

Competition Policy International Presenta Entrevista con Joaquín Almunia

Joaquín Almunia ha ocupado en los últimos años puestos de especial relevancia en Europa. Como Comisario de Economía y Finanzas vivió el comienzo de la crisis financiera y, más tarde, como Comisario de Competencia, vigiló con celo el proceso de rescate bancario. Su paso por la Dirección General de Competencia ha dejado casos importantes como el caso Google, los beneficios fiscales a las grandes empresas o la directiva de daños. Hoy le hemos pedido que mire hacia adelante y que analice los retos futuros de la política de la competencia y de Europa. Y, como viene siendo habitual, no nos ha decepcionado.

Juan Delgado: — Sr. Almunia, estamos asistiendo al desembarco de la política de la competencia en Internet ¿Vd cree que el futuro de las prácticas anticompetitivas está en internet, o todavía nos queda mucho mundo físico?

Joaquín Almunia: El mundo de Internet genera nuevas tensiones entre plataformas, proveedores de contenidos y propietarios de infraestructuras. El poder de las plataformas aumenta con su capacidad para captar y procesar datos y con ello la creación de posiciones de dominio y la posibilidad de que surjan abusos. A su vez, Internet también genera grandes eficiencias por lo que la aplicación de la legislación de competencia supone un reto importante para equilibrar estas dos fuerzas. La actitud hacia Internet de las autoridades de competencia no debe ser pesimista ni defensiva sino proactiva. Es cierto que van a aumentar los casos relacionados con el mundo digital pero no creo que vaya a desplazar por completo a los casos referidos al mundo físico.

JD :Y el hecho de que los mercados digitales sean globales por naturaleza ¿no plantea problemas para la aplicación de una política de competencia con fronteras?

JA: Lo que exige es una coordinación más regular y profunda de las autoridades de competencia. La International Competition Network (ICN) fue una excelente iniciativa que se adapta especialmente bien a los mercados globales. La ICN, como lugar de encuentro e intercambio de experiencias, permite explorar formulas de coordinación viables y eficaces para abordar casos globales. Dicho esto, todavía hay muchos mercados que siguen siendo nacionales, dentro de Europa e incluso en Internet. En

muchas ocasiones el problema estriba más en la fragmentación que en la globalización de los mercados.

Sabemos muy bien dentro de Europa lo difícil que es construir un mercado único.

JD: Y dentro de este proceso de digitalización, nos encontramos sectores donde las nuevas tecnologías chocan con el mundo y la regulación tradicional. Es el caso de Uber y de AirBnB. ¿Hay sitio en Europa para los Uber?

JA: Seguro que sí. Y en este sentido, las Autoridades de la Competencia tienen un papel muy importante para eliminar barreras a la entrada en sectores altamente regulados al tiempo que se mantiene la regulación estrictamente necesaria para garantizar los derechos de los usuarios. Aún no siendo legal en muchos países, Uber ya ha revolucionado el sector del transporte: uno ya puede percibir un proceso de modernización del sector del taxi en Madrid o en Bruselas con aplicaciones y servicios nuevos.

JD: ¿Qué hay de cierto en el enfrentamiento aparente entre la política de la competencia europea y las grandes corporaciones americanas?

JA: No creo que haya ninguna base para sostener este tipo de temores. Ni en Europa ni en EEUU se está utilizando la política de competencia en un sentido proteccionista. Desde el punto de vista normativo, las reglas y los procedimientos siguen siendo diferentes en Europa y en EEUU pero en la forma de analizar las infracciones pensando en el beneficio de los consumidores se ha producido una extraordinaria convergencia en los últimos 15 años.

JD: En relación a las dificultades para crear un mercado único, muchas de estas barreras las fomentan los propios Estados. Un ejemplo son los beneficios fiscales para grandes corporaciones. Estamos asistiendo a una verdadera competencia entre sistemas fiscales ¿Qué futuro le augura a una Europa donde las empresas pueden deslocalizar fácilmente sus actividades en función de la mejor oferta impositiva?

JA: Por un lado, en el ámbito global, hay una reacción firme frente a los paraísos fiscales, con una labor encomiable de la OCDE para el establecimiento de un marco de referencia para evitar la evasión fiscal. Pero dentro de la Unión Europea tenemos algunas incoherencias. Es muy difícil sacar adelante iniciativas legales para armonizar aspectos de los sistemas tributarios de los países de la Unión. El caso más evidente es la propuesta para armonizar la base imponible del impuesto de sociedades. Se requiere unanimidad y no se consigue avanzar porque hay una serie de países que bloquean

sistemáticamente la posibilidad de llegar a acuerdos. Ello hace que dentro del mercado interior, donde hay libre circulación de capitales, se genere una competencia entre sistemas tributarios que no beneficia más que a las grandes empresas.

Desde la Comisión Europea hay una vía para poder atajar este problema, que es el control de las ayudas de estado. Yo lo reactivé en 2012 y espero que se vean sus frutos en breve.

JD: Pero esta es una vía en falso que no soluciona el origen del problema ¿Qué cambios debería haber en los sistemas tributarios europeos para poder afrontar este problema?

JA: Es imprescindible la unificación de la base imponible del Impuesto de Sociedades con la consiguiente eliminación de toda una serie de deducciones y de gravámenes que distorsionan las decisiones empresariales. Los sistemas fiscales tienen que rediseñarse para dirigirse al mercado sobre el cual operan y abandonar un concepto caduco de domicilio fiscal. El mundo financiero ha sabido crear instituciones para coordinar las operaciones a nivel supranacional. El marco tributario tiene que avanzar en esta dirección.

JD: Hemos asistido recientemente a un proceso de reorganización de las autoridades de competencia en España, Reino Unido, Holanda ¿Cómo debe ser una autoridad de competencia? ¿Qué papel juega el diseño institucional en la efectividad de la autoridad?

A: Hay ejemplos en el mundo de autoridades de competencia con funciones reguladoras que son muy eficaces y de autoridades de competencia separadas de los reguladores sectoriales que también cumplen muy bien con sus funciones. No creo que el diseño institucional sea el rasero más adecuado para medir la eficacia y la calidad de la aplicación del derecho de la competencia. Para mí, son tres los factores más relevantes: el marco legislativo y la jurisprudencia, la independencia frente al ejecutivo y el capital humano que va ligado a una dotación presupuestaria suficiente.

JD: Una de las críticas a la aplicación del derecho de la competencia europeo, es la lentitud de los procedimientos. ¿Qué se puede hacer para agilizar la aplicación del derecho de la competencia, sobre todo en aquellos sectores donde la tecnología va por delante de la aplicación de la ley?

A: No solo la Comisión Europea actúa con lentitud. También el Tribunal Europeo de Luxemburgo. Lo que al final resulta en un proceso muy lento de investigación y toma de

decisiones. Parte de la solución presupuestaria. El presupuesto europeo de la DG Competencia ha disminuído en los últimos años. Esto se puede resolver. Hay otros temas más complejos, como la manera de agilizar la duración de las investigaciones al tiempo que se refuerzan las garantías procesales ("due process"). Yo dediqué un gran esfuerzo a este último aspecto reforzando el papel de los Hearing Officers y creando más posibilidades para las partes de acceder al expediente y de hacer valer sus derechos durante el proceso de investigación. Pero es obvio que con ello aumenta el riesgo de abusos de las garantías procesales.

JD: En Europa ¿cree que hay todavía mercados o nichos sectoriales o territoriales ajenos a la competencia?

A: Yo creo que la política de la competencia está cada vez más presente en todos los sectores y territorios. Hemos asistido recientemente a un aumento espectacular de los casos de ayudas de estado en el sector bancario o a la aplicación del derecho de la competencia en sectores poco habituales como el financiero, con las investigaciones en torno a la manipulación de "benchmarks" los casos en relación con posibles abusos de los derechos de la Propiedad Intelectual en el sector farmacéutico. Hay quizás un sector que todavía está muy protegido que es el de la agricultura. Pero todo llegará...

JD: Una de las iniciativas de su mandato fue la aprobación de la directiva de daños ¿Cómo ve el futuro de la reclamación de daños en Europa?

JA: Hacer posible la compensación de las víctimas de las infracciones de la competencia fue un paso muy importante, y me siento muy satisfecho por ello. ¿Y ahora qué? La aplicación de la directiva garantiza el derecho a la compensación y establece vías y cauces para hacerla efectiva pero todo depende en último término de los sistemas judiciales nacionales y del uso que hagan del valioso instrumento que tienen en sus manos.

JD: ¿Qué herencia ha dejado en la política de competencia europea, y que sería lo mejor que se lleva?

JA: No soy yo quién debe definir cuál es mi herencia. Tras finalizar el mandato en cualquiera de los cargos públicos que he ocupado, no me he preocupado demasiado de mi legado. Prefiero que lo hagan los historiadores o los expertos.... En cuanto a los recuerdos, la política de competencia es una materia muy técnica pero cada vez que tenía la oportunidad de tomar una decisión donde se veía claramente el beneficio para los ciudadanos, me producía una enorme satisfacción. El hecho de ver que el poder de

la Comisión puede ser utilizado no en beneficio del poderoso, sino en beneficio de las víctimas, me llenaba de satisfacción.

JD: Y para terminar una pregunta más general ¿Qué futuro le ve a Europa?

JA: Hablar del futuro de Europa pasa por hablar del futuro de Grecia. La situación de la economía griega es muy delicada, y sus problemas tienen muchos responsables en la historia pasada y reciente. Pero la mala gestión de esa crisis en los últimos meses por parte del gobierno de Tsipras ofrece lecciones que no debemos olvidar. A finales de 2014 la Comisión publicó sus proyecciones económicas para Grecia en las que se veía que en ese año se había creado empleo por primera vez desde el inicio de la crisis, y que la economía estaba creciendo. Cabía la posibilidad de negociar un nuevo paquete de apoyo financiero, a cambio de una serie de condiciones, que sería la puerta de salida de la crisis y permitiría volver a abrir a Grecia el acceso a los mercados financieros. Pero todo esto se ha venido abajo en cinco meses. No ha habido cambios profundos en este tiempo. Es más, se han destruido expectativas positivas y se ha quebrado la confianza en el interior de la zona euro entre Grecia y sus socios. Y por encima de todo ello, los ciudadanos sufren aún más las consecuencias de la crisis. Todo ello proporciona una dura lección acerca de cómo deben comportarse los países que atraviesan por serias dificultades económicas en el seno de la Unión Económica y Monetaria. Y también aporta argumentos muy potentes acerca de la urgente necesidad de avanzar - en la línea del documento de los "5 Presidentes" - para dotar a la eurozona de los instrumentos que le faltan para avanzar hacia una Unión Fiscal, Económica, Financiera y Política. Las recetas no son nuevas pero sí deben ser valientes.