

Capítulo 5

Política y normas de competencia en la Unión Europea

1. Introducción

La política de competencia ha sido uno de los pilares fundamentales de la integración económica europea desde la firma del Tratado de Roma en 1957. En sus páginas se establecía un principio esencial: garantizar que la competencia en el mercado común no fuese falseada. Este objetivo reflejaba una visión ambiciosa y clara de cómo debía funcionar el proyecto europeo: un sistema económico que, basado en las normas del mercado libre, ofreciera beneficios tangibles tanto a consumidores como a empresas.

La razón de ser de esta política radica en la búsqueda de un mercado eficiente, transparente y justo. Un espacio donde las empresas compitan entre sí no por la capacidad de ejercer poder sobre el mercado, sino por su capacidad de innovar, ofrecer precios justos y mejorar la calidad de los bienes y servicios que producen. En esencia, una política de competencia efectiva garantiza que el mercado europeo funcione no solo como un motor de crecimiento económico, sino también como un espacio que amplifique el bienestar de sus ciudadanos.

2. Origen y desarrollo de la Competencia en la Unión Europea

El Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), firmado en 1951, marcó el inicio de una aproximación comunitaria a la regulación de la competencia en Europa. Aunque los artículos 65 y 66 del tratado introdujeron disposiciones sobre prácticas anticompetitivas y abuso de poder económico, su origen no fue estrictamente europeo. Estas normas se basaron en gran medida en la legislación antitrust estadounidense, adaptadas para alinearse con las tradiciones jurídicas europeas. El resultado fue una mezcla de influencias externas y elementos locales, una construcción normativa novedosa en un contexto donde la competencia todavía era un fenómeno poco reconocido a nivel comunitario.

El artículo 65 prohibía acuerdos entre empresas, decisiones de asociaciones y prácticas concertadas que perjudicaran la competencia en el mercado común.



Esto incluía fijación de precios, control de producción o desarrollo técnico, y división de mercados o clientes. Sin embargo, esta prohibición se matizó al permitir que la Alta Autoridad autorizara ciertos acuerdos de especialización o cooperación, siempre que fueran necesarios y beneficiosos para la producción y distribución, y no afectaran los precios. Este enfoque conciliador reflejaba la tradición jurídica europea, menos restrictiva que la americana.

El artículo 66, por su parte, trataba el abuso de poder económico y las concentraciones empresariales, pero su redacción vaga y generalizada dificultaba la aplicación práctica. De hecho, estas normas se utilizaron con poca frecuencia, y su impacto se limitó casi exclusivamente al sector del carbón y el acero.

Lejos de establecer una sólida política antitrust, el Tratado CECA representó más bien un primer paso hacia un mercado común europeo. Aunque su enfoque normativo generó incertidumbre y carecía de precisión, sentó las bases para el desarrollo futuro de una política de competencia europea, posteriormente ampliada en el Tratado de la Comunidad Económica Europea (CE). A pesar de sus limitaciones, el Tratado CECA marcó un hito histórico al integrar la competencia en el proyecto de integración europea, avanzando hacia una economía comunitaria más cohesiva y conectada.

Con la firma del Tratado que estableció la Comunidad Económica Europea (CEE) el 25 de marzo de 1957, Europa dio un paso decisivo hacia la integración económica. Este tratado, que entró en vigor el 1 de enero de 1958, marcó el inicio de un ambicioso proyecto para consolidar un mercado común general, ampliando los logros alcanzados con el Tratado CECA. El objetivo central de esta nueva etapa era fomentar la prosperidad económica en la Europa de posguerra, eliminando las barreras al comercio y promoviendo la cooperación en sectores clave como los intercambios internacionales, los transportes y la agricultura.

La CEE se cimentó sobre las llamadas «cuatro libertades»: la libre circulación de bienes, servicios, capitales y trabajadores. Este último punto, aunque esencial, reflejaba la naturaleza profundamente económica de la Comunidad, ya que consideraba a los trabajadores como un factor productivo clave para generar riqueza. Así, la idea de la libre competencia entre empresas se consolidó como un principio esencial para garantizar el éxito del mercado común.

El artículo 3 del Tratado fue particularmente significativo, ya que establecía la necesidad de crear un régimen que protegiera la competencia dentro del mercado común. Este principio se plasmó en los artículos 85 y 86, que sentaron las bases de la futura política de competencia europea. El primero prohibía acuerdos entre empresas, decisiones y prácticas que afectaran negativamente al comercio entre Estados miembros o distorsionaran la competencia. A pesar de su alcance, contemplaba excepciones bajo condiciones estrictas, como beneficios a la producción o distribución. El artículo 86, por su parte, se enfocaba en evitar abusos de posición dominante que perjudicaran el mercado común.



Sin embargo, estas disposiciones, aunque fundamentales, carecían de definiciones precisas y resultaban demasiado generales, lo que limitaba su aplicación práctica. Gran parte de su implementación quedó en manos de la Corte de Justicia de las Comunidades Europeas, que a través de sentencias como la emblemática (*Flaminio*) *Costa contra ENEL*, estableció principios clave, como la primacía del derecho comunitario sobre los ordenamientos nacionales.

El Tratado de Roma de 1957 no solo consolidó la competencia como una condición para el funcionamiento del mercado único, sino que marcó el inicio de su evolución hacia un derecho autónomo. Con el tiempo, y especialmente a partir del Tratado de Maastricht de 1992, la competencia dejó de ser vista como un elemento accesorio, adquiriendo un papel central en la integración europea. La política de competencia se transformó en un ámbito normativo con identidad propia, esencial para garantizar un mercado eficiente y dinámico, que seguiría evolucionando en los años siguientes con un enfoque más especializado y exclusivo.

3. Base jurídica de las normas de competencia en el TFUE

El Tratado de Lisboa, firmado en 2007, marcó un cambio fundamental en la estructura del derecho europeo, estableciendo un marco normativo más claro y adaptado a las necesidades actuales de la Unión Europea (UE). Este tratado introdujo el sistema dual de normas que conocemos hoy: el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Dentro de este nuevo esquema, la competencia adquirió un papel destacado, consolidándose como una competencia exclusiva de la UE en virtud del artículo 3.1.b del TFUE, que la define como esencial para el correcto funcionamiento del mercado interior.

La competencia no solo protege a los consumidores al garantizar precios justos y una mayor calidad en los bienes y servicios, sino que también salvaguarda la igualdad de condiciones entre las empresas. Este equilibrio dual es clave para evitar que las conductas de ciertos actores económicos distorsionen el mercado o alteren las reglas de juego. La UE se reserva la exclusiva autoridad para legislar y adoptar normas vinculantes en esta materia, como resultado del principio de atribución estipulado en el artículo 5 del TUE, que establece que las competencias de la UE solo abarcan áreas donde pueda aportar un claro valor añadido frente a los Estados miembros.

Aunque la competencia no figura explícitamente entre los objetivos principales de la UE en el artículo 3 del TUE, su relevancia queda clara en el Protocolo n.º 27 del Tratado. Este documento reafirma que el mercado interior debe incluir un sistema que garantice una competencia no falseada, permitiendo a la UE adoptar medidas necesarias en virtud del artículo 352 del TFUE cuando sea



imprescindible para corregir deficiencias en los mercados nacionales. Este reconocimiento eleva la competencia a la categoría de objetivo implícito de la Unión, dotándola de flexibilidad para actuar incluso en ausencia de iniciativas estatales.

El TFUE refuerza este marco normativo con una serie de disposiciones clave en los artículos 101 a 109 (particularmente, los art. 101, 102 y 107 TFUE). Estas normas prohíben prácticas como acuerdos anticompetitivos, abuso de posición dominante y otras conductas que puedan dañar el equilibrio del mercado. Con ello, la UE asegura condiciones justas y equitativas para todas las empresas, aplicando un enfoque riguroso que refuerza la integridad del mercado único.

En definitiva, el Tratado de Lisboa consolidó la competencia como un componente esencial del proyecto europeo, otorgándole a la UE herramientas legales y políticas para proteger tanto a los consumidores como a las empresas. Este marco normativo no solo refuerza la cohesión económica dentro de la Unión, sino que también garantiza que el mercado único siga siendo un espacio dinámico, justo y competitivo en beneficio de todos sus participantes.

4. Elementos principales de la política de competencia:

La esencia de un mercado competitivo es la creación de un entorno que promueva la innovación, el dinamismo y la eficiencia. Cuando las empresas se enfrentan en igualdad de condiciones, los consumidores se convierten en los principales beneficiarios, disfrutando de precios más bajos, una mayor calidad, una oferta más amplia y productos innovadores.

- a) *Precios más bajos para todos:* La competencia empuja a las empresas a reducir costos y optimizar su producción. Esto, a su vez, se traduce en precios más asequibles para los consumidores. En un mercado vibrante y competitivo, las empresas no solo buscan atraer clientes mediante mejores precios, sino que también incentivan la demanda. Más personas pueden permitirse adquirir productos y servicios, lo que estimula la economía general al aumentar el consumo y la producción.
- b) *Mejor calidad en bienes y servicios:* Cuando las empresas luchan por destacar en un mercado, no basta con ofrecer precios bajos. También deben mejorar la calidad de sus productos y servicios. Esta búsqueda de excelencia abarca aspectos como la durabilidad, el rendimiento, el diseño y el soporte postventa. De esta manera, la competencia incentiva a las empresas a ir más allá de lo básico, fomentando mejoras continuas que benefician a los consumidores.
- c) *Una oferta más amplia:* En un mercado donde las empresas se esfuerzan por diferenciarse, la variedad florece. Los consumidores tienen acceso a una gama más amplia de opciones, lo que les permite elegir productos que mejor se ajusten a sus necesidades y preferencias. Esta diversidad no



solo amplía las posibilidades de elección, sino que también mejora la relación calidad-precio para los clientes.

- d) *Innovación como motor del progreso*: La innovación es el corazón de un mercado competitivo. Para mantenerse relevantes, las empresas deben buscar continuamente nuevas ideas, desarrollar tecnologías avanzadas y mejorar sus procesos. Desde conceptos disruptivos hasta mejoras incrementales, la competencia impulsa a las empresas a invertir en investigación y desarrollo, generando avances que no solo benefician a los consumidores europeos, sino que también posicionan a las empresas de la región como líderes en mercados globales.

Más allá de sus fronteras, la política de competencia europea fortalece a las empresas en el escenario global. La competencia interna las prepara para enfrentar desafíos internacionales, dotándolas de herramientas y estrategias que les permiten competir con éxito frente a actores globales. Al garantizar un mercado común justo y eficiente, la UE no solo fomenta el crecimiento interno, sino que también refuerza su posición como un actor económico de peso en el mundo.

Para mantener este equilibrio, la UE actúa enérgicamente contra comportamientos que amenacen la integridad del mercado. Esto incluye prácticas anti-competitivas como los cárteles, los abusos de posición dominante y las fusiones que podrían restringir la competencia. Asimismo, la UE revisa las ayudas estatales para evitar que intervenciones gubernamentales distorsionen el mercado, asegurando que ninguna empresa reciba ventajas injustas.

La política de competencia de la UE no solo mira al presente, sino que está diseñada para adaptarse a los desafíos del futuro. En un mundo donde la economía digital, la sostenibilidad y la innovación tecnológica marcan la pauta, esta política sigue siendo un instrumento esencial para garantizar que el mercado europeo mantenga su dinamismo y equidad.

En última instancia, la política de competencia de la UE es más que una serie de reglas económicas; es una manifestación de su compromiso con un mercado que beneficia a todos, fomenta la innovación y asegura que Europa siga siendo un líder en el panorama económico global.

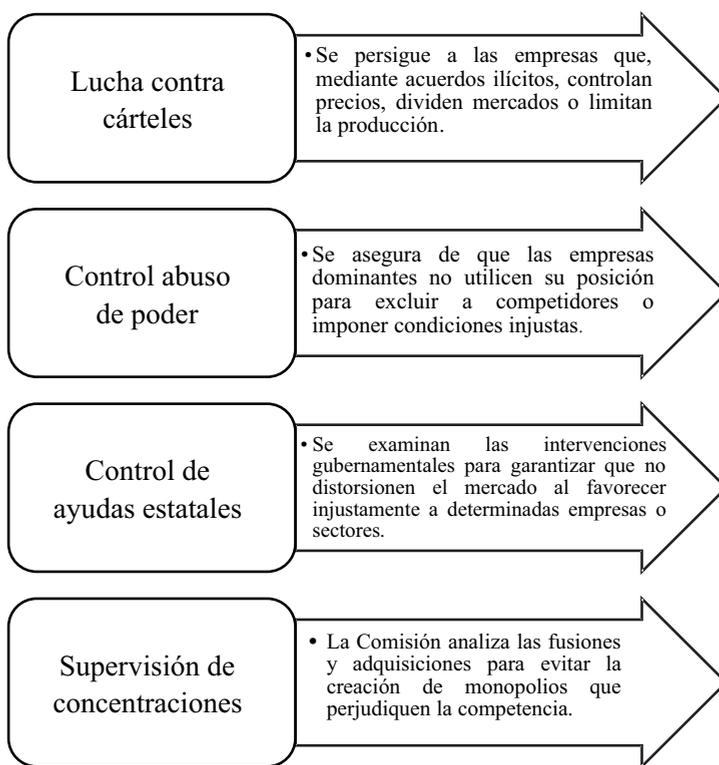
La política de competencia es un pilar central del mercado interior de la Unión Europea (UE), una herramienta esencial para garantizar que las empresas operen en un entorno justo y equitativo. A medida que el mercado interior ha crecido y la globalización ha avanzado, la necesidad de una política de competencia eficaz, capaz de abordar desafíos transnacionales, se ha vuelto más evidente. Desde 1962, la Comisión Europea ha sido el guardián de estas normas, vigilando de cerca el comportamiento empresarial y garantizando que los mercados funcionen en beneficio de todos los ciudadanos europeos.

La Comisión Europea, en colaboración con las autoridades nacionales de competencia (ANC), desempeña un papel clave en la prevención y corrección



de comportamientos contrarios a la competencia. Su labor se centra en garantizar que las empresas compitan sin ventajas indebidas ni prácticas que perjudiquen el funcionamiento del mercado. Entre sus objetivos principales está impedir que las empresas acuerden repartirse el mercado, formen cárteles o excluyan a potenciales competidores.

Las sanciones impuestas por la Comisión a quienes infringen estas normas son severas, llegando hasta el 10% del volumen de negocios de la empresa en cuestión. Además, mediante el control de fusiones, monopolios y ayudas estatales, la Comisión trabaja para preservar la competencia y evitar distorsiones en el mercado interior. Este esfuerzo no solo beneficia a grandes corporaciones, sino también a pequeñas y medianas empresas (PYME), que encuentran en este entorno equitativo acceso al vasto y sofisticado mercado europeo.



5. Las normas de competencia aplicables a la empresa

El derecho de la competencia en el ámbito europeo, regulado por los artículos 101 a 109 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), así como por el Reglamento sobre concentraciones n.º 139/2004 y el Protocolo



n.º 27, establece un marco normativo exhaustivo destinado a garantizar un mercado justo y eficiente. Estas disposiciones se dividen en dos grandes bloques: las normas aplicables directamente a las empresas (artículos 101 a 106) y aquellas relacionadas con las ayudas estatales a las empresas (artículos 107 a 109).

Entre las normas más destacadas se encuentran los artículos 101 y 102 del TFUE, que prohíben prácticas empresariales que puedan perjudicar el comercio entre los Estados miembros o distorsionar la competencia en el mercado único. Aunque el TFUE no define el concepto de «empresa», la Corte de Justicia de la Unión Europea, a través de sentencias clave como *Höfner* (1991) y *Fenin* (2003), lo interpretó como cualquier entidad que realice una actividad económica, independientemente de su naturaleza jurídica o de si persigue fines lucrativos. Incluso los organismos públicos pueden ser considerados empresas si operan en el mercado ofreciendo bienes o servicios.

El artículo 101 del TFUE declara nulos los acuerdos entre empresas que restrinjan la competencia, como la fijación de precios, la limitación de la producción o la distribución de mercados. No obstante, contempla excepciones para acuerdos que, bajo ciertas condiciones, puedan aportar beneficios económicos o sociales. Por su parte, el artículo 102 prohíbe el abuso de posición dominante por parte de empresas que exploten su poder de mercado para excluir competidores o imponer condiciones desleales.

Una característica esencial de estas normas es su eficacia directa, lo que significa que pueden ser invocadas ante los tribunales nacionales para proteger derechos individuales derivados de su incumplimiento. Este principio fue afirmado en la sentencia *Estée Lauder* (1980), donde la Corte estableció que los jueces nacionales tienen la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de estos artículos, incluso cuando la Comisión Europea no haya intervenido formalmente. Además, esta eficacia directa otorga a los afectados el derecho a reclamar indemnizaciones por daños causados por prácticas anticompetitivas.

Aunque la competencia es una competencia exclusiva de la Unión Europea (artículo 3.1.b del TFUE), los Estados miembros pueden legislar sobre prácticas que afecten exclusivamente al mercado nacional, siempre que no interfieran con el funcionamiento del mercado comunitario. Esta posibilidad se encuentra respaldada por el artículo 103.2.e del TFUE.

Por ello, el marco normativo europeo sobre competencia garantiza no solo la integridad del mercado único, sino también la protección de los derechos de los consumidores y empresas frente a prácticas desleales. Con una combinación de reglas claras, mecanismos de control efectivos y la supervisión de los tribunales nacionales y europeos, el derecho de la competencia sigue siendo un pilar fundamental para el desarrollo económico y la justicia en el ámbito de la Unión Europea.



El derecho de la competencia en la Unión Europea está diseñado para garantizar el correcto funcionamiento del mercado común, pero no pretende regular de manera directa los mercados nacionales de los Estados miembros. Sin embargo, esta delimitación ha generado ciertos desafíos en la aplicación práctica de las normas, ya que una misma conducta empresarial puede ser relevante tanto a nivel comunitario como nacional. Esto plantea el problema de la aplicación paralela del derecho de la competencia europeo y nacional a una misma situación.

Para abordar esta cuestión, se han planteado dos enfoques doctrinales principales. El primero es el modelo de la doble barrera, que implica que las normas europeas y nacionales coexisten y se aplican de manera acumulativa, siempre que ambas legislen sobre la misma conducta. El segundo modelo, conocido como la barrera única, propone que, en caso de conflicto, se aplique únicamente el derecho europeo, desplazando la normativa nacional en situaciones que afecten al derecho comunitario.

La Corte de Justicia de la Unión Europea ha optado por el enfoque de la doble barrera, permitiendo así la aplicación simultánea de ambas normativas. No obstante, ha subrayado que este modelo debe integrarse con el principio de primacía del derecho comunitario, que asegura la uniformidad en la interpretación y aplicación de las normas europeas en todo el mercado común.

En su sentencia *Wilhelm* de 1969, la Corte estableció que la aplicación paralela de las normativas nacionales solo es admisible si no compromete la coherencia de las normas comunitarias ni el pleno efecto de las medidas adoptadas bajo estas. Este fallo marcó una línea clara: los Estados miembros pueden aplicar sus propias normativas de competencia, pero estas no deben obstaculizar el cumplimiento de las reglas europeas ni poner en peligro la unidad del mercado único.

Este equilibrio refleja la tensión inherente en la relación entre los ordenamientos nacional y comunitario. Aunque se permite cierta autonomía legislativa a los Estados miembros, el principio de primacía asegura que el derecho europeo prevalezca siempre que sea necesario para mantener la integridad y eficacia del mercado común. En este sentido, la aplicación paralela de las normativas no solo es una cuestión técnica, sino también una manifestación de la relación dinámica entre la soberanía nacional y la integración europea.

6. El artículo 101 TFUE y la prohibición de acuerdos restrictivos

El artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece una prohibición clara y directa sobre los acuerdos restrictivos entre empresas, aunque no define explícitamente qué constituye un «acuerdo». En términos generales, se entiende por acuerdos cualquier relación entre dos o más empresas que coordinen conductas dirigidas a restringir la competencia en el



mercado. Las prácticas contempladas incluyen acuerdos formales, decisiones de asociaciones de empresas y prácticas concertadas.

Aunque estas categorías parecen distintas en teoría, en la práctica las diferencias pueden ser sutiles. Por ejemplo, las empresas vinculadas por un control económico común, como las filiales de un grupo empresarial, quedan fuera del ámbito de la prohibición porque se consideran parte de una única entidad económica, como sucede en el caso de los *holdings*.

Los acuerdos implican un consenso claro entre las partes para implementar estrategias conjuntas en el mercado, sean estas formalizadas o no. Esto incluye tanto contratos oficiales como acuerdos informales, conocidos como *gentlemen's agreements*, que pueden ejecutarse de manera tácita. La clave radica en la existencia de una voluntad común para coordinar acciones que puedan perjudicar la competencia.

Por otro lado, las prácticas concertadas son más ambiguas y no requieren un acuerdo formal. Según la Corte de Justicia de la Unión Europea, estas se caracterizan por un comportamiento coordinado entre empresas que resulta evidente a partir de sus acciones. La sentencia *Suiker Unie* (1975) describe estas prácticas como una colaboración consciente entre empresas que altera las condiciones normales de competencia en el mercado.

Asimismo, las decisiones de asociaciones de empresas abarcan aquellas decisiones vinculantes adoptadas por asociaciones que afectan a sus miembros, ya sea mediante normas estatutarias o resoluciones mayoritarias.

El artículo 101 TFUE se aplica cuando las prácticas afectan al comercio entre Estados miembros o distorsionan la competencia dentro del mercado común. Estas conductas pueden prohibirse incluso si solo tienen un impacto potencial, lo que refleja un enfoque preventivo. La Corte de Justicia ha ampliado esta interpretación, considerando problemáticas las prácticas que fragmentan mercados nacionales o limitan la competencia en el mercado único.

El artículo también contempla excepciones en casos donde los acuerdos, aunque restrictivos, aporten beneficios significativos al mercado, como mejoras en la producción o ventajas para los consumidores. Estas excepciones se basan en principios como la proporcionalidad, asegurando que los beneficios superen los efectos negativos sobre la competencia.

En cuanto a las sanciones, cualquier acuerdo que infrinja el artículo 101 es declarado nulo. Esta nulidad tiene un carácter absoluto, afectando tanto a las partes implicadas como a terceros, y parcial, permitiendo que las cláusulas no contrarias al artículo se mantengan válidas. Las infracciones también pueden dar lugar a sanciones administrativas impuestas por los tribunales nacionales.

En definitiva, el artículo 101 TFUE no solo regula las conductas anticompetitivas, sino que refuerza la autonomía empresarial como pilar esencial para



preservar un mercado justo y dinámico. Su implementación asegura la igualdad de condiciones para todas las empresas, protegiendo a la vez los intereses de los consumidores y el equilibrio del mercado único.

7. El artículo 102 TFUE y la prohibición del abuso de posición dominante

El artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prohíbe expresamente el abuso de posición dominante en el mercado interno cuando este perjudica el comercio entre los Estados miembros. La norma no cuestiona la existencia misma de una posición dominante, sino el uso indebido que una o varias empresas pueden hacer de su posición para obtener ventajas a expensas de la competencia o los consumidores.

La posición dominante, según la Corte de Justicia de la Unión Europea en la sentencia *Hoffmann-La Roche* (1979), se refiere a una situación de poder económico que permite a una empresa influir significativamente en las dinámicas del mercado, actuando con independencia de sus competidores, clientes e incluso consumidores. El abuso, por tanto, consiste en conductas que distorsionan la competencia más allá de lo que sería posible en un mercado equilibrado.

Para identificar un abuso de posición dominante, es necesario realizar un análisis en tres etapas. Primero, se delimita el mercado relevante, es decir, el ámbito geográfico y económico donde opera la empresa, considerando factores como la naturaleza de los bienes o servicios ofrecidos, su sustituibilidad y la estructura del mercado. En segundo lugar, se evalúa si la empresa tiene una posición dominante en ese mercado, considerando elementos como su cuota de mercado, la fortaleza de los competidores y las barreras de entrada para nuevas empresas. Por último, se determina si la empresa ha utilizado su posición dominante de manera abusiva, afectando las dinámicas competitivas naturales del mercado.

Entre los comportamientos abusivos más comunes se encuentran los llamados *exploitative abuses*, que consisten en imponer precios excesivos o condiciones injustas, y los *exclusionary abuses*, como la adopción de estrategias destinadas a excluir a competidores potenciales. Estas prácticas perjudican a los consumidores al limitar sus opciones y aumentar los precios, mientras que afectan a la competencia al consolidar aún más el poder de la empresa dominante.

A diferencia del artículo 101 del TFUE, que permite ciertas exenciones bajo condiciones específicas, el artículo 102 no admite excepciones. Cualquier abuso de posición dominante es automáticamente incompatible con el derecho de la competencia, ya que pone en peligro tanto el comercio entre Estados miembros como el funcionamiento del mercado único.



El abuso de posición dominante tiene consecuencias negativas no solo para los consumidores, que pueden verse obligados a aceptar precios injustos o condiciones desfavorables, sino también para el mercado en su conjunto. Estas prácticas pueden desincentivar la entrada de nuevos actores, perpetuando dinámicas monopolísticas y alterando las condiciones normales de competencia.

El artículo 102 TFUE se configura, por tanto, como una herramienta esencial para proteger la integridad del mercado único europeo, garantizar la igualdad de condiciones entre los operadores económicos y salvaguardar los intereses de los consumidores frente a prácticas abusivas. Al penalizar severamente estos comportamientos, refuerza el compromiso de la Unión Europea con un sistema económico justo, competitivo y eficiente.

8. Competencia desleal y la Directiva 2019/2161

La Directiva 2019/2161 del Parlamento Europeo y del Consejo, que entró en vigor el 27 de noviembre de 2019, marcó un hito importante en la regulación de las prácticas comerciales desleales dentro de la Unión Europea. Esta directiva, que modifica normas previas como la Directiva 2005/29/CE, respondió a la necesidad de reforzar la protección del consumidor en un panorama económico transformado por el auge del comercio digital y las plataformas en línea.

Una de las principales motivaciones para esta reforma fue la constatación, expresada en el considerando 2 de la directiva, de que las medidas existentes no ofrecían un nivel de protección suficiente para los consumidores. Según la Comisión Europea, faltaban un marco normativo integral y sanciones suficientemente disuasorias para abordar las prácticas comerciales desleales y compensar eficazmente a los consumidores afectados. Además, la fragmentación de las legislaciones nacionales en este ámbito complicaba la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 169 del TFUE, que exige un alto nivel de protección para los consumidores en toda la Unión.

La directiva introduce cambios significativos. Entre las principales novedades está la ampliación del ámbito de aplicación para incluir los servicios digitales y el comercio electrónico, reflejando así la evolución del mercado en los últimos años. Se redefine el concepto de «servicios digitales», abarcando bienes, servicios y derechos asociados, y se introduce el término «mercado en línea», que se refiere a plataformas digitales que facilitan la celebración de contratos a distancia entre consumidores y profesionales o entre consumidores.

Otro aspecto innovador es la regulación de nuevas formas de prácticas comerciales desleales. Por ejemplo, se considera engañosa la promoción de productos que, aunque idénticos en apariencia a otros comercializados en distintos Estados miembros, presentan características sustancialmente diferentes.



En cuanto a los derechos de los consumidores, la directiva incorpora mecanismos efectivos de reparación, como la posibilidad de exigir compensaciones económicas, reducción del precio o resolución del contrato en caso de ser víctimas de prácticas desleales. Estas medidas deben ser proporcionales al perjuicio sufrido y ofrecer un alivio concreto, garantizando así un nivel homogéneo de protección en todos los Estados miembros.

Además, la directiva otorga a los Estados miembros la responsabilidad de determinar las sanciones aplicables a los incumplimientos, bajo los principios de efectividad, proporcionalidad y disuasión. Estas sanciones pueden incluir multas de hasta el 4% del volumen de negocios anual de la empresa infractora, asegurando así un castigo que refleje la gravedad de las infracciones y disuada comportamientos similares en el futuro.

Con la Directiva 2019/2161, la Unión Europea no solo adapta su legislación a los retos del comercio digital, sino que también refuerza la coherencia entre las normativas nacionales, creando un marco común que garantiza igualdad de condiciones para los consumidores y las empresas dentro del mercado único. Este enfoque moderno y integral establece un estándar más alto de justicia comercial en beneficio de toda la comunidad europea.

9. El rol de las instituciones en la protección del consumidor

La protección del consumidor ocupa un lugar destacado en el marco normativo de la Unión Europea (UE), reflejando su importancia en las acciones y competencias de sus principales instituciones. Según el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea (TUE), las instituciones de la UE se interrelacionan para garantizar el cumplimiento de los objetivos comunes.

El Parlamento Europeo, como órgano representativo de los ciudadanos de la Unión, desempeña un papel esencial. Basado en el principio de democracia representativa estipulado en el artículo 10 del TUE, el Parlamento cuenta con la Comisión para el Mercado Interno y la Protección del Consumidor (IMCO), integrada por 45 eurodiputados y presidida actualmente por Anna Cavazzini. Esta comisión supervisa la correcta aplicación de las normas relacionadas con la protección del consumidor, el mercado único, el mercado digital y las aduanas. Además, el Parlamento participa en el procedimiento legislativo ordinario, adoptando actos jurídicos conjuntamente con el Consejo de la UE a propuesta de la Comisión Europea, según lo establece el artículo 289 del TFUE.

En respuesta a los desafíos de la pandemia de Covid-19, el Parlamento logró asignar fondos para proteger a los consumidores afectados por la cancelación de servicios y combatir la difusión de información falsa sobre productos médicos. Junto con la IMCO, la Comisión de Peticiones (PETI), presidida anteriormente



por Dolores Montserrat, permite a los ciudadanos presentar quejas relacionadas con el incumplimiento de normas de la UE.

La Comisión Europea, como órgano ejecutivo, tiene un papel fundamental en la iniciativa legislativa. Esta prerrogativa, establecida en el artículo 17 del TUE, corresponde exclusivamente a la Comisión, que estudia y formula propuestas legislativas a través de su Dirección General de Justicia y Consumidores (DG JUST). Este departamento se especializa en derechos de los consumidores, justicia e igualdad de género.

El Consejo de la Unión Europea, que reúne a los ministros de los Estados miembros, también tiene competencias en empleo, políticas sociales, salud y protección del consumidor. Este órgano define las líneas generales de las políticas a través de reuniones formales e informales, asegurando que las decisiones reflejen los intereses comunes de los Estados miembros.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE), compuesto por 329 miembros, es un órgano consultivo que debe ser consultado por el Consejo y la Comisión antes de adoptar decisiones relevantes, según lo estipula el artículo 114 del TFUE. El CESE emite opiniones, tanto por solicitud como por iniciativa propia, sobre temas relacionados con el mercado único, la producción y el consumo. Este comité fue también el impulsor de la creación, en 1999, del Día Europeo del Consumidor, una jornada dedicada a reunir a representantes institucionales y nacionales para debatir cuestiones clave relacionadas con el comercio y el consumo, sensibilizando sobre los obstáculos que enfrentan los ciudadanos europeos en estos ámbitos.

En conjunto, las instituciones de la Unión Europea trabajan de manera coordinada para garantizar que los derechos de los consumidores estén protegidos de manera efectiva, adaptándose a los retos contemporáneos y fortaleciendo la confianza en el mercado único. Este esfuerzo integrado refuerza no solo el compromiso de la UE con sus ciudadanos, sino también la cohesión y el desarrollo de un entorno económico justo y sostenible.

10. Algunos casos relevantes, sanciones y procedimientos

En los últimos años, diversas autoridades de competencia han intervenido en casos significativos de vulneración de las normas de defensa de la competencia. A continuación, presentamos algunos de los más relevantes:

a) *Multa de la Comisión Europea a Meta por abuso de posición dominante (2024):*

La Comisión Europea impuso una multa de 797,7 millones de euros a Meta por vincular su red social Facebook con la aplicación Marketplace, lo que perjudicó a competidores en el mercado de anuncios clasificados. Esta sanción se suma a una anterior de 1.200 millones de euros por fallas en la transferencia de



datos personales. En mayo de 2023, Meta Platforms, la empresa matriz de Facebook, Instagram y WhatsApp fue sancionada con una multa (1.200 millones de euros) por la Comisión de Protección de Datos de Irlanda (DPC). Esta sanción, la más elevada impuesta hasta la fecha por violaciones de privacidad en la Unión Europea, se debió a la transferencia de datos personales de usuarios europeos a Estados Unidos, contraviniendo el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD). La DPC determinó que Meta no implementó las salvaguardias necesarias para proteger la información de los usuarios frente al acceso por parte de las autoridades estadounidenses, incumpliendo así con las normativas europeas de protección de datos.

b) *Multa a aerolíneas de bajo coste en España (2024):*

El Gobierno español impuso una sanción de 179 millones de euros a aerolíneas como Ryanair, Vueling y EasyJet por prácticas consideradas abusivas, como el cobro por el equipaje de mano y la impresión de billetes. Ryanair fue la más afectada, asumiendo el 60% de la sanción. Las aerolíneas han anunciado que recurrirán la sanción ante los tribunales.

c) *Aprobación de la OPA de BBVA sobre Sabadell (2024):*

La Comisión Europea dio luz verde a la oferta pública de adquisición de BBVA sobre el Banco Sabadell, tras verificar que BBVA no se beneficiaría de ayudas de terceros estados para esta compra. Sin embargo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) de España inició una segunda fase de análisis debido a posibles riesgos, como la reducción de crédito a pymes y el cierre de oficinas en zonas rurales.

d) *Sentencia del TJUE sobre protección de datos y competencia (2023):*

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea determinó que las autoridades nacionales de defensa de la competencia pueden examinar la conformidad de una empresa con las normas del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) en el contexto de investigaciones por abuso de posición dominante. Esto implica una colaboración estrecha entre las autoridades de competencia y las de protección de datos.

e) *Demanda contra Meta por competencia desleal (2024):*

Las principales emisoras de radio y televisión de España presentaron una demanda conjunta contra Meta, acusándola de competencia desleal por incumplir el RGPD desde 2018. Alegan que Meta utilizó indebidamente datos de usuarios para ganar cuota de mercado en la publicidad *online* segmentada, perjudicando a los medios tradicionales. Se reclama una compensación de más de 160 millones de euros.

f) *Sanción a Booking.com por abuso de posición dominante (2024):*

En una de las decisiones más relevantes en el ámbito de la defensa de la competencia, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)



de España impuso a Booking.com una multa de 413,24 millones de euros por abuso de posición dominante. Las prácticas ilícitas, llevadas a cabo desde al menos 2019, afectaron tanto a los hoteles en España como a otras agencias de viajes en línea, restringiendo su capacidad de competir en igualdad de condiciones.

La investigación de la CNMC reveló que Booking.com utilizó su posición dominante en el mercado, donde ostenta entre el 70% y el 90% de la cuota, para imponer condiciones comerciales desequilibradas a los hoteles y adoptar estrategias que limitaron la competencia de otras plataformas. Entre las prácticas más destacadas, la plataforma exigía a los hoteles garantizar en su propia página web precios que no fueran inferiores a los ofrecidos en Booking.com, mientras reservaba para sí misma la posibilidad de modificar unilateralmente dichos precios.

Además, las cláusulas generales de contratación de Booking obligaban a los hoteles a aceptar como legislación aplicable la de los Países Bajos y a litigar en tribunales de Ámsterdam en caso de conflictos, lo que generaba costes adicionales e injustos para los afectados. También se detectó una falta de transparencia en los programas de posicionamiento que la plataforma ofrecía a los hoteles, como «Preferente» y «Genius», que requerían comisiones más altas o descuentos obligatorios, dejando a los hoteles con información insuficiente para tomar decisiones estratégicas.

Por otro lado, Booking utilizó prácticas exclusorias que reforzaron su dominio en el mercado, como vincular el volumen total de reservas de un hotel en su plataforma con su posicionamiento en los resultados de búsqueda. Esto incentivaba a los hoteles a concentrar sus reservas en Booking.com, reduciendo las posibilidades de crecimiento de otras agencias competidoras.

La CNMC multó a Booking.com con 206,62 millones de euros por cada una de las infracciones identificadas: la imposición de condiciones comerciales inequitativas y la restricción de la competencia. Además, la plataforma deberá implementar medidas para garantizar que estas prácticas cesen y no se repitan en el futuro.

Este caso subraya la importancia de las normativas de competencia en la protección de mercados justos y transparentes, evidenciando cómo el abuso de poder por parte de grandes actores digitales puede impactar negativamente tanto a competidores como a consumidores. Booking.com ha anunciado su intención de recurrir la sanción ante la Audiencia Nacional.

Estos casos reflejan la continua vigilancia y actuación de las autoridades para garantizar el cumplimiento de las normas de competencia y proteger tanto a los consumidores como a las empresas en el mercado europeo.



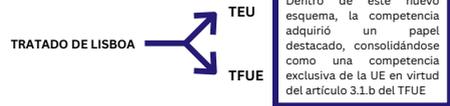
POLÍTICA DE COMPETENCIA

Evolución

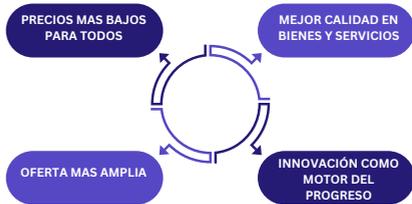


Base Jurídica

El Tratado de Lisboa consolidó la competencia como un componente esencial del proyecto europeo, otorgándole a la UE herramientas legales y políticas para proteger tanto a los consumidores como a las empresas



Elementos Principales

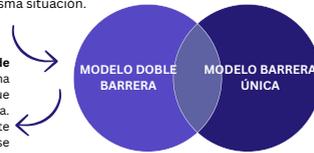


Normas aplicables a empresas

Dos características esenciales de estas normas son:

- La eficacia directa
- La aplicación paralela del derecho europeo y nacional a una misma situación.

La Corte de Justicia de la Unión Europea ha optado por el enfoque de la doble barrera. Subrayando que este modelo debe integrarse con el principio de primacía del derecho comunitario



ARTÍCULO 101 TFUE

Prohíbe acuerdos restrictivos entre empresas, sin definir explícitamente "acuerdo". Incluye relaciones entre empresas que **coordinan conductas** para restringir la competencia. **Contempla** acuerdos formales, decisiones de asociaciones y prácticas concertadas.

ARTÍCULO 102 TFUE

Prohíbe el abuso de posición dominante en el mercado interno si perjudica el comercio entre Estados miembros. **No cuestiona la posición dominante**, sino su uso indebido para obtener ventajas a costa de la competencia o los consumidores.

DIRECTIVA 2019/2161

Refuerza la protección del consumidor ante el auge del comercio digital y las plataformas en línea. **Amplía su aplicación** a servicios digitales y comercio electrónico. **Redefine "servicios digitales"**, abarcando bienes, servicios y derechos asociados. **Introduce "mercado en línea"**, referido a plataformas que facilitan contratos a distancia entre consumidores y profesionales.

Rol de las instituciones en la protección del consumidor



PARLAMENTO EUROPEO

Comisión para el Mercado Interno y la Protección del Consumidor (IMCO)

Comisión de Peticiones (PETI)



COMISIÓN EUROPEA

Dirección General de Justicia y Consumidores (DG JUST)



CONSEJO EUROPEO

Define las líneas generales de las políticas a través de reuniones formales e informales, asegurando que las decisiones reflejen los intereses comunes de los Estados miembros.



COMITÉ ECONOMICO-SOCIAL EUROPEO

El CESE emite opiniones sobre temas relacionados con el mercado único, la producción y el consumo. Este comité fue también el impulsor de la creación, en 1999, del **Día Europeo del Consumidor**



Bibliografía

- BAILEY, David. *Competition Law*. 11.^a ed. Oxford University Press, 2024.
- COMISIÓN EUROPEA. *Comprender las políticas de la Unión Europea: Competencia*. 2014.
- DANIELE, Luigi. *Diritto del mercato unico europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*. Milán: Giuffrè, 2019.
- MALAGUTI, Maria Chiara. *I valori della concorrenza e del mercato nell'Unione Europea: da Roma, a Maastricht, a Lisbona*. 2015.
- SCHEINERT, Christian. «La política de competencia». *Fichas temáticas sobre la Unión Europea*. Parlamento Europeo, 2024.
- TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA.



