Luxemburgo.

— (2001a), *La politique européenne des transports a l'horizon 2010*, 12 septiembre, Bruselas.

— (2001b), *Tableau d'affichage du marché intérieur*, mayo, Luxemburgo.

DOYLE, L. (2000a), «DKBR pricing survey 2000», *Dresdner Kleinwort Benson Research*, 22 septiembre.

— (2000b), «Pricing convergence, the end game», *Dresdner Kleinwort Benson Research*, 6 noviembre.

ENGEL, C., y J. ROGERS (1999), «Deviations from the law of one price: Sources and welfare costs», mimeografiado.

FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, M. A. (2000), *La competencia*, Alianza Editorial.

— (2001), «La liberalización y la competencia en los mercados de bienes y servicios», mimeografiado.

GONENC, R.; MAHER, M., y G. NICOLETTI (2000), «The implementation and the effects of regulation reform: Past experience and current issues», *Economics Department Working Paper* n.º 251, OCDE, París.

GUERRERA, F. (2001), «Brussels set for review of merger rules», 5 noviembre, *Financial Times*.

HEAD, K., y T. MAYER (2000), «Non Europe: The magnitude and causes of fragmen-

tation in the EU», *Weltwirtschaftliches*, vol. 135, n.º 2.

HELLIWELL, J. (1998), *How Much Do National Borders Matter?*, Brookings Institution Press, Washington D.C.

HERGUERA, I. (2001), «Un análisis de la situación del sector de las telecomunicaciones en España: aspectos regulatorios y de competencia», *Ekonomiaz*.

IEA (2001 a), *Annual Review of Energy Policies*, OCDE.

— (2001 b), *Competition in Electricity Markets*, OCDE.

— (2001 c), *Regulatory Institutions in Liberalised Electricity Market*, OCDE.

LAFUENTE, A., y C. OCAÑA (2001), «Panorámica de las industrias de red», *Ekonomiaz*.

LIKANEN, E. (2001), «The European Union telecommunications policy». *Telecommunications Seminar*, Sarajevo, 16.

MONTI, M. (2000), «The modernisation of EC antitrust policy», *EC Competition Workshop 2000*.

OAKES, C. (2001), «European upstarts find market tough to crack», *International Herald Tribune*, 26 noviembre.

OCDE (2000a), *Regulatory Reform in Network Industries: Past Experience and Current Issues*.

— (2000b), *Regulatory Reform in Spain*, OECD Reviews of Regulatory Reform.

— (2001a), *Telecommunications Outlook*, París.

— (2001b), *Etudes économiques, zone euro*, París.

PÉREZ ARRIAGA, I. (2001), «Tendencias recientes del sector eléctrico», *Ekonomiaz*.

SÁNCHEZ, P. (2001), «Tendencias recientes del sector del gas natural», *Ekonomiaz*.

SERRES, A. de; HOELLER, P., y C. de la MAISONNEUVE (2001), «The width of the intra-European economic borders», *Economics Department Working Papers* número 304, París.

TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (1993), *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*, Madrid.

VARIAN, H. (2001), «Economic scene», *New York Times*, 28 de junio.

VERWAAL, E., y J. CNOSSEN (2000), «Europe's new border taxes», Research Centre for Economic Policy, *Research Memorandum*.

WINSTON, C. (1993), «Economic deregulation: Days of reckoning for microeconomists», *JEL*, Vol. XXXI: 1263-1289.

WOLF, H. (2000), «(Why) Do borders matter for trade?», en G. Hess y E. Van Wincoop (eds.), *Intrnational Macroeconomics*, Cambridge University Press.