

Resolución de la CES para una política de competencia más sostenible e inclusiva

Adoptada en el Comité Ejecutivo del 22-23 de marzo de 2021

MENSAJES CLAVE DE LA CES

- El marco jurídico de la UE en materia de competencia debe contribuir al **desarrollo sostenible** en consonancia con los valores, derechos, principios y objetivos fundamentales de la Unión para garantizar la coherencia entre las políticas de competencia, medioambiental y social.
- La legislación de la UE en materia de competencia debe abordar los retos derivados de la **digitalización**, para garantizar unos mercados digitales justos, seguros y abiertos. Debe garantizarse la igualdad de condiciones entre los mercados en línea y fuera de línea, incluso para el respeto de los derechos fundamentales y los principios democráticos.
- Para hacer frente al impacto de la **globalización** en la competencia, la UE debe identificar las condiciones para el crecimiento de empresas y sociedades europeas fuertes y sostenibles en sectores estratégicos y cadenas de valor de interés común para la UE. La lucha contra las distorsiones de la competencia en el mercado interior causadas por las subvenciones extranjeras requiere una acción específica.
- Son necesarias definiciones más inclusivas de los **intereses de los consumidores** y de los **mercados relevantes**, no sólo para promover el desarrollo sostenible, sino también para abordar con mayor eficacia las concentraciones de mercado y las tendencias monopolísticas.
- Las consideraciones sociales y medioambientales deberían desempeñar un papel más destacado en el **control de las fusiones** de la UE para evitar los efectos adversos sobre el desarrollo sostenible. Debe hacerse más hincapié en las soluciones de comportamiento, para salvaguardar los derechos de los trabajadores y evitar el poder de monopsonio de los empresarios. Los trabajadores y los sindicatos deben participar y ser consultados adecuadamente en los procesos de fusión.
- El **control antimonopolio** de la UE debe garantizar la competencia leal, las prácticas empresariales sostenibles, los mercados inclusivos y la protección de los agentes vulnerables. Por un lado, esto requiere que se aclare el alcance de los acuerdos de sostenibilidad entre competidores. Por otro lado, también debe aclararse que los acuerdos de negociación colectiva como tales quedan completamente fuera del ámbito del control antimonopolio.
- Las normas de la UE sobre el **control de las ayudas estatales** deben estar en consonancia con los objetivos que promueven las soluciones verdes, los empleos de calidad, la transición justa y una recuperación inclusiva. Para evitar que la financiación pública de las empresas entre en conflicto con los principios de sostenibilidad, deben establecerse condicionalidades verdes y sociales y estructuras de gobernanza inclusivas.

Contenido

I. EL DERECHO DE LA COMPETENCIA PARA PROMOVER EL DESARROLLO SOSTENIBLE	3
i) Garantizar la coherencia con los valores, derechos, principios y objetivos fundamentales	3
ii) El derecho de la competencia contribuye a la creación de mercados inclusivos y sostenibles	4
II. LA DIGITALIZACIÓN EN LA COMPETENCIA.....	4
i) Mantener unos mercados digitales justos y abiertos	4
ii) Garantizar la competencia leal entre los mercados en línea y fuera de línea	5
III. LA GLOBALIZACIÓN EN LA COMPETENCIA	6
i) Identificar las condiciones para la aparición de “campeones” europeos.....	6
ii) Subvenciones extranjeras y la necesidad de igualdad de condiciones.....	7
IV. INTERESES DE LOS CONSUMIDORES Y DEFINICIONES DE MERCADO	8
i) Promover una norma de bienestar del consumidor más inclusiva.....	8
ii) Garantizar unas definiciones de mercado más inclusivas	8
V. CONTROL DE LAS FUSIONES.....	9
i) Evaluaciones de fusiones sostenibles e inclusivas.....	9
ii) Condiciones y medidas que garantizan la equidad y la sostenibilidad.....	10
VI. CONTROL ANTIMONOPOLIO	10
i) Evaluación de los acuerdos de cooperación horizontal en materia de sostenibilidad	11
ii) Sacar la negociación colectiva del ámbito del control antimonopolio.....	11
VII. CONTROL DE LAS AYUDAS ESTATALES	12
i) Invertir en transiciones justas y en una recuperación para las personas.....	12
ii) Garantizar una evaluación inclusiva y unas condiciones sostenibles	13

I. EL DERECHO DE LA COMPETENCIA PARA PROMOVER EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Una competencia justa, abierta y bien regulada permite a las empresas competir en igualdad de condiciones, contribuyendo al mismo tiempo a la prosperidad y al buen funcionamiento del mercado interior. Sin embargo, las crecientes concentraciones de poder económico, capital, innovación y propiedad demuestran que el enfoque actual de la política de competencia de la UE y su aplicación no han beneficiado a todos. En lugar de promover una competencia inclusiva, ha aumentado las desigualdades sociales a través de las concentraciones del mercado laboral, el poder del monopsonio, la falta de participación de los trabajadores y el debilitamiento de la negociación colectiva¹. Aunque la UE establece objetivos ambiciosos en materia de política social y medioambiental, su marco jurídico de la competencia no tiene suficientemente en cuenta las preocupaciones en materia de desarrollo sostenible ni la necesidad de coherencia en todos los ámbitos políticos.

La CES pide una revisión del marco jurídico de la UE en materia de competencia para promover políticas de competencia más justas, inclusivas y sostenibles como parte de la economía social de mercado de la UE. El derecho de la competencia debe respetar y proteger los derechos sociales, de los trabajadores y de los sindicatos, y apoyar la creación de empleo de calidad, la equidad, la transición justa y la convergencia social al alza.

i) Garantizar la coherencia con los valores, derechos, principios y objetivos fundamentales

Los valores, derechos, principios y objetivos fundamentales consagrados en los Tratados y en la Carta de los Derechos Fundamentales son plenamente vinculantes para el derecho de la competencia como para cualquier otro ámbito político. De conformidad con el artículo 3 del TUE, la UE promoverá el bienestar de sus ciudadanos y "obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente".

"En la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado, con la garantía de una protección social adecuada, con la lucha contra la exclusión social y con un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana", tal como establece el artículo 9 del TFUE. Asimismo, el artículo 11 del TFUE establece que "las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Unión, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible".

De conformidad con el artículo 7 del TFUE, "La Unión velará por la coherencia de sus políticas y acciones, teniendo en cuenta el conjunto de sus objetivos". En consonancia con el deber de cooperación del artículo 4, apartado 4, 3 del TUE, "los Estados miembros facilitarán el cumplimiento de la misión de la Unión y se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión". En otras palabras, la UE debe garantizar la coherencia en todos los ámbitos políticos, incluida la legislación medioambiental, laboral y de la competencia.

¹ Véase, por ejemplo, OCDE (2019): [Industry Concentration in Europe and North America](#), que indica aumentos de la concentración en el 77 % de las industrias europeas, con 4-8 puntos porcentuales para las industrias medias durante los años 2000-2014. OCDE (2017): [Inequality - A Hidden Cost of Market Power](#), estima que el poder de mercado aumenta la riqueza del 10% más rico de la población entre un 12% y un 21%, mientras que también deprime los ingresos del 20% más pobre de la población entre un 14% y un 19%. En cuanto al poder de monopsonio de los empresarios, véase también, por ejemplo, OCDE (2019): [Resumen ejecutivo de la mesa redonda sobre cuestiones de competencia en los mercados de trabajo](#).[en inglés]

ii) El derecho de la competencia contribuye a la creación de mercados inclusivos y sostenibles

Iniciativas emblemáticas como el Pilar Europeo de Derechos Sociales, el Plan de Recuperación, el Pacto Verde y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de NNUU deben integrarse en las consideraciones de la política de la competencia, desde el diseño y la aplicación hasta la ejecución y el seguimiento del cumplimiento. Estos objetivos políticos horizontales deben tenerse en cuenta en el control de las fusiones, la defensa antimonopolio y las ayudas estatales. La política de competencia no sólo debe mitigar las externalidades negativas, sino contribuir activamente a la realización de los objetivos sociales y medioambientales.

La integración del desarrollo sostenible en la elaboración de las políticas y acciones de la UE requiere que las consideraciones económicas, sociales y medioambientales se pongan en pie de igualdad. No puede haber una jerarquización de los objetivos de sostenibilidad, ya que los propios objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas son indivisibles. Además, las preocupaciones sociales y medioambientales no son intereses opuestos. El progreso medioambiental o social no debe verse como limitado solo a ciertos grupos de personas o sectores, sino que como tal es de interés general.

II. LA DIGITALIZACIÓN EN LA COMPETENCIA

Una digitalización justa, sostenible e inclusiva será clave para garantizar las perspectivas económicas y el bienestar de la sociedad. La crisis de la COVID-19 no solo pone de manifiesto el potencial de la digitalización, sino también nuestra dependencia de las soluciones digitales. Sin embargo, el crecimiento exponencial de los mercados digitales en las últimas décadas pone igualmente de manifiesto la necesidad de adaptar las normas de competencia y del mercado interior para abordar eficazmente las especificidades de los mercados digitales, caracterizados por plataformas con importantes efectos de red y problemas estructurales de competencia, como las incontestables concentraciones de mercado y la exacerbación de las desigualdades existentes.²

Los servicios digitales prestados por los intermediarios en línea funcionan cada vez más como infraestructuras, lo que exige una regulación de tipo público similar a la de otras industrias de red, como la energía, las telecomunicaciones, los servicios postales y los ferrocarriles. La aplicación y la supervisión a escala de la UE deben garantizarse mediante la mejora de la cooperación y el intercambio de información entre las autoridades nacionales encargadas de velar por el cumplimiento de la normativa, incluidas unas competencias claras de la Comisión para investigar los ecosistemas de las plataformas e imponer sanciones disuasorias. Además, se necesita una iniciativa de política social específica para abordar los desafíos particulares derivados de las plataformas digitales de trabajo, preparando el camino para mejorar las condiciones de trabajo y reforzar las responsabilidades de las plataformas.³

i) Mantener unos mercados digitales justos y abiertos

La aparición de plataformas digitales con un impacto significativo en el mercado interior demuestra la importancia de los datos como fuente de poder de mercado. Los mercados monopolistas en línea con uno o unos pocos grandes actores han dado lugar a problemas estructurales de competencia, como los mercados de concentración [*tipping markets*] y los efectos de captura [*lock-in*] para los

² Véase, por ejemplo, OCDE (2020): [Abuse of Dominance in Digital Markets](#), que indica que 7 de las 10 mayores empresas del mundo ofrecen productos digitales.

³ Véase la [Resolución de la CES sobre la protección de los derechos de los trabajadores atípicos y de los trabajadores de empresas de plataforma \(incluidos los autónomos\)](#), adoptada en la reunión del Comité Ejecutivo de los días 28 y 29 de octubre de 2020.

consumidores, las empresas y los trabajadores. Estas plataformas ponen en común los recursos y las fuerzas de la competencia, creando una carrera a la baja, devaluando los servicios y restringiendo la capacidad de los demás para determinar sus propias condiciones y conducta en el mercado.

En este contexto, el paquete DSA-DMA [*Digital Services Act (DSA)* y *la Digital Markets Act (DMA)*] es necesario para salvaguardar los derechos humanos y las normas de calidad, garantizando la transparencia, el aumento de la responsabilidad y las obligaciones de los intermediarios en línea y la prevención de las prácticas desleales de las grandes plataformas en línea. Más allá de su dominio económico, las plataformas de la sociedad de la información también plantean riesgos sistémicos de carácter más social, en cuanto a su impacto en la democracia, el discurso público, el pluralismo de los medios de comunicación, la protección de datos y la logística. Las plataformas dominantes no sólo funcionan como "guardianes" económicos, sino que también condicionan el ejercicio de los derechos fundamentales en el entorno en línea.

La Ley de Servicios Digitales (DSA) debe empoderar a los usuarios y garantizar sus derechos humanos tanto en línea como fuera de línea. La censura privada y la eliminación por defecto no deben convertirse en un enfoque aceptable para que las plataformas traten rápidamente los contenidos señalados como potencialmente ilegales o dañinos. La eliminación de usuarios o contenidos debe prever normas claras y mecanismos de reclamación, garantizando que las decisiones de las plataformas estén abiertas a la revisión de las autoridades públicas. La DSA debe garantizar la transparencia de los algoritmos y el uso de los datos personales, prohibiendo las prácticas de micro focalización [*microtargeting*] y elaboración de perfiles [*profiling*]. Aunque todas las plataformas de la sociedad de la información deben estar sujetas a las mismas obligaciones fundamentales, son necesarios requisitos adicionales de diligencia debida y una mayor supervisión pública para abordar los riesgos sistémicos que las asimetrías de poder y las prácticas de recolección de datos de las plataformas en línea muy grandes suponen para la seguridad en línea, la democracia y los derechos fundamentales.

La Ley de Mercados Digitales (DMA) como herramienta ex ante que complementa las normas de competencia existentes, debe posibilitar a la Comisión prevenir de forma proactiva que los agentes dominantes creen restricciones verticales y horizontales a la competencia entre plataformas y dentro de ellas, protegiendo al mismo tiempo no sólo a los usuarios empresariales sino también a los usuarios finales. Las conductas prohibidas y prescritas por la DMA deben estar preparadas para el futuro y garantizar la contestabilidad de los actuales poderes del mercado. Aunque los umbrales cuantitativos pueden ser necesarios para designar rápidamente a determinadas plataformas como "guardianes", las evaluaciones caso por caso deben seguir siendo una opción creíble y eficaz. La DMA debe impedir que las plataformas se autoprefieran, fijen precios predatórios y realicen adquisiciones asesinas, garantizando al mismo tiempo la interoperabilidad tanto de los servicios auxiliares como de los principales de la plataforma. La portabilidad de los datos y el acceso seguro a los datos esenciales anonimizados es igualmente clave para garantizar una competencia leal. En caso de imposibilidad o incumplimiento sistemático de estas obligaciones, la DMA debe permitir que se apliquen rápidamente soluciones estructurales y de comportamiento, incluida la separación estructural de estos gigantes digitales y sus ecosistemas en línea como una opción real para la aplicación *a posteriori*.

ii) Garantizar la competencia leal entre los mercados en línea y fuera de línea

Como los mercados en línea y fuera de línea están cada vez más entrelazados, las salvaguardias de la economía tradicional deben extenderse a los espacios digitales. Muchos proveedores de servicios digitales no se limitan únicamente a los servicios de la sociedad de la información, y la DSA debe garantizar que los Estados miembros de destino sigan siendo competentes para regular los servicios que tienen expresiones físicas en su territorio. Los productos y servicios que son

ilegales fuera de línea deben serlo también en línea. Los legisladores y los tribunales nacionales deben ser competentes para tratar las infracciones y definir lo que constituye un contenido ilegal o perjudicial, garantizando al mismo tiempo el respeto de los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de Derecho.

Las plataformas digitales no pueden construir su ventaja competitiva en un vacío normativo. Para garantizar la igualdad de condiciones entre la economía en línea y la economía fuera de línea, la DSA debe limitarse a los servicios de la sociedad de la información para no socavar el ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios 2006/123. Todo servicio digital intrínsecamente vinculado a la prestación de un servicio físico debería estar sujeto a las normas que rigen el sector offline correspondiente⁴. De acuerdo con el principio del país de destino, debe aplicarse la legislación sectorial vigente, incluida la legislación social y laboral, así como los convenios colectivos pertinentes. No se trata sólo de una cuestión de seguridad jurídica, sino de equidad y protección de los trabajadores, los consumidores, el medio ambiente y el interés general.

La innovación digital no debe utilizarse como medio para eludir las normas aplicables. La DSA debe aclarar el régimen de responsabilidad de los intermediarios en línea, endureciendo las exenciones de responsabilidad condicional para los servicios de la sociedad de la información de carácter meramente técnico, automático y pasivo. En última instancia toda función de intermediación es diseñada, desplegada y mantenida por una persona física o jurídica. En particular, las plataformas en línea deben ser consideradas responsables de los servicios y de sus proveedores individuales cuando ejercen control, conocimiento o influencia sobre los usuarios.

III. LA GLOBALIZACIÓN EN LA COMPETENCIA

Los retos derivados de la globalización deben ser abordados eficazmente por las normas de la UE en materia de competencia, como complemento de las políticas industriales. Las industrias europeas compiten en los mercados mundiales, donde la reglamentación en materia de derecho de la competencia, derechos de los trabajadores, protección del medio ambiente, fiscalidad y normas de seguridad social están a menudo incluso menos desarrolladas que en Europa. En consecuencia, el marco jurídico de la competencia de la UE debería tener más en cuenta las realidades geopolíticas y la necesidad de evitar la dependencia estratégica de terceros países.

i) Identificar las condiciones para la aparición de “campeones” europeos

En ausencia de unas condiciones de competencia equitativas a nivel mundial, la legislación de la UE en materia de competencia debe garantizar la compatibilidad con el crecimiento de empresas europeas fuertes y sostenibles en sectores estratégicos, asegurando al mismo tiempo que la adquisición o el mantenimiento del poder de mercado no dé lugar a comportamientos anticompetitivos o tenga un impacto negativo en la innovación, los consumidores o los derechos de los trabajadores. El marco jurídico de la UE no debe impedir que las empresas europeas aprovechen las economías de escala para convertirse en actores globales. La globalización, la digitalización y la COVID-19 subrayan la necesidad de una autonomía estratégica de la UE en los mercados mundiales, para fomentar no sólo la competitividad global, sino también las inversiones, la autosuficiencia y la deslocalización de las cadenas de valor europeas.

En el control de las fusiones, la evaluación de la permisividad para los campeones europeos, caso por caso, debería tener más en cuenta las perspectivas del mercado a largo plazo, la fuerza potencial de los competidores extranjeros y las condiciones más permisivas para las empresas de terceros países. Deben tenerse debidamente en cuenta las posibles eficiencias resultantes de una fusión, así como las posibles repercusiones negativas sobre la sostenibilidad o la autonomía en

⁴ Véanse, por ejemplo, las sentencias del TJUE [C-434/15 Elite Taxi](#) y [C-320/16 Uber France](#)

caso de una fusión prohibida. Sin embargo, la evaluación debe tener en cuenta no sólo la presencia física de dichas empresas en el territorio europeo, sino también su domicilio legal y su base de titularidad. Del mismo modo, deben examinarse detenidamente las diferentes dimensiones que puede conllevar una competición de este tipo, ya sea en términos de capitalización, ingresos, activos o cuotas del mercado laboral. También una empresa relativamente pequeña puede ser líder en un mercado emergente o de interés estratégico.

Asimismo, un campeón europeo no se caracteriza necesariamente por una sola empresa, sino que puede consistir en partenariados o redes de excelencia en sectores estratégicos o cadenas de valor con un interés europeo común. El fomento de los campeones europeos también puede conllevar acciones específicas en el marco de las ayudas estatales y el control antimonopolio para facilitar la introducción en el mercado de innovaciones punteras en ámbitos estratégicos mediante acuerdos de cooperación o apoyo financiero a las fases finales de un proceso de innovación. Del mismo modo, el marco de la UE para Proyectos Importantes de Interés Común Europeo puede allanar el camino para nuevas alianzas industriales con vistas a estimular la innovación y la competitividad. Estos proyectos y la cooperación serán clave para canalizar las inversiones públicas y privadas hacia las tecnologías de baja emisión de carbono, dirigir la innovación y desarrollar visiones y estrategias comunes para las cadenas de valor e industrias europeas.

ii) Subvenciones extranjeras y la necesidad de igualdad de condiciones

Para garantizar la igualdad de condiciones en el mercado interior, la UE debe hacer frente a los efectos distorsionadores causados por las subvenciones extranjeras, que se traducen en ventajas competitivas desleales para las empresas de terceros países que operan en la UE, la adquisición facilitada de empresas europeas o los procedimientos de contratación pública manipulados. La preservación de la autonomía política y económica de la UE y de las industrias y los puestos de trabajo europeos exige instrumentos específicos sobre las subvenciones extranjeras y la contratación pública internacional. La pandemia de la COVID-19 subraya la necesidad de actuar, ya que la caída de los niveles de demanda agregada y los crecientes problemas de liquidez ponen a las empresas europeas en riesgo de ser objeto de adquisiciones extranjeras respaldadas por subvenciones.

Es necesaria una definición holística de las subvenciones extranjeras para incluir los beneficios derivados no sólo de las subvenciones, las obligaciones y las ventajas fiscales, sino también del incumplimiento de las normas laborales o medioambientales internacionales. En efecto, los competidores extranjeros reciben subvenciones cuando explotan a los trabajadores o externalizan los costes de la contaminación. Las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales, deben poder presentar estos casos ante la Comisión. Para evitar los efectos adversos de las largas investigaciones, la presunción de distorsión debe ser posible en determinadas condiciones, como un historial probado de prácticas distorsionadoras o indicios de una subcotización significativa. Los criterios de evaluación deben ser no exhaustivos, considerando el comportamiento global del operador en el mercado, el carácter de la subvención y sus efectos sobre la competencia, el desarrollo sostenible y el empleo. Para ser eficaz, el instrumento debe ir acompañado de medidas correctoras, sanciones disuasorias y la posibilidad de prohibir o deshacer una adquisición.

Aunque las subvenciones gubernamentales y las empresas estatales son elementos clave de la política industrial y deben permitirse, la producción nacional debe protegerse de los aumentos de las importaciones y de las prácticas de competencia desleal. Por lo tanto, debe establecerse un umbral elevado de beneficio positivo para cualquier "prueba de interés de la UE" a la hora de evaluar la permisibilidad de las inversiones o adquisiciones subvencionadas por el extranjero. Debe garantizar la transparencia y no socavar los objetivos generales de una economía social de mercado sostenible y competitiva. Una prueba mal diseñada podría tener efectos adversos en el mercado interior, incluido el mercado laboral. La evaluación debe partir de los objetivos de la

política industrial de la UE, el desarrollo sostenible y la necesidad de crear empleos de calidad. El procedimiento debe ser inclusivo y permitir la participación activa de los sindicatos, especialmente en la evaluación de los impactos en los puestos de trabajo y en las cadenas de valor industrial.

IV. INTERESES DE LOS CONSUMIDORES Y DEFINICIONES DE MERCADO

La necesidad de promover el desarrollo sostenible y de abordar con mayor eficacia las concentraciones de mercado y las tendencias monopolísticas debe reflejarse en los conceptos fundamentales de la ley de competencia. Para poder captar toda la realidad de los poderes del mercado, la política de competencia debe adoptar definiciones más inclusivas de los mercados relevantes y de los intereses de los consumidores.

i) Promover una norma de bienestar del consumidor más inclusiva

Para apoyar el desarrollo sostenible, el derecho de la competencia de la UE debe adoptar un enfoque más amplio de la "norma de bienestar del consumidor". La definición de los intereses del consumidor debe ir más allá del precio, la calidad y los consumidores individuales como beneficiarios últimos de la competitividad. Una interpretación más amplia de su ámbito personal debe incluir también a los futuros consumidores o a los trabajadores como consumidores. Las consideraciones de calidad pueden estar relacionadas, por ejemplo, con unas condiciones de trabajo y unos métodos de producción decentes, incluida la mejora de la salud pública mediante la reducción del uso de plaguicidas tóxicos o con el fin de garantizar un suministro a largo plazo en el territorio europeo.

Un enfoque excesivo en los objetivos de eficiencia o en el análisis de la "voluntad de pago del consumidor" corre el riesgo de socavar los mercados abiertos y sostenibles. En cambio, la promoción de objetivos como los derechos humanos, los empleos de calidad y la transición justa requiere una distribución más justa de los beneficios. Sin embargo, no todos los beneficios de la sostenibilidad son cuantificables en términos monetarios o no monetarios y no todos los efectos positivos beneficiarán a todos directamente. Los beneficios directos de los consumidores individuales no pueden compensar los mayores beneficios sociales de interés general, aunque a veces también pueden ser más indirectos, como el respeto de los derechos laborales fundamentales en un determinado sector o en un tercer país. Al promover una norma de bienestar del consumidor más inclusiva, la política de competencia de la UE puede apoyar una producción de calidad y un consumo más ético y sostenible.

ii) Garantizar unas definiciones de mercado más inclusivas

Del mismo modo, las preocupaciones sobre el desarrollo sostenible deberían integrarse en la Comunicación de la Comisión sobre la definición del mercado de referencia. Al abordar las preocupaciones medioambientales, las evaluaciones deberían, por ejemplo, examinar cómo una posible fusión podría afectar a la elección de productos, servicios o tecnologías respetuosos con el medio ambiente. La evaluación tiene que ir más allá de la evaluación convencional de la elección y la innovación, para incluir, por ejemplo, los efectos sobre los mercados o las prácticas alternativas (pero no necesariamente competidoras), los posibles desincentivos para cambiar hacia métodos o tecnologías de producción ecológicos, o los efectos sobre la biodiversidad o la salud pública.

Del mismo modo, la definición de los mercados pertinentes debe tener debidamente en cuenta las consideraciones del mercado laboral, como los efectos de la competencia o la falta de competencia en el empleo y la calidad del mismo. Para identificar los riesgos del poder de monopsonio del empleador, la evaluación del mercado debe examinar cuestiones como las oportunidades de cambiar de trabajo o de reciclarse, así como las posibilidades y/o la voluntad de los trabajadores de trasladarse y/o desplazarse. Mientras que el mercado geográfico de un producto puede ser amplio,

el mercado laboral puede ser estrecho, y viceversa. En este contexto, los interlocutores sociales pueden aportar un valor añadido a la definición de los mercados laborales pertinentes.

Para evaluar el impacto de la competencia mundial, la definición de los mercados pertinentes debe adoptar un enfoque más dinámico y orientado al futuro, teniendo más en cuenta los mercados mundiales y la competencia procedente de terceros países, ya sea una competencia existente, potencial o futura. Las evaluaciones deben incluir consideraciones como la globalización en curso de las cadenas de valor industrial, la concentración de poder de mercado en estas cadenas de valor, las políticas industriales estratégicas de terceros países, la existencia de sobrecapacidades globales y el nivel en el que se fijan los precios, que suele ser el nivel global.

Cuando se trata de mercados digitales (a menudo multilaterales), las concentraciones de datos deben evaluarse detenidamente a la hora de determinar los mercados pertinentes y las posibles distorsiones de la competencia. Aunque el tamaño de una empresa digital en términos de cobertura geográfica, cuota de mercado o volumen de negocios puede ser relevante para el poder de mercado, también las PYME pueden tener una gran base de usuarios y grandes cantidades de datos. En particular, cuando se trata de empresas innovadoras más pequeñas, los valores de las transacciones pueden apuntar a los riesgos de una mayor concentración del mercado. Aunque se trata de un activo no monetario, la agrupación de datos también puede permitir importantes economías de escala en varios segmentos del mercado con límites que cambian rápidamente. Los abusos de los datos también van más allá del dominio económico, ya que pueden interferir con la protección de datos, la diversidad de los medios de comunicación y los derechos fundamentales.

Para comprender toda la escala de las sinergias e interdependencias dentro de los grandes ecosistemas en línea y fuera de línea, es necesario un enfoque holístico y más estructural para identificar los efectos anticompetitivos, teniendo en cuenta también la propiedad del capital y los comportamientos de búsqueda de rentas. El dominio y el abuso potenciales deben evaluarse enfocando todo el ecosistema como una única empresa, en lugar de como operadores distintos en mercados diferentes. Una empresa puede no ser necesariamente dominante en ninguno de los sectores, pero a través de todo su ecosistema puede ejercer un dominio e influencia considerables sobre los consumidores, los trabajadores, las empresas y el público.

V. CONTROL DE LAS FUSIONES

Las consideraciones sociales y medioambientales deberían desempeñar un papel más destacado en el control de las fusiones en la UE. A través de las fusiones y adquisiciones, las empresas pueden ampliar su actividad o especializarse, entrar en nuevos mercados o reforzar su poder de gestión. Por lo tanto, las ventajas competitivas derivadas de una fusión pueden tener importantes efectos positivos o negativos sobre las consideraciones de desarrollo sostenible de los productos, los servicios y los mercados laborales.

i) Evaluaciones de fusiones sostenibles e inclusivas

La evaluación del progreso económico de las fusiones debería complementarse con una cláusula de sostenibilidad, introduciendo la obligación explícita de las autoridades de la competencia de examinar no sólo el impacto económico, sino también el medioambiental y social de las fusiones.⁵ La empresa adquirente debería informar sobre cuestiones medioambientales, sociales y de gobernanza (ESG). Debería hacer declaraciones claras de cara al futuro y compromisos vinculantes sobre el impacto en el empleo, las inversiones y el medio ambiente. Los criterios de evaluación deben ampliarse para examinar el impacto de la posible adquisición sobre las condiciones de empleo y la situación del mercado laboral en el sector.

⁵ Véase, por ejemplo, la sentencia del TJUE T-12/93 Vittel.

Los criterios de evaluación social y medioambiental son especialmente importantes cuando la empresa adquirente tiene un peor historial, así como para evitar adquisiciones depredadoras que puedan tener un impacto negativo en la innovación de la tecnología verde. La empresa adquirente debe demostrar que cumple con normas como el Acuerdo de París, las Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales y los Principios Rectores de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos. Si el objeto de la adquisición no es acorde, la empresa adquirente debe comprometerse a establecer una hoja de ruta para que la empresa adquirida se ajuste a la normativa.

Unas normas más sostenibles sobre el control de las fusiones también deberían garantizar unos procesos de fusión más inclusivos. Debería introducirse un derecho de consulta claro para que las partes interesadas, como los trabajadores y los sindicatos, puedan expresar su opinión en el proceso y asistir a las audiencias sobre fusiones. Del mismo modo, los trabajadores y los sindicatos deberían participar y ser consultados adecuadamente en el diseño de soluciones de comportamiento eficaces y sostenibles. Las fusiones deben estar condicionadas al respeto de los derechos de los trabajadores en materia de información, consulta y participación en lo que respecta al impacto de la fusión en la plantilla. En particular, las fusiones no deberían aprobarse antes de que se confirme que las negociaciones sobre la información, consulta y participación de los trabajadores en la entidad fusionada han concluido, y que los derechos de los trabajadores a las pensiones y otras prestaciones están protegidos después de la fusión.

ii) Condiciones y medidas que garantizan la equidad y la sostenibilidad

La aprobación de las fusiones debe condicionarse a la sostenibilidad. Debe hacerse más hincapié en las medidas de comportamiento para prevenir los efectos adversos sobre el desarrollo sostenible, incluyendo también las preocupaciones sobre el mercado laboral de las fusiones estratégicas. En cuanto al empleo y la calidad del mismo, las medidas deben garantizar que la seguridad jurídica de los trabajadores no se vea comprometida por desinversiones prescritas que den lugar a despidos masivos por deslocalización. Los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores, así como las oportunidades de mejora y recualificación, son cruciales a este respecto. Las empresas adquirentes también deben comprometerse a respetar los derechos fundamentales de los trabajadores a la negociación colectiva y a garantizar el pleno cumplimiento de los convenios colectivos y las condiciones de trabajo aplicables. Si la empresa adquirente no respeta los compromisos asumidos para corregir los efectos negativos de la fusión, debería ser posible anular la adquisición.

Asimismo, la probabilidad de que se produzca un poder de monopsonio de los empresarios debe examinarse como parte del control de las fusiones, garantizando resultados socialmente justos sin perjuicio de la sostenibilidad del sector. Si la fusión en cuestión concentra un poder considerable en unas pocas empresas, existe un claro riesgo de poder de monopsonio que puede dar lugar a una presión a la baja sobre las condiciones de trabajo y los salarios, tanto en la empresa como en el sector. Este riesgo debería abordarse ya en la evaluación de la fusión y ser objeto de un estrecho seguimiento. A este respecto, el respeto del derecho de los trabajadores a la negociación colectiva sigue siendo crucial para cualquier fusión. El derecho de la competencia no puede remediar por sí solo los poderes de monopsonio de los empresarios, pero estos desequilibrios de poder sólo pueden abordarse eficazmente con la ayuda de la negociación colectiva, incluso a nivel sectorial.

VI. CONTROL ANTIMONOPOLIO

La competencia puede ser un fuerte motor del desarrollo sostenible, en particular cuando la sostenibilidad constituye una ventaja competitiva. Sin embargo, al tiempo que se garantiza un control estricto de las posiciones dominantes y las distorsiones, las normas de competencia de la UE deben contribuir a la promoción de prácticas empresariales sostenibles, mercados inclusivos y

la protección de los agentes vulnerables, incluidos los trabajadores. Es necesario, por un lado, aclarar cómo se relacionan las actuales normas antimonopolio con los acuerdos de sostenibilidad y, por otro, garantizar que los acuerdos de negociación colectiva queden completamente fuera del ámbito de control antimonopolio.

i) Evaluación de los acuerdos de cooperación horizontal en materia de sostenibilidad

La promoción del progreso social y medioambiental requiere una interpretación más amplia y holística del artículo 101, apartado 3, del TFUE en las directrices de la Comisión sobre los acuerdos de cooperación horizontal.⁶ Deben tenerse más en cuenta los valores no monetarios y las eficiencias no relacionadas con los precios que puedan generar una serie de beneficios directos o indirectos no sólo para los consumidores, sino también para los trabajadores y los ciudadanos. Las Directrices deberían actualizarse para garantizar la seguridad jurídica de los acuerdos de cooperación entre competidores destinados a alcanzar objetivos políticos sostenibles desde el punto de vista medioambiental y social, así como la equidad a lo largo de las cadenas de valor. Los acuerdos de sostenibilidad pueden, por ejemplo, contribuir a la protección del medio ambiente y del clima, a las transiciones ecológicas y socialmente justas, al desarrollo de capacidades, a las condiciones de trabajo decentes y al respeto de los derechos humanos.

Los acuerdos de sostenibilidad celebrados públicamente deben considerarse positivos, a menos que se demuestre un impacto negativo apreciable sobre la competencia, que supere los posibles beneficios de la sostenibilidad. Los acuerdos permisibles deben demostrar efectos que no pueden ser alcanzados por ninguno de los actores actuando unilateralmente, ni por las autoridades públicas, ya que podría requerir, por ejemplo, tomar medidas fuera de la UE. Por encima de todo, la permisibilidad requiere que los efectos y objetivos positivos en cuestión no puedan alcanzarse de forma efectiva a través de una auténtica competencia en condiciones de mercado o, por ejemplo, a través de la legislación sectorial. La cooperación debe limitarse a lo estrictamente necesario para lograr este objetivo y no abrir la puerta al "lavado de la sostenibilidad". Para ello, también es esencial la estrecha participación de los trabajadores y los sindicatos en los acuerdos de sostenibilidad.

ii) Sacar la negociación colectiva del ámbito del control antimonopolio

Las normas de la UE en materia antimonopolio deben limitarse únicamente a las prácticas empresariales anticompetitivas, dejando los convenios colectivos fuera de su ámbito.⁷ Mientras que el derecho de la competencia tiene como objetivo abordar los desequilibrios de poder entre las empresas, el derecho laboral y la negociación colectiva tienen como objetivo abordar los desequilibrios de poder dentro de las empresas. Las normas de competencia de la UE nunca deben obstaculizar la negociación colectiva, los derechos de los trabajadores y unas condiciones de trabajo dignas.

La CES pide a la Comisión que publique orientaciones de interpretación, aclarando que los convenios colectivos quedan completamente fuera del ámbito de aplicación del Derecho de la competencia, independientemente de si protegen a los empleados, a los autónomos o a otros trabajadores atípicos, incluidos los trabajadores de las plataformas laborales digitales. Se necesita orientación para promover una interpretación respetuosa con los derechos humanos y restrictiva del artículo 101 del TFUE y del concepto de "empresa".

A efectos de la ley de competencia, los trabajadores autónomos y otros trabajadores atípicos que participan en la negociación colectiva no son empresas. Los sindicatos no son cárteles, como

⁶ Véanse, por ejemplo, las sentencias del TJUE [C-26/76 Metro](#), [C-42/84 Remia](#) y [T-86/95 Compagnie Générale Maritime](#).

⁷ Véanse, por ejemplo, las sentencias del TJUE [C-67/96 Albany](#), [C-22/98 Becu](#), [C-180/98 a C-184/98 Pavlov](#), [C-309/99 Wouters](#) y [C-413/13 FNV Kunsten](#). Véase también la sentencia del TEDH [123/2016 ICTU c. Irlanda](#).

tampoco lo son los empresarios cuando participan conjuntamente en la negociación colectiva. La fijación de salarios no es una fijación de precios. Al establecer unas normas mínimas para las condiciones de trabajo, la negociación colectiva persigue objetivos legítimos de política social que no deben ser puestos en peligro por el control antimonopolio.

Afiliarse a un sindicato, participar en la negociación colectiva, emprender acciones colectivas y disfrutar de la protección de los convenios colectivos son derechos humanos universales de todos los trabajadores. Estos derechos laborales fundamentales están reconocidos en los instrumentos internacionales y europeos de derechos humanos, incluso para los trabajadores autónomos y otros trabajadores atípicos, y no deben estar condicionados por las normas de competencia. El estatus de empleo formal o la precariedad no son elementos decisivos para determinar el alcance de los derechos fundamentales o de las normas de competencia.

La negociación colectiva es competencia exclusiva de los interlocutores sociales nacionales, que representan a las asociaciones de empresarios/empresarios individuales y a las organizaciones sindicales. No es función del derecho de la competencia regular las condiciones de trabajo, definir lo que constituye una negociación colectiva o lo que puede constituir un convenio colectivo, quién puede participar en dichas negociaciones o disfrutar de la protección de los convenios colectivos. Los convenios colectivos se derivan del diálogo social y de la negociación colectiva, que consiste en la negociación entre la patronal y los trabajadores con el fin de mejorar las condiciones de trabajo.

De acuerdo con la legislación y la práctica de los Estados miembros y los modelos nacionales de mercado laboral, sólo los sindicatos organizados, reconocidos, representativos e independientes pueden negociar colectivamente de forma legítima en nombre de los empleados, los autónomos y otros trabajadores atípicos. El derecho de la competencia no debe abrirse al dumping social mediante la legitimación de agentes de negociación alternativos, por ejemplo, los sindicatos de empresa "amarillos", las prácticas de fijación de salarios entre empresarios, los llamados "foros de trabajadores" o las "cartas de buen trabajo" introducidas unilateralmente por las plataformas digitales.

Cualquier iniciativa que pretenda abordar las tensiones entre la negociación colectiva y el derecho de la competencia debe respetar la autonomía de los interlocutores sociales en lo que respecta a la elección del instrumento político, la posible base jurídica y el procedimiento de consulta a los interlocutores sociales basado en el Tratado. Una iniciativa en materia de política de competencia debe limitarse a definir el ámbito de aplicación del artículo 101 del TFUE aclarando los conceptos del derecho de la competencia, y no alterando los conceptos fundamentales de la negociación colectiva o los sistemas nacionales de relaciones laborales.

VII. CONTROL DE LAS AYUDAS ESTATALES

Para garantizar que los fondos públicos no se utilicen para apoyar empresas o innovaciones que contribuyan al dumping medioambiental o social, las normas de la UE sobre ayudas estatales deben respetar y promover plenamente el desarrollo sostenible. Las ayudas estatales sostenibles deben promover soluciones ecológicas, empleos de calidad y una transición justa. Al mismo tiempo, la respuesta política a la COVID-19 también demuestra la importancia de las ayudas estatales para mantener los medios de vida en tiempos de crisis. Si bien hay una necesidad urgente de apoyar el empleo y las empresas, la recuperación de la UE representa una oportunidad para una "niveleación" en términos de acceso al empleo de buena calidad y a las industrias respetuosas con el clima.

i) Invertir en transiciones justas y en una recuperación para las personas

El objetivo de un -55% de emisiones de GEI para 2030 y la neutralidad del carbono para 2050 requiere cambios masivos en las tecnologías y los procesos industriales. Para lograrlo, el control de

las ayudas estatales debe alinearse con los objetivos del Pacto Verde y la nueva Estrategia Industrial para Europa para proporcionar a las autoridades públicas un marco propicio. Las normas de la UE sobre las ayudas estatales deben apoyar a los Estados miembros para garantizar la eliminación progresiva de las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente. La necesidad de evitar las externalidades negativas debe tenerse debidamente en cuenta en el diseño de las normas de la UE sobre ayudas estatales.

Para paliar las deficiencias del Régimen de Comercio de Derechos de Emisión de la UE, las normas sobre ayudas estatales deberían dar suficiente flexibilidad a las autoridades públicas para desarrollar estrategias industriales eficaces y neutras desde el punto de vista climático. Debería, por ejemplo, permitir herramientas como los Contratos por Diferencias para Carbono, que permiten a los gobiernos garantizar a los inversores en tecnologías y prácticas innovadoras respetuosas con el clima un precio fijo que recompensa las reducciones de CO₂ por encima de los niveles de precios actuales en el EU ETS.

No obstante, las normas sobre ayudas estatales que promueven el apoyo a las empresas sostenibles no deben ahondar la brecha entre los Estados miembros en función de sus capacidades para generar financiación pública. La transición hacia una economía climáticamente neutra y circular afectará a algunas regiones y sectores más que a otros. Las regiones que dependen en gran medida de las industrias intensivas en energía se verán especialmente afectadas. En estos casos, las políticas de competencia no deben provocar despidos masivos, sino apoyar a los trabajadores en la transición. Para ello, las normas sobre ayudas estatales deben tener en cuenta también las diferencias territoriales, de desarrollo y de cohesión entre los Estados miembros y las regiones.

Para ello, el uso de las ayudas estatales debe complementarse con una mayor capacidad de inversión europea y con mecanismos de solidaridad. Deberían estudiarse regímenes especiales para la concesión de ayudas estatales en beneficio de las regiones en el marco del mecanismo de transición justa. Las estructuras de gobernanza deben incluir una asociación en la que participen también los interlocutores sociales. Los representantes sindicales y los comités de empresa deben ser informados y consultados para garantizar que las ayudas estatales recibidas por la empresa se utilicen de forma que se garantice la preservación y la creación de empleo de calidad, incluyendo la recualificación, el perfeccionamiento y el diálogo social con vistas a facilitar las transiciones justas.

ii) Garantizar una evaluación inclusiva y unas condiciones sostenibles

A la hora de evaluar la compatibilidad de una ayuda, deben tenerse debidamente en cuenta las consideraciones sociales y medioambientales frente a los posibles efectos negativos sobre el comercio y la competencia. Los principios de "no dañar", "precaución" y "quien contamina paga" deben aplicarse al control de las ayudas estatales de la UE, para evitar una competitividad basada en normas sociales y medioambientales deficientes o en la evasión fiscal. El dumping fiscal, medioambiental y social autorizado por el Estado en el mercado interior debería constituir una ayuda estatal ilegal y ser impugnada por vía judicial. En los casos de ayudas ilegales, los sindicatos también deben ser considerados "partes interesadas" legítimas.

Las condicionalidades de las ayudas estatales verdes y sociales deben introducirse en forma de obligación de sostenibilidad, evitando así la financiación pública de proyectos perjudiciales o contraproducentes. Más allá de las prohibiciones de daños ambientales y sociales, también debe ser posible garantizar que las ayudas estatales apoyen activamente el cumplimiento de la legislación y las normas ambientales y sociales. Cuantos menos compromisos hacia acciones ambiental y socialmente positivas pueda aportar un beneficiario de ayudas estatales, más estricta deberá ser esta evaluación de compatibilidad.

Para garantizar que las ayudas estatales contribuyan a acelerar la transición hacia una economía neutra en carbono, las ayudas deben estar condicionadas al respeto del principio de "no causar daños significativos" y dar prioridad a la financiación de actividades sostenibles en línea con el Reglamento de Taxonomía 2020/852. Para evitar cualquier "lavado de cara a la sostenibilidad", las autoridades deben ser capaces de verificar adecuadamente las declaraciones de las empresas. Al mismo tiempo, debe garantizarse a todos los sectores el acceso a los recursos que necesitan para alcanzar la neutralidad climática y los objetivos del Pacto Verde. Por lo tanto, los sectores industriales que necesitan inversiones masivas para descarbonizarse no deben ser excluidos de recibir ayudas estatales.

Además de las condicionalidades medioambientales, las normas sobre ayudas estatales deberían complementarse con requisitos sociales y de gobernanza más estrictos para orientar las inversiones hacia actividades que creen empleos decentes y faciliten la transición de los trabajadores. Las condicionalidades sociales de las ayudas estatales deben alinearse con las cláusulas sociales de las normas de la UE sobre contratación pública con el fin de promover los derechos de los trabajadores. Debe garantizarse que no se concedan ayudas estatales a los operadores económicos que no respeten el derecho fundamental a la negociación colectiva, que ignoren los derechos de información, consulta y participación o que practiquen el dumping social. Las ayudas estatales deben estar condicionadas a que las empresas pongan en marcha planes de retribución justa, de igualdad de género y de empleo mediante el reconocimiento de los sindicatos y los convenios colectivos.

En el contexto de la crisis de COVID-19, es imperativo que las ayudas estatales apoyen cambios positivos en las prioridades y prácticas empresariales. Por lo tanto, es lamentable que el Marco Temporal de la Comisión para apoyar la economía durante la pandemia no haya impuesto ninguna obligación o limitación clara a las ayudas concedidas para promover los objetivos de sostenibilidad de la UE. Las ayudas públicas deberían condicionarse a requisitos tales como garantías de empleo y localización, restricciones en el pago de dividendos, limitaciones en las compensaciones relacionadas con los beneficios para los directores generales y los miembros del consejo de administración. Asimismo, los rescates masivos a empresas de interés estratégico o que prestan servicios de interés económico general deberían condicionarse de forma que los gobiernos puedan influir en el comportamiento de las empresas, por ejemplo, tomando acciones de capital a cambio de su apoyo, garantizando así que los recursos de las empresas se utilicen de forma responsable y justa.

Traducido por Internacional CEC UGT