

**CONSUMIDORES Y COMPETENCIA: UN ANÁLISIS DEL BIENESTAR DE LOS
CONSUMIDORES EN TRES MERCADOS MINORISTAS DE 14 ESTADOS
MIEMBROS DE LA UE**

Acerca de Consumers International (CI)

Consumers International (CI) es la única voz mundial e independiente que hace campañas en favor de los consumidores. Con más de 112 organizaciones miembro en 115 países, estamos construyendo un poderoso movimiento internacional de consumidores para ayudar a proteger y fortalecer a los consumidores en cualquier lugar del mundo.

Consumers International es una sociedad de responsabilidad limitada sin ánimo de lucro inscrita en Inglaterra (nº 4337856)

Para más información, visite la página www.consumersinternational.org

Consumidores y competencia: un análisis del bienestar de los consumidores sobre tres mercados minoristas de 14 Estados miembros de la Unión Europea
ISBN: 1-902391-65-9

Published by Consumers International in September 2007

© Consumers International

24 Highbury Crescent

London N5 1RX, UK

email: consint@consint.org

www.consumersinternational.org



Esta publicación forma parte de un proyecto de 2 años “*Un análisis del bienestar de los consumidores en el mercado de distribución minorista en los estados miembros de la Unión Europea*”, coordinado por Consumers International, con la participación de 14 organizaciones europeas de consumidores. El proyecto ha sido financiado por la Comisión Europea (Dirección General de Sanidad y Protección del Consumidor), pero no refleja necesariamente la opinión de la misma.

CRÉDITOS Y AGRADECIMIENTOS

Informe realizado por

Kate Scribbins (Departamento de Vigilancia del Mercado)

Orit Dayagi-Epstein (Departamento de Legislación)

Comentarios realizados por

Philip Marsden (BIICL)

Peter Whelan (BIICL)

Alena Kozakova (Which?)

Willemien Bax (BEUC)

Dominique Forest (BEUC)

Bjarne Pedersen (CI)

Suzanne Natelson (CI)

Robin Simpson

Julian Edwards

Datos del informe y comentarios aportados por los Miembros del Proyecto que aparecen a continuación:

Chipre Kypriakos Syndesmos Katanaloton (Asociación de Consumidores de Chipre)

República Checa Sdruzeni Obrany Spotřebitelu Ceske Republiky (Asociación SOS para la Defensa de los Consumidores de la República Checa)

Dinamarca Forbrugerrådet (Consejo Danés de Consumidores)

Francia Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)

Alemania Verbraucherzentrale Bundesverband (VZBV – Federación de Organizaciones Alemanas de Consumidores)

Grecia New INKA (Federación General Griega de Consumidores)

Italia Centro Tecnico Regionale Di Ricerca Sul Consumo Europeo (CTRRCE – Centro Técnico Regional de Investigación en Consumo Europeo)

Lituania Lithuanian National Consumers Federation (Federación Nacional Lituana de Consumidores)

Malta Għaqda Tal-Konsumaturi (Asociación de Consumidores)

Países Bajos Consumentenbond (Asociación Holandesa de Consumidores) (miembro nacional y experto del proyecto en metodología de la investigación)

Polonia Stowarzyszenie Konsumentow Polskich, Skp (APC – Asociación Polaca de Consumidores)

Portugal Associação Portuguesa Para A Defesa Do Consumidor (DECO – Asociación Portuguesa para la Defensa del Consumidor)

Eslovenia MIPOR – International Consumer Research Institute (Instituto Internacional de Investigación del Consumidor)

España Mag Estudios De Consumo, S.L.

UK Cuál?

Reino Unido British Institute for International Comparative Law (Instituto Británico de Derecho Comparado Internacional)

CONTENIDOS

Resumen Ejecutivo 4

Introducción 6

- Antecedentes
- Aspectos Generales del Proyecto

Vigilancia del Mercado 7

- Objetivo
- El proceso de investigación
- Metodología: establecimiento del marco
- Metodología: productos específicos
- Principales Resultados

Política de Competencia y Control

- Objetivo
- El proceso de investigación
- Metodología
- Principales Resultados

Conclusiones

Recomendaciones

Anexos

I – Participantes en el Proyecto

II – Tablas de resultados del Estudio del Mercado de la Gasolina

RESUMEN EJECUTIVO

La implantación efectiva de una política de competencia es vital para los consumidores a nivel mundial. Los mercados competitivos permiten a estos obtener la mejor relación calidad/precio y el mayor rendimiento económico, generalmente mediante la mejora de la eficacia.

Recientemente, tanto los consumidores como los organismos de supervisión han venido prestando una mayor atención a las prácticas anticompetitivas, lo cual podría estar relacionado con la liberalización del mercado y el comercio. Esto se debe a que dichas prácticas pueden provocar un encarecimiento de los bienes y servicios, incluso de aquellos esenciales para subsistir, así como una disminución de la calidad. Los intereses del consumidor residen en la vigencia de leyes e instituciones que controlen las prácticas comerciales restrictivas.

Consumers International (CI) pretende que los órganos legislativos tengan facultades para identificar conductas anticompetitivas y luchar por su eliminación. En este informe se describe su trabajo más reciente, la coordinación de un proyecto de dos años de duración con el que se pretende que 14 organizaciones de consumidores en Europa desarrollen la capacidad de tratar cuestiones relacionadas con la competencia. Los participantes han controlado las prácticas competitivas en sus países mediante:

- La vigilancia de los precios de minoristas de la gasolina, el paracetamol y los cartuchos de impresora.
- La evaluación de los regímenes de competencia nacional y sus relaciones institucionales con las organizaciones de consumidores.

El proyecto comenzó en el año 2005 y ha sido financiado principalmente por la Comisión Europea (Dirección General de Sanidad y Protección del Consumidor).

Resultados del Estudio de Mercado

Paracetamol

En numerosos estados de la UE el paracetamol sólo se comercializa en las farmacias, en algunos de ellos no se muestra toda la gama de productos y precios. Estas prácticas de venta restringen la capacidad de elección del consumidor y tienen implicaciones en el desarrollo del Mercado Único. En muchos casos, las organizaciones de consumidores no intervienen en la toma de decisiones relacionadas con el modo de venta de medicamentos de venta sin receta (OTC), mientras que a los intereses del mercado si se les invita a participar.

El paracetamol genérico suele ser notablemente más barato que sus equivalentes de marca. No obstante, la falta de transparencia en el punto de venta, la inconsistencia en el grueso de la UE en lo que respecta al modo de comercialización de los genéricos y el bajo nivel de concienciación entre los consumidores no son beneficiosos para conseguir la mejor relación calidad-precio.

Tinta para impresoras

Las alternativas a los cartuchos de impresora de los fabricantes de impresoras son cada vez más comunes y a menudo más baratas. No obstante, la acogida es baja y las investigaciones muestran que muchos consumidores consideran que las tintas alternativas no son similares a las de los fabricantes.

Existen factores directos e indirectos que pueden disuadir a los consumidores de plantearse la compra de productos alternativos. Sería recomendable que las autoridades de defensa de la competencia considerasen el impacto que tiene sobre el mercado el uso de chips en los cartuchos por parte de los fabricantes para evitar su copia o reciclado, así como las condiciones de garantía de las impresoras que dependen del uso de tinta de marca original.

Si hubiese más información sobre el precio y la calidad de los cartuchos alternativos, los consumidores estarían en una posición más favorable para realizar una elección fundada. Los minoristas deberían cumplir los estándares internacionales sobre marketing *in-store* y publicidad, que describen los cartuchos de un modo comparativo, como por ejemplo mostrando el precio por página impresa.

Gasolina

Parece que la venta de gasolina en hiper y supermercados ha tenido un efecto positivo en la competencia local. En muchos estudios nacionales se ha descubierto que los precios de otros establecimientos situados cerca de los supermercados, eran menores. En algunos países, los supermercados están sólo empezando a ser introducidos en el mercado y se prevé que a largo plazo su impacto será similar.

En las autovías los precios suelen ser más elevados, lo cual se podría explicar por el hecho de que una vez en la autovía el consumidor está, hasta cierto punto, “cazado”, ya que tiene menos alternativas a la hora de elegir una estación de servicio sin demasiadas complicaciones.

Resultados del estudio legislativo

En la Comisión Europea, las leyes nacionales de competencia no están armonizadas y difieren sustancialmente. Concretamente, existen diferencias en: la definición del consumidor y de la cobertura de mercado; la estructura de los ministerios nacionales responsables de la competencia; los derechos y oportunidades de las organizaciones de consumidores y los consumidores a título individual de intervenir en procedimientos judiciales y sustantivos; y en qué medida se considera que el detrimento del consumidor es una práctica anticompetitiva.

Las organizaciones de consumidores se enfrentan a una serie de obstáculos a la hora de intervenir en la legislación de la competencia; en algunos casos no se reconoce su papel, en otros carecen de recursos o experiencia para intervenir de forma eficaz. Tanto las organizaciones de consumidores como las autoridades de defensa de la competencia deberían intervenir en la labor de fortalecer a los consumidores para que puedan fomentar la competencia y beneficiarse de ella. La legislación de la competencia es una materia de derecho público relativamente nueva en muchos países, y es importante que los principios de beneficio del consumidor y representación del consumidor sean reconocidos en calidad de leyes e instituciones estructuradas y pulidas.

Consumers International considera que la cooperación entre las autoridades responsables en materia de competencia y las organizaciones de consumidores redundará en beneficio de ambas. Para ser eficaz se necesita emprender acciones que salven los obstáculos a los que se enfrentan las organizaciones de consumidores a la hora de representar a su circunscripción en materia de competencia y para asegurar que las prácticas comerciales se controlan en relación con su efecto de mejora o disminución del bienestar del consumidor. Esto supone:

- Asegurarse de que la legislación y la regulación hacen referencia a la consecución de beneficios para el consumidor.
- Fijar una serie de derechos formales para las organizaciones de consumidores, de intervención en el desarrollo y aplicación de la política de competencia.

- Permitir a las organizaciones de consumidores que realicen su papel de forma eficaz mediante la formación y el apoyo práctico.
- Mejorar los mecanismos mediante los cuales los consumidores, a título individual, y las organizaciones de consumidores puedan solicitar resarcimiento por una pérdida causada por una conducta anticompetitiva.
- Apoyar programas que mejoren la conciencia de los consumidores y les haga comprender mejor las cuestiones relacionadas con la competencia, así como las vías de resarcimiento en caso de que se incumpla la ley.

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

En un mundo ideal, la competencia entre distintos negocios supone un beneficio tanto para los fabricantes como para los consumidores. La competencia por atraer a los consumidores puede generar rendimiento económico, innovación y productos de mayor calidad a menor coste. En este caso, tanto los consumidores como la economía salen ganando.

Sin embargo, en raras ocasiones la competencia se da en un contexto tan perfecto. Y cuando se da, en lugar de ofrecer alternativas y precios más bajos, la liberalización potencia la creación de monopolios y cárteles, negando de este modo a los consumidores todos los beneficios que se supone que fomenta. Por ello, tanto para los consumidores como para las organizaciones que los representan, es fundamental que se fomente la competencia teniendo en mente el beneficio para el consumidor.

Consumers International (CI) ha trabajado en una serie de programas relacionados con cuestiones de competencia durante los últimos cinco años. El objetivo del presente proyecto es el desarrollo de la capacidad de sus miembros para participar con un punto de vista sólido y fundado en los debates y las negociaciones sobre competencia, tanto a nivel nacional como internacional. Durante los dos años de desarrollo del proyecto, desde septiembre de 2005, y financiado por la Dirección General de Sanidad y Protección del Consumidor (DG SANCO) de la Comisión Europea, el proyecto fomenta el bienestar del consumidor en el proceso de toma de decisiones relacionado con la política de competencia en 14 países europeos y en el ámbito de la UE.

El objetivo específico ha sido el desarrollo de conocimientos, experiencia y competencia técnica sobre:

- La investigación para fijar los precios, la selección y la accesibilidad de los bienes y servicios en el sector de la distribución minorista;
- El análisis de las políticas, procedimientos, legislación y casos relacionados con la competencia desde un punto de vista basado en el bienestar del consumidor.
- La representación de los intereses del consumidor ante las autoridades de defensa de la competencia a nivel nacional y de la UE.

Visión general del proyecto

Catorce organizaciones nacionales de consumidores crearon un comité de pilotaje formado por numerosos países y grupos de interés, coordinado por Consumers Internacional y con el apoyo de expertos en legislación de la competencia, metodología de la investigación, análisis económico y intervención del consumidor en la política de competencia (en el Anexo 1 se recoge un listado de los participantes y expertos). El comité de pilotaje intervino en la toma de todas las principales decisiones, tales como la formulación de los criterios de investigación y la metodología, para asegurarse de que el proyecto cumplía sus objetivos.

La investigación desarrollada en el marco del proyecto y presentada en este informe se divide en:

- Vigilancia del mercado y recopilación de datos.
- Análisis de la competencia, política de competencia y otras políticas que afectan a ésta.

Los miembros del proyecto se han reunido personalmente y han hecho uso de listas de correo para debatir e intercambiar los distintos puntos de vista nacionales y la experiencia en investigación, así como para tomar decisiones de procedimiento y hablar acerca de la política necesaria. Los miembros tuvieron la oportunidad de aprender mutuamente a medida que avanzaba la investigación, y sus experiencias servirán de guía tanto de cara a futuros trabajos sobre competencia que vayan a realizar las organizaciones de consumidores, como para futuros proyectos en los que intervengan grupos de interés variados.

VIGILANCIA DEL MERCADO

Objetivos

Los objetivos del programa de vigilancia del mercado fueron:

- 1) Ofrecer formación a las organizaciones participantes para la realización de una investigación sólida acerca de los precios y la disponibilidad, una destreza fundamental para contribuir con autoridad a los debates y decisiones relacionados con la competencia y sus efectos sobre los consumidores;
- 2) Realización de un estudio práctico de productos de consumo específicos, haciendo posible la realización de evaluaciones de la eficacia de estos mercados y de las acciones que podrían ser necesarias para eliminar los obstáculos a los que se enfrenta la competencia.

El proceso de investigación

La investigación se dividió en cuatro fases:

- Investigación inicial:
 - estructura del mercado minorista
 - análisis y debate de la selección de productos
 - investigación preliminar de 6 productos
- Investigación piloto de precios y disponibilidad.

- Investigación a gran escala de precios y disponibilidad.
- Análisis de resultados y conclusiones.

Investigación inicial

El objetivo de la investigación pre-piloto era recopilar información acerca de los antecedentes del mercado minorista en todos los países participantes y establecer cuáles eran las cuestiones comunes relacionadas con la competencia. Posteriormente, los socios trabajaron conjuntamente para identificar productos lo suficientemente parecidos en todos los países y compararlos. El proceso comenzó con la identificación de la estructura del mercado minorista mediante el uso de un cuestionario, seguido de un proyecto de debate y selección de productos, y por último se empleó otro cuestionario para realizar una investigación preliminar del mercado de productos. En la fase inicial se identificaron seis productos, de los cuales tres fueron analizados durante el resto del proceso de investigación.

Identificar productos parecidos disponibles en 14 países era todo un reto. Se adoptó un enfoque de recopilación de información en fases, comenzando con la recopilación de información general sobre el mercado y puliéndolo hasta delimitar productos que todos los participantes pudiesen incluir en su investigación. Los criterios de selección que se adoptaron fueron los siguientes:

- Los productos se debían comercializar de un modo idéntico o muy parecido (marca, especificaciones, tamaño del envase, etc.)
- Los productos debían ocupar una posición parecida en el mercado (niveles parecidos de consumo y popularidad)
- Los investigadores debían poder recopilar información sobre los precios actuando como si fuesen consumidores corrientes
- Como mínimo, un producto debía ser comercializado en supermercados (para tratar cuestiones de concentración), uno debía estar disponible online; otro se debía comercializar a nivel transfronterizo; y otro debía ser un producto de primera necesidad, especialmente para los consumidores de áreas rurales.
- Debían existir indicios para pensar que en al menos uno de los países participantes podrían existir problemas relacionados con la competencia.

Metodología: establecimiento de un marco

Recopilación de información relativa a los antecedentes del mercado

Una leve variación en el precio de un producto o servicio no es suficiente para determinar si la competencia está funcionando. Cuanto mayor sea la competencia en un mercado, mayor será la competencia de precios. Según la teoría económica, en un mercado competitivo perfecto los precios tenderán a acercarse en la medida de lo posible al coste marginal, llegando casi a la armonización. Del mismo modo, un mercado liderado por un cártel que actúa en connivencia a la hora de fijar los precios también tenderá hacia un precio único. Por ello, un precio único puede indicar tanto una competencia casi perfecta como una falta de competencia casi absoluta.

De este modo, observar el precio de un producto por sí solo no es suficiente para evaluar si la competencia está funcionando; se debe definir y analizar el mercado en cuestión.

En el estudio piloto, la obtención de datos de mercado causó numerosos problemas. La información acerca de las marcas líder y los modelos y volúmenes de venta no era de dominio público. En algunos casos, los comerciantes minoristas y los órganos de comercio proporcionaron información parcial. De acuerdo con los datos de algunas investigaciones, las empresas de investigación de mercado disponían de datos, pero el precio de adquisición era superior al presupuesto disponible del proyecto. Si los defensores activos de los consumidores pretenden realizar un análisis efectivo de los mercados, necesitan tener acceso a información precisa sobre el mercado, sin ella se coarta su papel de defensores.

Coherencia del enfoque

Dado el elevado número de investigadores de campo en los 14 países, en distintos tipos de mercados minoristas, distintos tamaños de envase y distintas monedas, se hizo necesario adoptar un enfoque coherente para obtener resultados comparativos. Una parte importante de la preparación consistió en determinar exactamente para qué marcas y especificaciones se iban a analizar los precios y qué países participantes se encargarían de ello. No obstante, se reconoció que los investigadores podrían encontrarse con variaciones inesperadas en su campo.

Estructura del mercado

Los participantes recopilaron información acerca de la estructura del mercado de cada producto. Era importante identificar: las marcas más populares; en qué tipos de mercados (incluida la venta online) se compra el producto; los métodos de venta; el número de competidores y sus cuotas de mercado; cualquier intervención estatal relevante; otras leyes y normativas, especialmente si afectaban a la importación u obstaculizaban la entrada de los distribuidores en el mercado. Esta información era fundamental para determinar el muestreo de cara a la fase final de recopilación de información relativa a los precios. Algunos tipos de mercados y métodos de venta eran importantes en ciertos países e inexistentes en otros (por ejemplo, la venta online de tinta para impresoras o la de paracetamol en supermercados). Era importante que la selección de establecimientos y otros puntos de venta representase una sección transversal integral del mercado para todos los miembros del proyecto y que no excluyese a los mercados locales de interés para el proyecto.

Marcas

Las marcas de paracetamol y tinta para impresoras fueron seleccionadas en función de su disponibilidad y popularidad en los 14 países. Los cartuchos de HP y Canon se vendían en todos los países. Sin embargo, a medida que avanzaba la investigación se descubrió que en Alemania, Francia y España se debería haber realizado una investigación de otras marcas, ya que el Panadol no estaba disponible o al menos no a la venta en un número suficiente de mercados. En lo que respecta a la gasolina, dadas las diferencias nacionales, y debido a que el objetivo del estudio no era comparar marcas, no se especificaron mercados individuales. En su lugar, se pidió a los socios que recopilasen información acerca de los precios de las marcas principales y de las de menor peso.

Área geográfica

En lo que respecta a la gasolina, era fundamental examinar el mercado en una serie de zonas (urbanas, suburbanas, autovías y zonas fronterizas). La investigación del paracetamol cubrió las posibles diferencias existentes entre las áreas urbanas y rurales en lo que respecta a la disponibilidad y el precio. La ubicación no se consideró importante en relación con los cartuchos de impresora.

Venta minorista online

Encontramos diferencias notables en el alcance del mercado online de la tinta para impresoras y el paracetamol, por ello se incluyó un muestreo de tiendas online de cada país, cuando procedía.

Metodología: productos específicos

Paracetamol

Los mercados nacionales se dividieron en dos grupos principales: los países en los que la venta de paracetamol sólo se realizaba en farmacias (en la mayor parte de los países participantes) y aquellos en los que, además de en las farmacias, se podía adquirir paracetamol en otros mercados, como por ejemplo en supermercados, mercados y kioscos. Por ello, los socios trabajaron en dos grupos y diseñaron un marco de muestras para cada estructura de mercado. En ambos casos el objetivo era comparar el precio y la disponibilidad de una caja de 20 comprimidos de Panadol (o de la marca de paracetamol líder y de mayor disponibilidad) con los de una caja de paracetamol sin marca o genérico con la misma composición química de 500mg¹.

En aquellos países en los que sólo se dispensaba paracetamol en farmacias se recopiló información sobre los precios tanto de Panadol (o la marca líder), como de un equivalente sin marca dispensado en cadenas farmacéuticas o farmacias independientes en áreas urbanas, rurales, suburbanas y online, en su caso.

En aquellos casos en que se dispensaba paracetamol en otros puntos de venta, se recopiló información sobre los precios en cadenas farmacéuticas, farmacias independientes, supermercados y tiendas de barrio situadas en zonas urbanas, rurales, suburbanas y online, en la medida de lo posible.

Cartuchos de impresora

En el estudio se observó el precio y la disponibilidad de los cartuchos de impresora negra de los fabricantes para las impresoras Hewlett Packard HP45 y Canon BCI24 y se comparó con los cartuchos de impresora negra alternativos que se comercializan con otros nombres de marca o sin marca. Se recopiló información acerca de los precios de los productos de marca y de los alternativos en cadenas y tiendas de informática o electrónica, supermercados, tiendas de material de oficina, tiendas online (en su caso) y en tiendas especializadas en cartuchos de impresora (si procedía).

Gasolina

Se recopiló información sobre los precios de la gasolina sin plomo 95RON en distintas zonas. Por lo general se recopilaron cinco precios en cada zona, aunque en algunos lugares no fue posible dado el reducido número de estaciones de servicio. En estos casos se intentó incluir el mayor número posible de precios. Estos se recopilaron en dos cadenas principales de estaciones de servicio, dos marcas menos importantes de estaciones de servicio, y en gasolineras de supermercados situados en áreas urbanas, suburbanas y rurales, en autovías y en zonas fronterizas (si eran de interés para la investigación).

Planificación temporal

Los precios del paracetamol y de la tinta para impresoras se recopilaron en un periodo de dos semanas, del lunes 25 de septiembre al domingo 8 de octubre de 2006. Todos los precios de la gasolina fueron recopilados en un solo día, el lunes 9 de octubre, ya que el precio de este producto es muy variable.

¹ Se recopiló información acerca de los precios del paracetamol en envases de 20 comprimidos. Para aquellos países en los que este tamaño no se podía adquirir se han calculado precios a modo indicativo para poder incluirlos en la comparación transfronteriza recogida en este informe.

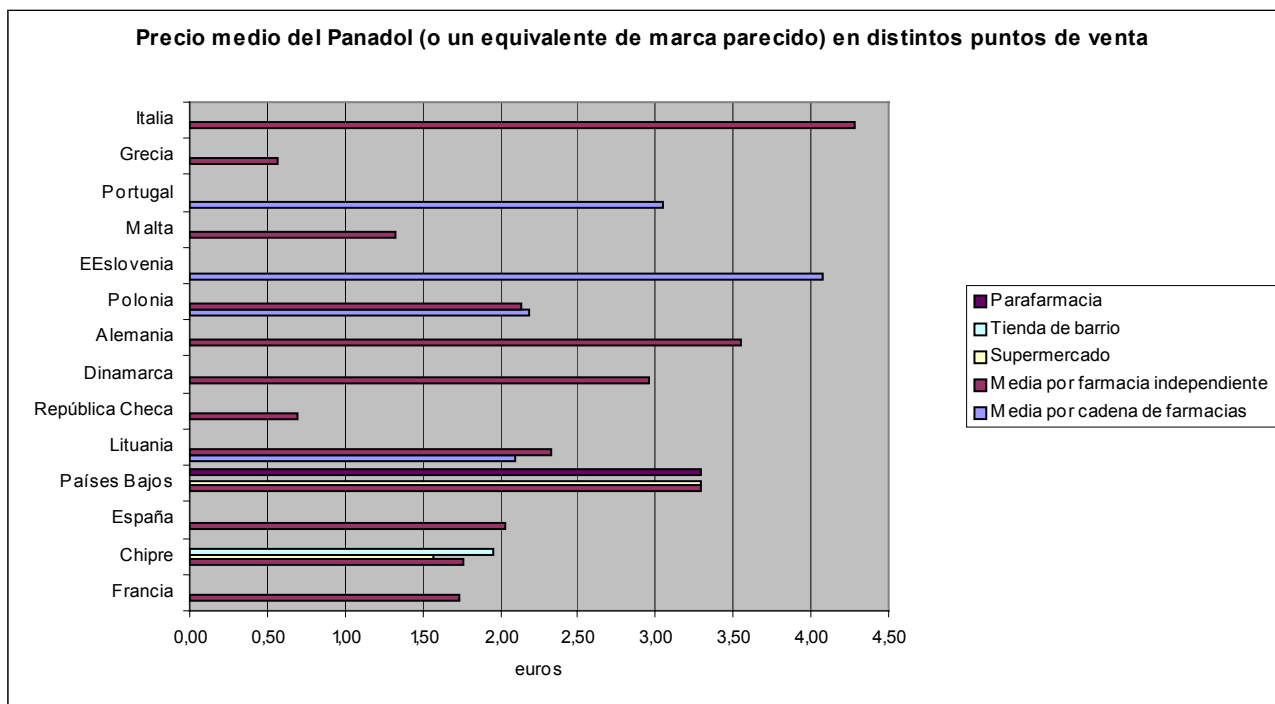
Principales resultados

Paracetamol

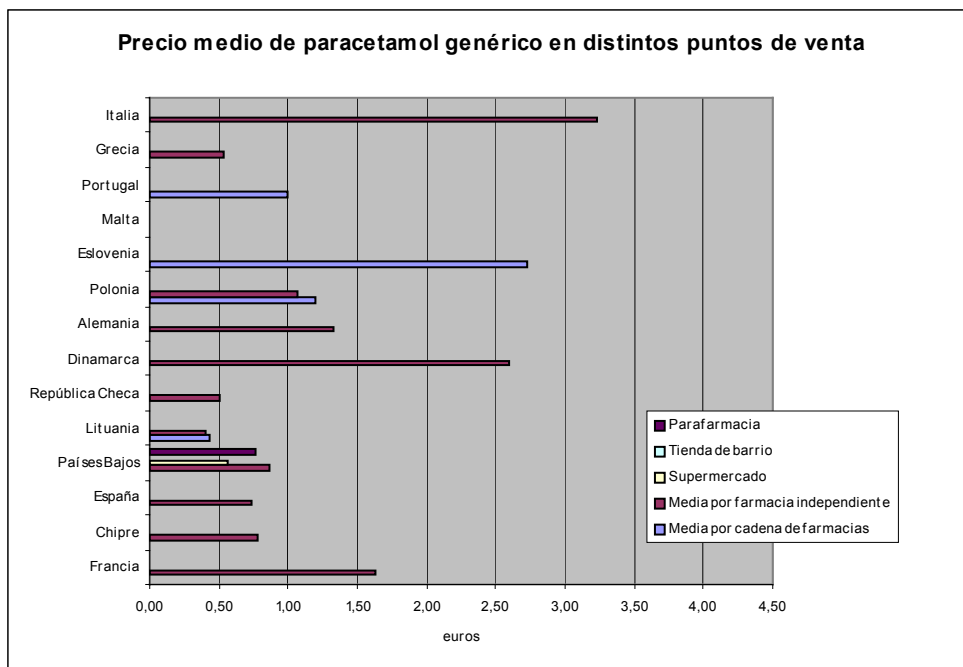
El paracetamol es un producto básico que compran la mayoría de los consumidores, al menos de forma ocasional. La investigación se diseñó para determinar si el acceso al medicamento y a su precio variaba entre, o dentro de zona urbanas y rurales. Asimismo, a pesar de que el paracetamol se vende sin receta en todos los principales países, en algunos sólo se puede adquirir en farmacias y en otros en distintos puntos de venta minorista, incluidos los supermercados e hipermercados. Las distintas estructuras y regulaciones del mercado minorista (respecto a la venta de medicamentos OTC), las licencias farmacéuticas, la venta online) podrían afectar tanto a la disponibilidad como al precio.

Los genéricos son más baratos que el paracetamol de marca, pero los consumidores siguen prefiriendo comprar productos de marca

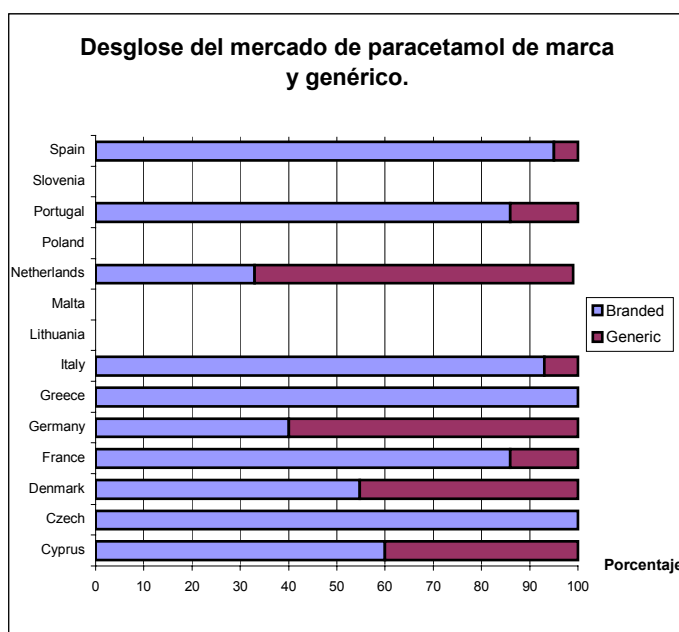
En ocho de los 14 países participantes el paracetamol genérico costaba la mitad de lo que costaba el Panadol, y en algunos casos la diferencia era incluso mayor. A pesar de estas diferencias de precio tan notables, se observó que los consumidores no siempre compraban genéricos, aunque el compuesto activo sea semejante. Los Países Bajos y Alemania eran los únicos países en los que la cuota de mercado de los medicamentos genéricos era mayor que la de los de marca, lo cual plantea algunas cuestiones acerca del modo en que se puede conseguir un aumento de la cuota de mercado de la venta de paracetamol genérico en otros países.



(Los precios relativos a Alemania son de Benuron porque no se dispensaba Panadol. Las organizaciones francesa y española recopilaron información sobre los precios de Efferalgan porque no se dispensaba Panadol.)



Para Grecia se muestran los precios de Depon y para la República Checa los de Paralen, ya que no se podía adquirir paracetamol genérico. Estos productos no se conocen ni identifican como “marcas” y se consideraron los sustitutos más parecidos a un genérico sin nombre.



“De marca” hace referencia a las ventas de todo el paracetamol de marca. En varios países los investigadores no pudieron recopilar información sobre la cuota de mercado debido a que las empresas farmacéuticas eran reticentes a facilitarla y no se podía acceder a dicha información sin realizar un desembolso inaceptable).

En lo que respecta a la diferencia entre las zonas urbanas y las rurales no se detectaron grandes diferencias de coste y disponibilidad.

¿Un Mercado Único?

De acuerdo con la investigación, los mercados de paracetamol son sobre todo nacionales. Las estructuras de mercado son muy distintas, al igual que los hábitos de los consumidores (en Polonia, por ejemplo, hay niveles muy altos de automedicación y la venta libre está muy extendida; en Francia apenas se vende paracetamol sin receta médica). La conducta del consumidor podría verse afectada por el sistema de salud pública y las ayudas estatales. El comercio transfronterizo es mínimo –el coste relativamente bajo de los medicamentos, que no se suelen comprar con frecuencia, significa que probablemente, tras incluir los gastos de envío,

no será ventajoso comprar en otro país. Las diferencias entre países en el modo de comercializar el paracetamol tienen más implicaciones en el mercado único que la cuestión de la venta transfronteriza.

Diferencias normativas nacionales. Su impacto en el mercado

Durante el estudio preliminar de antecedentes la mayor parte de los participantes expresaron sus preocupaciones con respecto al mercado. Aunque el paracetamol se solía encontrar en formatos muy parecidos (compuesto activo, dureza, solubilidad/insolubilidad, tamaño), existían muchas diferencias en los métodos de venta.

La diferencia más notable se daba entre los países en los que el paracetamol se dispensa **sólo en farmacias** y aquellos en los que está disponible en un mayor número de puntos de venta, como por ejemplo en supermercados, mercados y kioscos.

Método de venta del paracetamol

	El Paracetamol sólo se vende en farmacias	Restricciones a la venta fuera de farmacias	¿Control de los precios?
Chipre		Sólo Panadol	No
República Checa	Sí		Se fija un precio máximo pero la competencia de precios es elevada
Dinamarca		Sólo el envase de 10 unidades	Sí, en farmacias.
Francia	Sí		Sí
Alemania	Sí		No
Grecia		Sólo Depon	Sí, en farmacias.
Italia		Sólo ante un farmacéutico cualificado	En algunos casos.
Lituania	Sí		No
Malta	Sí		No
Países Bajos		Sólo el envase pequeño	
Polonia		Sólo envases de hasta 12 unidades	No
Portugal		Sólo en tiendas autorizadas	No
Eslovenia	Sí		Sí
España	Sí		No

En algunos países, los controles de la venta de paracetamol se han reducido recientemente o se está considerando tal cambio en este momento. La liberalización del mercado OTC de medicamentos es importante para los consumidores. No obstante, según los participantes en este

proyecto de investigación, a pesar de que muchos grupos de interés han intervenido en los debates sobre la política, la perspectiva del consumidor aún no ha contado con una representación suficiente. Concretamente, la industria farmacéutica ha dominado las negociaciones sobre la adopción de cambios reales en la legislación. En algunos países los controles sobre la venta de paracetamol se han reducido recientemente o se está considerando en este momento la posibilidad de hacerlo. Así, por ejemplo:

- En Eslovenia, los farmacéuticos se opusieron con vehemencia a las propuestas para ampliar la venta de medicamentos OTC en puntos de venta que no sean farmacias. Un listado realizado por la Agencia Nacional de Medicamentos en el que se proponía la venta de 230 fármacos en establecimientos que no fuesen farmacias se redujo a un listado de 17 fármacos tras la decisión de la comisión (el debate que nos ocupa no fue abierto al público). De los 17 fármacos, ninguno contenía paracetamol. Se llegó a proponer la prohibición de la venta de infusiones fuera de las farmacias.
- En Alemania, los farmacéuticos han recurrido a cauces legales para cuestionar la decisión de permitir que Doc Morris, una cadena farmacéutica con sede en los Países Bajos, abra tiendas. Doc Morris ha declarado que dicha acción habría supuesto un ahorro de hasta el 30% comparado con las farmacias alemanas tradicionales.
- En la República Checa, la Cámara de Farmacéuticos fue sancionada en el año 2006 por incluir cláusulas anticompetitivas en su código deontológico, las cuales pretendían evitar la publicidad de medicamentos OTC basada en el precio.
- En Polonia, los farmacéuticos formaron un grupo de presión para exigir la prohibición de la venta de medicinas online, así como para establecer un número limitado de farmacias operativas en cada circunscripción.
- En Malta, el gobierno ha decidido recientemente no levantar las restricciones impuestas a las licencias farmacéuticas, una decisión pública a la que se oponen las organizaciones de consumidores.

La **venta online** constituye otra preocupación en relación a la regulación del mercado OTC de medicamentos. Las farmacias online son legales en Malta, Países Bajos, Polonia, Dinamarca, Alemania y Eslovenia. En Alemania sólo se dispensa paracetamol en farmacias y puede obtenerse online a través de sus páginas web, lo cual en un principio generó algunos problemas. En el resto de los países incluidos en el estudio no se permite la venta online a través de páginas registradas en los mismos.

Se puede comprar paracetamol online en los siguientes países

Chipre	NO
República Checa	NO
Dinamarca	SÍ
Francia	NO
Alemania	SÍ
Grecia	NO
Italia	NO
Lituania	NO
Malta	SÍ
Países Bajos	SÍ
Polonia	SÍ
Portugal	NO
Eslovenia	SÍ
España	NO

Elección del consumidor

¿Por qué el paracetamol genérico no tiene una mayor popularidad entre los consumidores? La investigación sugiere que el problema principal de distribución (competencia) es que la elección se ve limitada por el modo en que el paracetamol **se presenta y se pone a disposición** de los consumidores.

En Francia no se coloca ningún medicamento OTC (de venta sin receta) en estanterías, sino detrás del mostrador. Los farmacéuticos suelen hacer recomendaciones y puede que no estén al tanto de que existen alternativas genéricas de menor coste. El paracetamol genérico no está incluido en el directorio de medicamentos genéricos (el listado de medicamentos cuya patente de fórmula activa ha caducado), por no tener patente. Esto puede tener efectos sobre la concienciación acerca de las alternativas existentes a las marcas reconocidas. Además, algunos consumidores pueden comprar paracetamol bajo receta médica, de ahí que los médicos tengan una influencia enorme en la elección de la marca; dado que el acceso a los medicamentos alternativos se ve limitado porque los medicamentos no están a la vista o por las restricciones a la venta fuera de farmacias, el posible impacto de dicha influencia apenas se puede mitigar.

En Malta, las recomendaciones de los médicos tienen una influencia enorme sobre los consumidores, los cuales no siempre se plantean alternativas de menor coste y no tienen acceso al paracetamol en otro mercado al por menor aparte de las farmacias.

En Alemania, el paracetamol se coloca detrás del mostrador de las farmacias. Los consumidores no pueden ver toda la oferta ni los precios, y el farmacéutico es quien decide por el consumidor, a no ser que este pida una marca en concreto.

En Lituania no se muestran los precios en las tiendas.

En Chipre sólo el Panadol se puede vender fuera de las farmacias. Tanto los supermercados como otras tiendas y kioscos son establecimientos en los que se suele comprar paracetamol, por lo cual no es de extrañar que el Panadol domine el mercado.

En Grecia sólo Depon se vende fuera de las farmacias.

Las restricciones y otras políticas sobre importación pueden ser un factor más que afecta a la introducción de fármacos genéricos. En Malta, por ejemplo, el coste derivado del cumplimiento de las normas de la UE para el registro de medicamentos importados puede haber obstaculizado la introducción de productos genéricos.

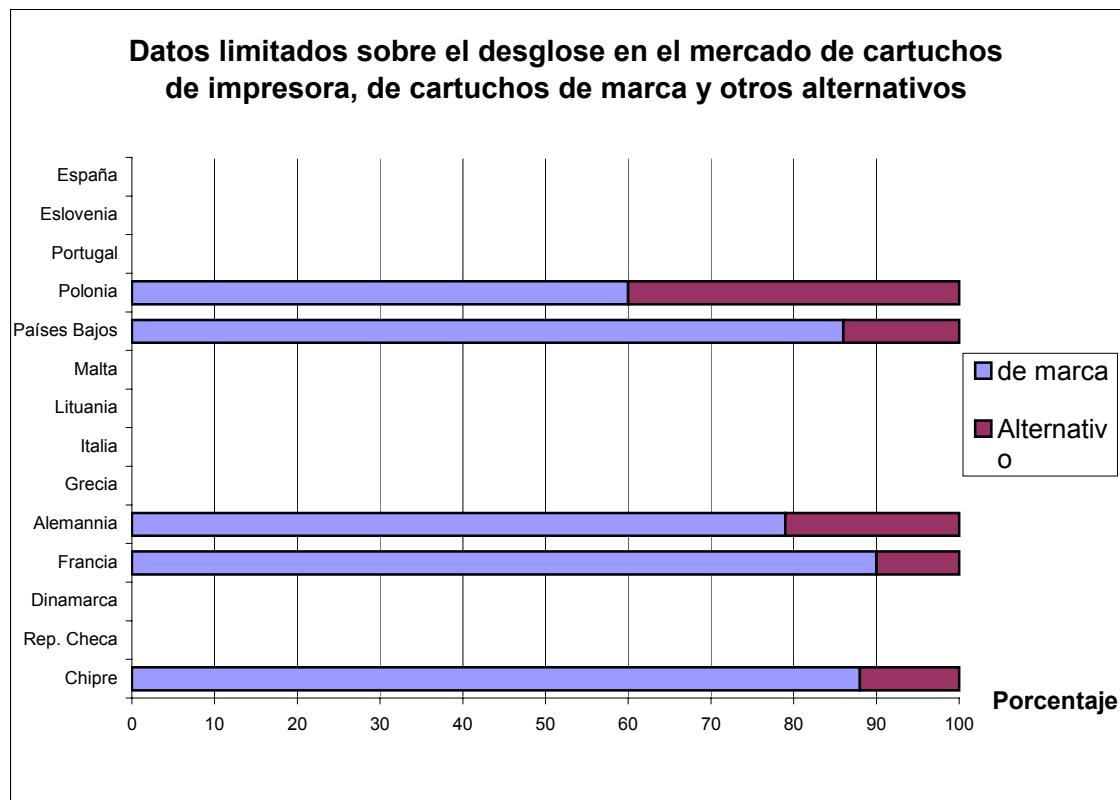
Es importante que el consumidor sea consciente de las diferencias existentes entre el paracetamol de marca y el alternativo para elegir un producto u otro. Algunos factores que se han tratado anteriormente serán importantes a la hora de formarse una opinión y unas expectativas. En aquellos países en los que el paracetamol sólo se vende en farmacias y no se muestra toda la gama de productos, los consumidores tenderán a buscar o a seguir las recomendaciones del farmacéutico o de su médico. El hecho de que estos profesionales recomienden productos de una marca concreta hace que el consumidor tenga menos confianza en la calidad de los productos alternativos de menor coste, aunque en la práctica sean idénticos, y fomentan la compra “por defecto” de la misma marca sin receta en la farmacia. Además, se lanzan campañas publicitarias muy fuertes de muchos medicamentos OTC de marca, mientras que los genéricos no se anuncian. En ausencia de otras fuentes de orientación eficaces, la publicidad tiene una influencia sustancial en la compra que realiza el consumidor.

Cartuchos de impresora

Se analizó el mercado de cartuchos de impresora porque en la investigación inicial se habían detectado algunos aspectos preocupantes relacionados con la “agregación de productos” (es decir, los fabricantes de impresoras intentan “atar” a los compradores para que usen sus cartuchos). Con la investigación se pretendía establecer la disponibilidad de otras marcas de cartuchos (y productos sin marca) en una serie de canales de distribución (tiendas de tinta especializadas, supermercados, venta online), así como las diferencias de precios.

Cuota de mercado

A los participantes de la mayor parte de los países les resultó imposible obtener información acerca de las cuotas de mercado de los cartuchos de impresora. Los fabricantes se mostraron reticentes a facilitar información, la cual no se pudo obtener por otros cauces, a pesar de que la investigación fue extensiva. Es un problema grave y generalizado entre las organizaciones de consumidores a la hora de controlar la competencia, identificar mercados que no responden a los intereses de los consumidores y fomentar que las autoridades de competencia emprendan acciones.



Las cifras para Polonia están basadas en una estimación

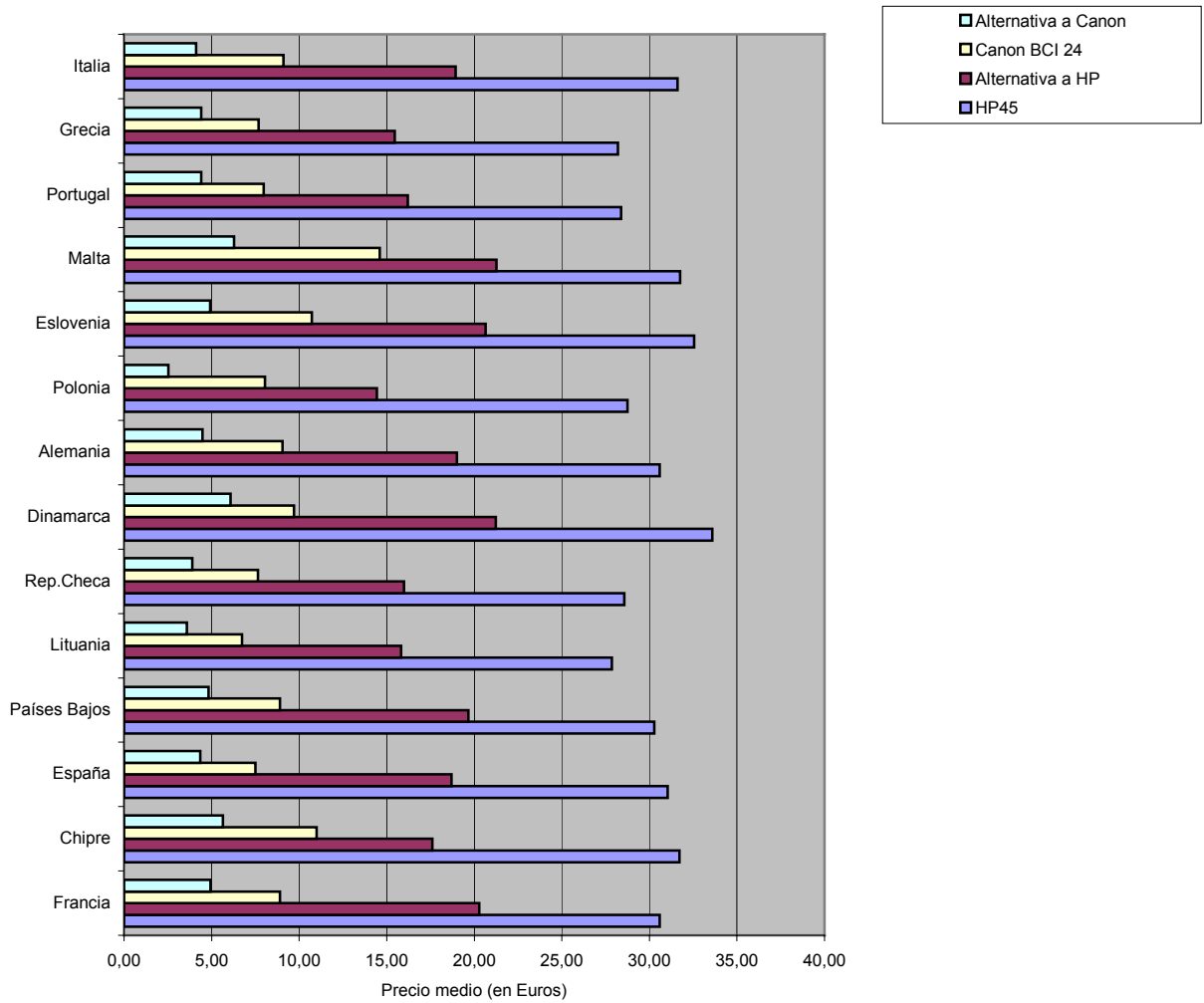
La venta de cartuchos de impresoras no tiene restricciones y, de acuerdo con la investigación preliminar, se podía obtener en numerosos puntos de venta, como tiendas de informática, tiendas de material de oficina, supermercados y en un número cada vez mayor de tiendas de tinta especializadas. Además, las tintas alternativas a los cartuchos de Hewlett Packard's (HP) y Canon se pueden adquirir fácilmente en casi todos los países.

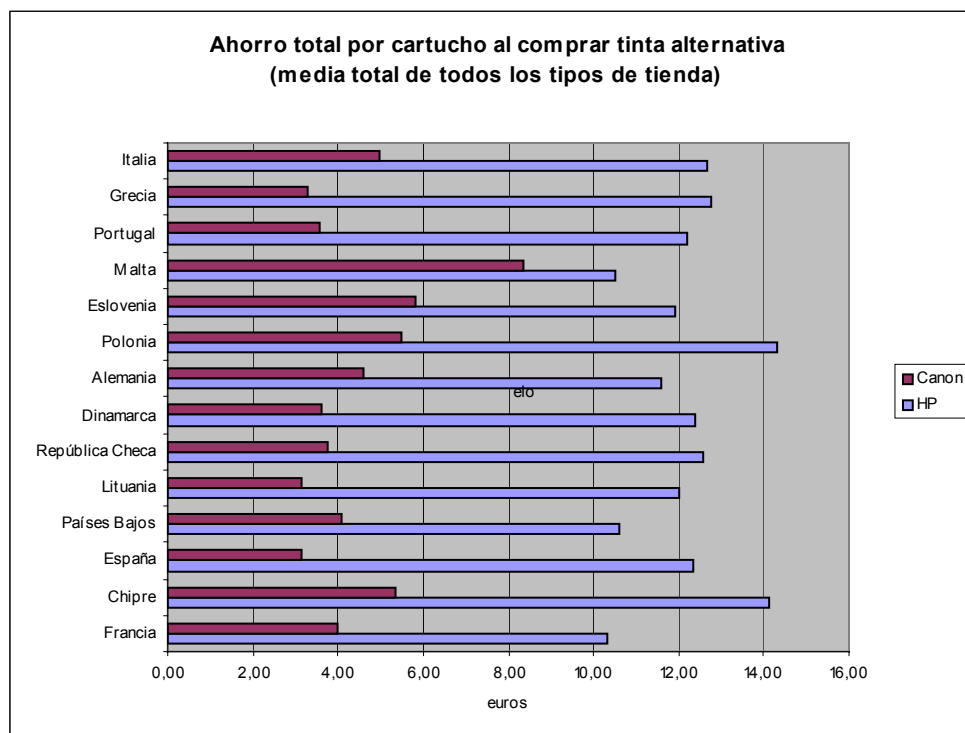
El coste de los cartuchos alternativos es invariablemente menor que el coste de los cartuchos de impresora de los fabricantes

A raíz de la vigilancia del mercado en los 14 países se determinó que existían diferencias de precio notables. Los cartuchos alternativos a los de HP y Canon eran más baratos en la mayor parte de los casos, a menudo costaban menos de la mitad. En las tablas 7 y 8 se compara el coste medio de los cartuchos de los fabricantes y el de los cartuchos alternativos.

El ahorro medio por cartucho se sitúa entre 10 y 14 euros por cartucho de HP y entre 3 y 6 euros por cartucho de Canon. (La capacidad de los cartuchos de HP es de 42 ml y la de los cartuchos de Canon es de 8 ml). La mayoría de los cartuchos alternativos tenían la misma capacidad, aunque en Polonia y en Francia en ocasiones variaba. Si nos basamos en el uso anual de dos cartuchos HP y en una cantidad de tinta equivalente a 5,25 cartuchos de Canon, el uso de cartuchos alternativos a los de HP podría suponer un ahorro anual de entre 20 y 28 euros y de entre 31 y 63 euros en el caso de los cartuchos de Canon. Según un estudio reciente realizado por Cuál? en el Reino Unido (Cartuchos de impresora, Cuál? Febrero de 2006), imprimir una foto y cuatro páginas de texto a la semana durante tres años con cartuchos de impresora alternativa para Canon podría suponer un ahorro de 121£ (180 euros).

Precio medio de cartuchos de impresora, de marca y alternativos





¿El precio refleja la calidad?

En otros mercados incluidos en el estudio (paracetamol, gasolina) no se tiene en cuenta la calidad de los productos en cuestión, ya que por cuestiones prácticas es similar. Sin embargo, los consumidores podrían tener más motivos para tener en cuenta las posibles diferencias de calidad entre unos cartuchos de impresora y otros. Las pruebas y encuestas realizadas por algunas organizaciones de consumidores han mostrado resultados variables. Según Cuál?, en el Reino Unido (Ink Cartridges, Which? Febrero de 2006), los cartuchos de marca del fabricante funcionaban bien; gran parte de los cartuchos alternativos funcionaban casi tan bien como los anteriores, pero algunos de ellos tenían deficiencias. Altroconsumo en Italia y sus en Portugal, España y Bélgica realizaron 2000 encuestas a consumidores de los cuatro países y los resultados mostraron que sólo el 37% de los encuestados había utilizado cartuchos alternativos en alguna ocasión, sin embargo, dos tercios de estos estaban satisfechos con la calidad de la impresión. (Altroconsumo Caso 196, Septiembre de 2006). Según Stiftung Warentest, en Alemania (Prueba, Junio de 2006), aunque el precio de los cartuchos alternativos podía llegar a suponer un tercio del precio de los cartuchos originales, por regla general su rendimiento no era tan bueno.

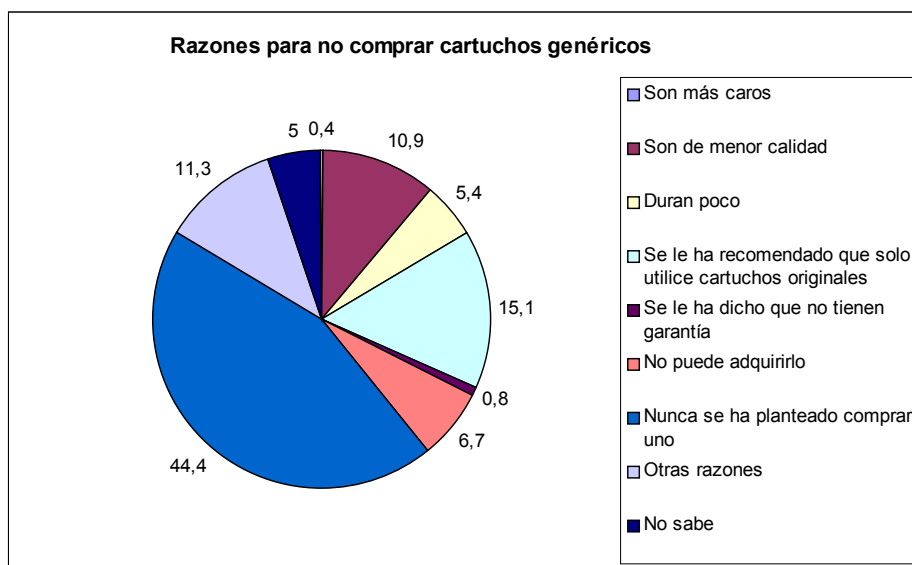
Existen otros factores que podrían influir en la calidad de la impresión, como el *tipo de impresora* (modelo de cada marca en concreto) y el *tipo de driver* que utiliza cada impresora. Por ejemplo, si un cartucho de impresora HP se utiliza en dos modelos distintos de impresoras HP, el rendimiento de la tinta probablemente será distinto, y puede suceder lo mismo con distintos drivers. Estos factores hacen que sea muy difícil juzgar la relación calidad/precio.

La información estandarizada sobre el precio por página impresa sería de gran ayuda para que los consumidores pudiesen elegir adecuadamente, pero lo ideal sería que se facilitase información acerca de cada modelo de impresora y cada tipo de software con los que se puede utilizar cada cartucho en concreto. Se dispone de una evaluación de las tintas con validez a escala internacional (ISO/IEC 24711:2006). Consumers International considera que sería

necesario que los fabricantes de cartuchos estuviesen obligados a proporcionar cifras relativas al uso de tinta acordes con dicha evaluación.

El estándar facilita información sobre el coste del uso “en relación con la calidad”, pero no incluye evaluaciones de la calidad de la página impresa. Es más complejo tratar cuestiones que preocupan a los consumidores relacionadas con las posibles diferencias en este aspecto y con el efecto a más largo plazo de los cartuchos sobre la impresora. La publicidad y otros tipos de información de marketing en raras ocasiones son neutrales y objetivos, y benefician a los fabricantes de impresoras. Es posible que a estos, e incluso también a algunos minoristas, les interese generar dudas acerca del uso de cartuchos alternativos. Las organizaciones de consumidores y algunas revistas comerciales publican evaluaciones periódicas basadas en pruebas (aunque en las revistas se incluye publicidad y su objetividad no es total).

En la actualidad, las pruebas sugieren que muchos consumidores no conocen la existencia o no se plantean en absoluto comprar cartuchos alternativos a los de fábrica. El Consejo Danés del Consumidor encuestó a 692 personas del comité de representantes de los consumidores en enero de 2007 y descubrió que casi la mitad de los encuestados que no habían comprado nunca cartuchos alternativos tampoco se lo habían planteado (Informe internacional del Consejo Danés del Consumidor). En este gráfico se muestran otras razones:



Actualmente la capacidad de elección del consumidor sigue siendo limitada, ya que no siempre se pueden adquirir cartuchos alternativos. En Francia a los investigadores les resultó difícil encontrar cartuchos alternativos en tiendas, aunque las tiendas especializadas y la venta online se encuentran en un periodo de expansión.

Obstáculos a los que se enfrenta la competencia

En la investigación se detectaron una serie de posibles obstáculos a la competencia que podrían desalentar a los consumidores a la hora de comprar cartuchos alternativos. Algunos de ellos parecen acciones deliberadas por parte de los fabricantes para limitar la competencia en su “mercado postventa”. Entre las prácticas anticompetitivas encontramos:

- Dispositivos tecnológicos (chips) que se fabrican para impresoras y/o cartuchos y dificultan o encarecen el uso de cartuchos alternativos, lo cual podría constituir una infracción de una

resolución del Parlamento Europeo de 2002 que prohíbe la introducción de tales obstáculos técnicos; Consumentenbond (la organización holandesa de consumidores que participa en la investigación) tiene previsto llevar esta cuestión ante la Autoridad Holandesa de Competencia.

- Condiciones de la garantía de impresoras en las que se estipula que la garantía no cubre los daños causados por el uso de cartuchos de otra marca. El riesgo de daños es bajo, pero la cláusula de la garantía podría desalentar al consumidor a plantearse otras opciones, no sólo durante el periodo de vigencia de la garantía sino a más largo plazo.

Gasolina

Se incluyó gasolina en el estudio porque a algunas organizaciones de consumidores les preocupaba que la competencia se estuviera viendo limitada por la concentración del mercado, el abuso de una posición dominante, y/o los acuerdos explícitos de fijación de precios o la connivencia tácita. Una de las preocupaciones estaba relacionada con los precios y con la falta de competencia en las autovías, así como con el modo (y la rapidez) en que los cambios que experimenta el crudo se ven reflejados en las estaciones de servicio.

En principio, el mercado de la gasolina es vulnerable a la connivencia por su propia naturaleza, ya que se trata de un producto homogéneo, de precios transparentes que se ajustan con facilidad, con empresas parecidas y muchos obstáculos para entrar en el mercado.

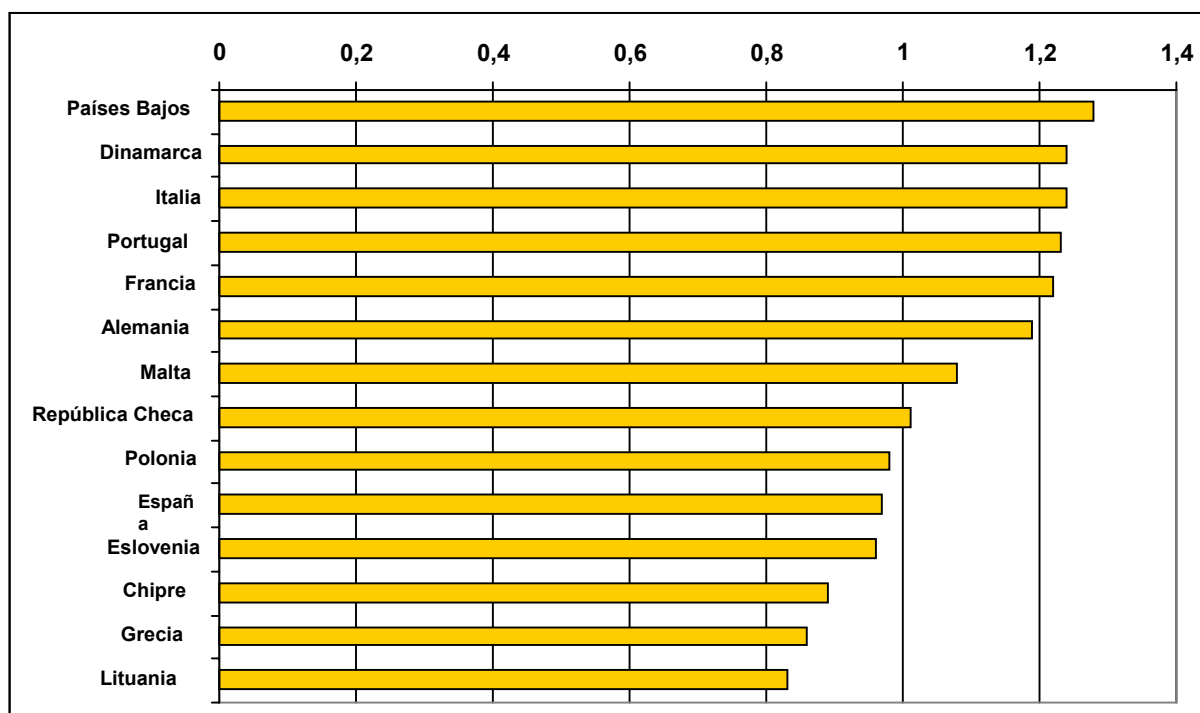
En estos países se han realizado numerosas investigaciones relacionadas con el mercado de la gasolina (se ha podido demostrar que en Lituania y en la República Checa la conducta era anticompetitiva, o que en Dinamarca y Chipre no era concluyente). En el marco de este proyecto se llevó a cabo una investigación relativamente sencilla, con la que se buscaba una imagen de las variaciones del precio en un día, prestando especial atención a las diferencias existentes dentro de pequeñas poblaciones y entre distintas zonas (urbanas, rurales, etc.). En su caso, también se incluyeron autovías y zonas fronterizas.

En la mayor parte de los países se detectó competencia de precios en el mercado local

En todos los países el mercado está en manos de entre una y cinco grandes empresas, por lo cual los precios no suelen experimentar grandes cambios a nivel nacional, aunque a nivel local sí suele haber competencia. Parece que la venta de gasolina en hipermercados y supermercados ha tenido un efecto beneficioso para la competencia local, ya que los precios en las gasolineras de los supermercados suelen ser bajos. En algunos países los supermercados están empezando a incorporarse al mercado, pero se prevé que su impacto será similar a largo plazo.

Por regla general, las estaciones de servicio de autovías son más caras, lo cual se podría explicar porque los consumidores están “encerrados” y son reacios a salir de la autovía para buscar una estación de servicio más barata. Las autovías deberían considerarse un mercado aparte con fines antitrust, ya que puede que existan restricciones basadas en licencias para las estaciones de servicio de autovía, y puede que incrementen aún más los precios normales, ya de por sí elevados, de la incorporación en el mercado, e incluso puede que limiten deliberadamente el número de puntos de venta.

Precios medios de la gasolina (euros por litro de 95 RON sin plomo)



Los resultados nacionales de la gasolina están detallados en el Anexo II.

¿Un Mercado Único?

Con la investigación no se pretendía iluminar el mercado de la gasolina en la UE. Las diferencias de los precios entre los distintos países dependen en gran medida de las diferencias fiscales, por ello es difícil calcular los precios al por menor subyacentes.

Por su propia naturaleza, la gasolina no se puede comprar a distancia y no la pueden transportar los consumidores en grandes cantidades. Por este motivo, el mercado al por menor transfronterizo se limita a pequeñas zonas cercanas a las fronteras nacionales. En la investigación se encontraron algunos casos de comercio transfronterizo que estaban justificados por los precios.

La preocupación por el mercado transfronterizo se planteó en Francia (donde los impuestos son elevados y los precios al por menor son tan altos que fomentan la compra en el extranjero) y en Lituania, donde, en comparación con otros países bálticos, los precios eran demasiado altos porque se estaba abusando de una posición dominante en el mercado, por ello se sancionó a la empresa petrolera.

Estimulación de la competencia en el sector de la gasolina

A raíz del reconocimiento del efecto que tiene la estructura del mercado en la competencia, el gobierno holandés ha adoptado leyes nuevas que obligan a las estaciones de servicio a superar un control externo cada 15 años; a las grandes empresas petroleras se les ha obligado a entregar la mitad de la gasolina que poseían. Estas reformas tienen como objetivo superar los problemas de la competencia resultantes de la concentración del mercado y de la integración vertical de distribuidores y minoristas. Según la investigación de Consumentenbond, el mercado ha experimentado una cierta apertura, aunque pocos han logrado integrarse, y las grandes empresas petroleras siguen ocupando una posición dominante. Otro modo de fomentar la competencia se

basaría en observar los regímenes de planificación nacionales y, en caso de que fuese necesario, suavizar los permisos de planificación para facilitar la incorporación en el mercado.

Los resultados nacionales de la investigación del mercado de la gasolina mostraron una serie de estructuras de mercado:

Chipre: se trata de un mercado muy pequeño con tan sólo cuatro empresas. Apenas se dan diferencias de precio. Según la investigación realizada en un solo día se encontraron precios idénticos en seis zonas urbanas, suburbanas y rurales. Se ha observado que las compañías han actuado al unísono, incrementando los precios inmediatamente en el momento en que tenía lugar un aumento de los precios a escala mundial y retardando la disminución cuando se registraban caídas de los precios a escala mundial. La Asociación de Consumidores de Chipre ha planteado la cuestión de la connivencia a la Comisión para la Protección de la Competencia, la cual está investigando el caso en este momento.

República Checa: el mercado está dominado por grandes empresas, en su mayoría extranjeras, a las que por regla general pertenecen las estaciones de servicio mejor situadas. Los supermercados acaban de entrar en el mercado y están compitiendo con éxito. Las principales diferencias de precios se dan entre las estaciones de servicio de las autovías (las más caras) y las zonas en las que hay estaciones de servicio que pertenecen a hipermercados (las más baratas).

Dinamarca: se podría decir que el número de estaciones de servicio en Dinamarca es relativamente alto para un país pequeño. Esto explica que los consumidores vivan a unos 5 Km. de una estación de servicio y no realicen grandes desplazamientos para echar gasolina. Los datos del estudio mostraron que los precios variaban muy poco, sin embargo, las dos grandes empresas bajaron los precios de las estaciones situadas cerca de otras estaciones de servicio de otras cadenas más baratas. Esto indica que existe competencia, pero en el mercado local. El mercado se caracteriza por el “reestablecimiento” de precios para recomendar listas de precios una o dos veces por semana y de este modo neutralizar la competencia temporalmente. Se genera competencia de nuevo, la cual alcanza su punto álgido antes de ser reestablecida de nuevo. La Autoridad Danesa de Competencia ha investigado esta práctica.

Francia: los hipermercados y supermercados tienen mucho peso, de hecho su cuota de mercado alcanza el 55% (2004 y 2005). No obstante, existe competencia entre las estaciones de las empresas petroleras y las de los hipermercados. A finales de 2006 el Ministerio de Economía creó una página web que permite a los consumidores comparar los precios de todas las estaciones de servicio del país. El único aspecto preocupante en relación con la competencia es la red de estaciones de servicio de autovía. Por regla general, los precios de la gasolina eran más bajos en las zonas en las que hay un supermercado o hipermercado, pero eran más elevados en las autovías, en las que los hipermercados apenas influyen, y en París, donde no se permite que los hipermercados tengan estaciones de servicio.

Alemania: el mercado está liderado por grandes cadenas. Las tres principales dominan casi el 50% del mismo, y según los resultados de la encuesta los precios varían entre regiones y en las zonas rurales.

Grecia: durante los últimos años se han realizado varias investigaciones oficiales del mercado de la gasolina. La última investigación (realizada por la Comisión Helénica de Competencia) aún no ha finalizado. En Grecia el mercado está liderado por tres grandes empresas, y según la encuesta los precios varían, sobre todo en las zonas rurales y en las islas.

Italia: el mercado está dominado por un grupo de gran importancia (ENI), que se caracteriza por tener una integración vertical. Hay un número muy limitado de minoristas independientes, y recientemente, en enero de 2007, la Autoridad Italiana Antitrust exigió la eliminación de los

obstáculos a la competencia, lo cual permitirá que el mercado acepte la entrada de supermercados y otros actores. La Autoridad Antitrust también está realizando una investigación de nueve compañías petroleras que podrían estar acordando precios anticompetitivos.

Lituania: el mercado está caracterizado por la elasticidad de los precios y la rapidez de reacción en función de los precios del petróleo a nivel mundial. Todas las cadenas de gasolineras principales disponen de una página web en la que se pueden consultar sus precios. Una característica que distingue al mercado lituano es la ausencia de estaciones de servicio que pertenezcan a supermercados o hipermercados, sólo hay una que se está construyendo en este momento.

Malta: los precios de la gasolina los determina un comité nombrado por el gobierno maltés, el cual desarrolló una fórmula para que el precio de la gasolina dependa del precio del petróleo. Los primeros días de cada mes se publica el precio de la gasolina. Según el Tratado de Adhesión entre Malta y la UE, en enero de 2006 se debería haber liberalizado la importación de gasolina para consumo interno. La UE ha dado un aviso al país, el cual ha prometido liberalizarlo en el segundo semestre de 2007.

Países Bajos: el mercado está dominado por cinco grandes empresas. Concretamente, poseen todas las estaciones de servicio de autovía, en las que se vende el 25% del total. De acuerdo con los resultados de la investigación, los precios de la gasolina en estaciones de servicio de autovía eran cerca de un 5% más caros que los precios en otras zonas (1,33 euros por litro comparado con 1,27-1,29€). Entre las estaciones de servicio de autovía apenas había diferencias de precio.

Polonia: los precios de la gasolina son elevados en relación con los salarios. En la zona colindante con Bielorrusia mucha gente cruza la frontera para echar gasolina. PKN Orlen domina el mercado, y en los hipermercados se suelen encontrar los precios más bajos. En algunas zonas los precios varían en hasta un 7%.

Portugal: hay competencia entre las estaciones de servicio de las empresas petroleras integradas en una estructura vertical, las independientes y las de los hipermercados y supermercados. Con los hipermercados y supermercados parece que la competencia a nivel local es mayor. Existen algunos problemas con la concentración del suministro (más del 90% de gasolina es de GALP). Los consumidores han intentado cambiarse a gasolina inferior (95) como reacción ante los precios tan elevados.

España: tres grandes empresas dominan el mercado. Su cuota apenas ha variado durante los últimos años. Se les han impuesto varias sanciones por fijar los precios y en diciembre de 2006 una decisión del Tribunal de Justicia Europeo pudo afectar al mercado al permitir a los hipermercados que abriesen estaciones de servicio. En la investigación no se encontraron grandes diferencias de precios.

Eslovenia: Petrol, la empresa estatal, domina el suministro con un 68% de la cuota de mercado en el mercado al por menor. Cuenta con el mayor número de estaciones de servicio, todas ellas situadas en lugares privilegiados. Tan sólo una cadena de supermercados se ha lanzado a la venta de gasolina. La “fórmula modelo” del gobierno, que incluye un margen normalizado para los distribuidores, influye en los precios, que casi todos respetan.

POLÍTICA DE COMPETENCIA Y CONTROL

Objetivo

El objetivo de esta parte del proyecto fue desarrollar la habilidad de las organizaciones de consumidores europeas para analizar, desde el punto de vista del consumidor, las políticas y la legislación sobre competencia así como otras políticas y casos relacionados con la misma, a nivel nacional y de la UE. En particular, el estudio de los regímenes de competencia iba destinado a:

- Ampliar el conocimiento de las organizaciones asociadas sobre los requisitos legales más importantes sobre competencia de sus países así como los temas más importantes para los consumidores en relación a la ley de competencia.
- Dar a las organizaciones asociadas la oportunidad de demostrar su comprensión de los aspectos/reglas básicos de la ley de competencia, e identificar aquellos aspectos de esta ley en los que necesitan más preparación y experiencia.

El estudio de los regímenes de competencia examinó los marcos institucionales en los que operan las autoridades nacionales de competencia y las organizaciones asociadas y ayudó a éstas a comprender sus leyes de competencia nacionales. Estas incluyen: el tratamiento de prácticas restrictivas, exoneraciones establecidas por las leyes de competencia, definiciones del concepto de dominio, abuso de posición de dominio, y evaluación de fusiones. Además el estudio consideró cuestiones de procedimiento, en especial, en lo relativo a las vías de las que disponen las organizaciones de consumidores para participar en las políticas de competencia. Para completar el estudio sobre la vigilancia del mercado, se analizaron asuntos relacionados con la competencia en tres áreas de producción que ya habían sido investigadas en el estudio del mercado (véase sección anterior) para proporcionar una perspectiva general al completo de estos tres sectores.

Metodología

Cada una de las organizaciones nacionales de consumidores participantes en el proyecto completó dos estudios sobre legislación de la competencia. Dichos estudios cubrían las principales leyes de competencia y los asuntos más importantes para los consumidores de cada uno de los países asociados en materia de competencia. También se estudiaron asuntos relacionados con la competencia en cada uno de los mercados específicos elegidos por los asociados (gasolina, cartuchos de impresora, paracetamol). Además, se les interrogó acerca de cuestiones más subjetivas para poder evaluar el nivel general de concienciación sobre la importancia/ el fundamento de las leyes de competencia entre los consumidores y las comunidades comerciales.

Fase I: Primer estudio sobre legislación de la competencia

El primer estudio, redactado por el encargado del proyecto del CI durante los primeros meses de su desarrollo, consistió en un total de 10 preguntas sobre la estructura institucional de los regímenes de competencia, la naturaleza general de la legislación de competencia y el número de casos de las autoridades pertinentes. Se diseñó para dirigir el alcance de las leyes de competencia de cada uno de los países asociados y para centrar la atención de las organizaciones asociadas en las leyes de competencia de sus países y su interacción con las de la CE. Posteriormente, el cuestionario sentó las bases de un segundo estudio sobre la legislación y ayudó a notificar la elección final de los (tres) productos sujetos a investigación. El cuestionario fue completado por cada una de las organizaciones asociadas durante los meses de noviembre- diciembre de 2005.

Fase II: Segundo estudio sobre legislación de la competencia

El segundo estudio fue redactado por el BIICL (Instituto Británico de Derecho Internacional y Comparado) y requirió una información más detallada que el primero. Su principal objetivo fue, por un lado, reunir información sobre casos de competencia nacional de tres productos que habían sido estudiados durante la fase de vigilancia del mercado y, por otro, evaluar la extensión de la cobertura mediática y la concienciación sobre asuntos de competencia así como la participación de las organizaciones de consumidores en casos de competencia. El estudio fue completado por los 14 socios en los meses de mayo- junio de 2006. Tras haber recibido las respuestas de los socios, el BIICL solicitaba información adicional de forma esporádica cuando lo creía necesario (por ej. para aclarar el significado de ciertas declaraciones, para pedir casos adicionales, para asegurarse de que las respuestas estaban bien detalladas).

Análisis de los resultados

Los resultados de ambos cuestionarios fueron verificados, recopilados en una base de datos y revisados por el BIICL. Estos resultados constituyen la base de su informe '*Competition Law and the Consumer: Results of the Legislative Survey on Fourteen European Competition Law Regimes*' (*Ley de Competencia y el Consumidor: Resultados del Estudio sobre Legislación en 14 Regímenes de Europeos*). El primer borrador de este informe se realizó en octubre de 2006 y se envió al asesor especialista en la materia para conocer su opinión. El BIICL entregó la versión final al CI en marzo de 2007.

El informe contiene un capítulo independiente para cada país con apartados que cubren: perspectiva general sobre las leyes de competencia del socio, el marco institucional, disposiciones materiales de la ley de competencia, sanciones y ejecución de la ley, protección jurídica, organizaciones de consumidores y su influencia en los casos de competencia, temas de competencia importantes dentro de la jurisdicción de los socios y percepciones que se revelan en el estudio sobre legislación de la competencia. El informe no pretende ser una exposición detallada de toda la legislación de competencia aplicable (o de los intereses de la competencia) en los países socios, su objetivo es más bien presentar los hallazgos de varias organizaciones de consumidores en su intento por entender e interpretar sus leyes nacionales de competencia y lo que de ellas se deriva. Las leyes nacionales han sido estudiadas desde una perspectiva regional y están presentes en este informe.

Principales descubrimientos

Dentro de la CE, las legislaciones nacionales de competencia no están armonizadas y difieren considerablemente

A pesar de que cada Estado miembro ha incorporado disposiciones nacionales equivalentes de acuerdo con los Artículos 81 y 82 del Tratado de Roma, el estudio demuestra que aún existen diferencias importantes entre las distintas legislaciones de competencia nacionales. Estas diferencias se encontraron tanto en el derecho material como en las normas procesales relacionadas con:

Definiciones de dominio, abuso y análisis de las leyes materiales para la evaluación de fusiones

Algunas leyes nacionales emplean una definición de **dominio** basada en la cuota de mercado de la empresa dominante (por ejemplo, una cuota de mercado del 40% en la República Checa, Lituania y Malta), mientras que otros países no emplean ninguna definición de dominio (Italia). Las definiciones de **abuso** (de una posición de dominio) pueden extenderse a la prohibición del abuso de la dependencia económica (Grecia, Francia, Italia), o de la competencia desleal (Lituania).

Algunos países evalúan las **fusiones** únicamente mediante una prueba que mide la cuota de mercado de las partes fusionadas (Grecia, Lituania y Los Países Bajos), mientras que otros tienen en cuenta además el volumen de ventas de las empresas fusionadas (Alemania, Italia, Eslovenia, España y Portugal).

Estas variaciones son fundamentales ya que sugieren que a la hora de determinar los casos de competencia en los distintos Estados Miembros, se podrían aplicar distintos niveles de “perjuicio” a otros participantes del mercado y/o consumidores. Según esto, precisamente los países que utilizan umbrales específicos de mercado en sus pruebas de control de las fusiones y a la hora de definir el concepto de dominio, tienden a concentrarse en la estructura del mercado más que en los efectos sobre la competencia, y por lo tanto en los beneficios o pérdidas de los consumidores.

Del mismo modo, surgen diferencias al tratar el concepto de dependencia económica - la explotación abusiva llevada a cabo por un vendedor de la dependencia económica de cliente o proveedor, que no tiene otra alternativa equivalente a la hora de comprar. Dicho abuso ocurre cuando se produce un rechazo a vender, en ventas atadas, condiciones de venta discriminatorias, o en la ruptura de relaciones empresariales ya establecidas, alegando que la otra parte no acepta unas condiciones de negocio injustificadas.

Diseño del mecanismo para la ejecución de la ley

El estudio reveló diferencias materiales en el diseño de los mecanismos para la ejecución de la ley. Por ejemplo, en ocho de los 14 Estados Miembros, hay una única autoridad que se encarga del cumplimiento de las leyes de protección al consumidor y de la legislación de competencia; en otros, son autoridades diferentes las que se encargan de hacer cumplir las leyes. Asimismo, mientras que en algunos Estados Miembros son varias autoridades las que se preocupan de hacer respetar las leyes de competencia, en otras tan sólo se encarga de ello una autoridad. Estas estructuras institucionales tan diversas, pueden reflejar, o dar resultado a diferentes visiones de lo que constituye el interés del consumidor y por lo tanto dar lugar a inconsistencias entre las distintas autoridades que operan dentro de un mismo país. Esto podría causar problemas adicionales a las organizaciones de consumidores cuando tengan que tratar con varias autoridades. Además, cuando varias autoridades se encargan de hacer cumplir las leyes de protección al consumidor y de la legislación sobre competencia, se puede ver limitado el campo de soluciones que buscadas por las organizaciones de consumidores.

Derechos procesales de los consumidores

Los derechos procesales de cada individuo consumidor y de las organizaciones de consumidores varían dependiendo de los países. Por ejemplo, mientras que en algunos Estados Miembros las

organizaciones de consumidores sólo pueden emprender acciones legales para poner fin a las infracciones que se cometan de las leyes de competencia, o para acabar con prácticas anticompetitivas (medidas cautelares) en defensa de los consumidores, y no pueden presentar demandas por daños y perjuicios en nombre de los consumidores, en otros países, dichas organizaciones sólo pueden presentar demandas por daños y perjuicios pero no pueden llevar a cabo acciones legales para detener prácticas anticompetitivas. Incluso cuando la organización de consumidores emprende una acción legal por daños y perjuicios su efectividad puede verse entorpecida si las partes interesadas se ven obligadas a unirse a la demanda (el modelo opt-in - inclusión voluntaria), como ocurre en España, Lituania y el Reino Unido. Puede haber más obstáculos si las organizaciones de consumidores no pueden presentar una demanda independiente sino sólo demandas continuadas por daños y perjuicios después de que la autoridad de competencia determine que se ha producido una infracción.

Reconocimiento del papel de las organizaciones de consumidores

El estudio reveló contradicciones en la definición de “intereses legítimos” de los consumidores entre los distintos Estados Miembros e incluso dentro del mismo país (por ej interpretaciones distintas de los tribunales alemanes).

El reconocimiento del interés legítimo de las organizaciones de consumidores es esencial para su participación en los casos de competencia/en el terreno de la competencia. Sin embargo, mientras que algunos Estados Miembros consideran que las organizaciones de consumidores tienen un interés legítimo que les permite representar a los consumidores en procedimientos jurisdiccionales y frente a las organizaciones de consumidores, este no es el caso en otros (por ej Eslovenia)². Siempre que la definición de un “interés legítimo” en un caso de competencia requiera que una de las partes/demandante haya sufrido una pérdida financiera sustancial, esté en riesgo real de sufrir una pérdida financiera sustancial, o en desventaja competitiva, es posible que las organizaciones de consumidores que no hayan sufrido ningún daño no tengan derecho a exigir compensación alguna en nombre de los consumidores directamente afectados (especialmente cuando éstos hayan sufrido daños menores a nivel particular).

La medida en la que se reconoce la “legitimidad” de las organizaciones de consumidores también varía dentro de los países - por ejemplo, pueden representar a los consumidores ante las autoridades de competencia pero no en casos legales; o pueden tener facultad para emprender acciones legales que pongan fin al incumplimiento de las leyes de competencia pero no a presentar una demanda por daños y perjuicios, ya que no han sufrido ningún daño directo (por ej Los Países Bajos). En el modelo opt-in (de inclusión voluntaria) las organizaciones de consumidores también dependen de la voluntad de los consumidores como individuos para poder tomar parte en un caso.

En algunas leyes de competencia nacionales no se reconoce la protección de los intereses de los consumidores como un objetivo claro

Las leyes nacionales que se corresponden con los Artículos 81 y 82 del Tratado de Roma definen a los “consumidores” no sólo como consumidores finales sino también como consumidores intermediarios (empresas que adquieren productos en el transcurso del comercio)³. Además, la interpretación aceptada a nivel nacional de las disposiciones sobre

² Conforme al artículo 74 de la Ley Eslovena de Protección al Consumidor, las organizaciones de consumidores pueden cuestionar todo tipo de término jurídico contractual, sin incluir los casos en los que se incumpla la legislación sobre competencia.

³ Kamiel Mortelmans y Stewart Watson, “The Notion of Consumer in Community Law: A Lottery?” en Julian Lonbay, ed., *Enhancing the Legal Position of the European Consumer* (BIICL, Londres 1996), p. 38.

competencia de la CE, es que en el caso de que una práctica restrictiva produzca beneficios a los consumidores, no es necesario demostrar que todos revertirán en los consumidores finales sino tan sólo que se les dará una “cantidad justa”.

En oposición a los términos del Artículo 82 del Tratado de Roma, no todas las legislaciones nacionales equivalentes hacen alusión al perjuicio del consumidor como resultado del abuso de una posición dominante (por ej. en Italia). Esta omisión refleja el énfasis que se da en algunos países a la protección contra las prácticas anticompetitivas de los intereses de los consumidores intermediarios más que a los de los consumidores finales.

Las organizaciones de consumidores pueden participar de diversas maneras en el terreno de la competencia

Las oportunidades de intervención de las organizaciones de consumidores pueden dividirse en:

Ex-ante (anterior a una posible infracción). Estas incluyen la participación en procedimientos legislativos y consultas, y la presentación de observaciones sobre una fusión propuesta o la petición de una exoneración.

Ex-post (después de que haya tenido lugar una presunta infracción, o en casos ya existentes que hayan sido presentados, por ejemplo, por un competidor o un consumidor intermediario). La intervención puede incluir: presentación de demandas ante las autoridades de defensa de la competencia; buscar compensación en nombre de los consumidores (como interponer demandas por daños y perjuicios o llevar a cabo acciones de cara a poner fin a prácticas anticompetitivas); apelaciones a las decisiones de las autoridades de defensa de la competencia; preparar un *amicus briefs* – presentar información o interpretaciones de terceras partes no directamente implicadas en el caso (Italia, Eslovenia y España), y la posibilidad de adherirse a un caso ya existente (Francia, Dinamarca, Portugal).

El estudio indica que la **intervención de las organizaciones de consumidores en la fase ex-ante podría ser tan satisfactoria (sino más) que la intervención ex-post** (acciones legales y demandas formales).

Esto ocurre debido a los costes relativamente bajos y la cantidad bastante reducida de pruebas requeridas para la presentación de consultas - cuando los temas son de dominio público (por ej.; las implicaciones de una posible fusión cuando se notifica a las autoridades de defensa de la competencia) - en comparación con los procedimientos jurisdiccionales. La participación Ex- post de las organizaciones de consumidores es también importante, y constituye uno de los descubrimientos clave de este estudio en lo que respecta a las dificultades que las organizaciones de consumidores tuvieron para obtener información sobre la cuota de mercado del paracetamol y de los cartuchos de impresora, lo que reafirma la necesidad de las organizaciones de consumidores de tener acceso a la información pertinente para poder defender el bienestar del consumidor en las disputas sobre posibles infracciones. Con recursos y poderes de investigación limitados, las organizaciones de consumidores posiblemente tengan dificultades a la hora de obtener suficientes pruebas para demostrar la existencia de prácticas anticompetitivas (como la vigencia de acuerdos para la fijación de precios y otras prácticas de abuso de la posición dominante) y sus efectos en los consumidores.

La intervención eficaz en la fase ex- ante en asuntos como el control de fusiones o la exoneración de acuerdos anticompetitivos, puede ayudar a evitar la creación de estructuras de

mercado anticompetitivas o el establecimiento de prácticas restrictivas, de manera que la necesidad de buscar una compensación tras estos abusos se vea reducida. La participación Ex-ante también puede ayudar a reforzar la atención que prestan las autoridades de defensa de la competencia y la legislación de la competencia a la importancia del reconocimiento de la perspectiva del consumidor en el proceso de elaboración e implantación de las políticas de competencia.

Un ejemplo de intervención satisfactoria ex-ante de las organizaciones de consumidores en los procedimientos legislativos, ha sido la participación del socio francés en la mejora de las leyes de precios en el sector minorista (el caso *Loi Galland*).

Sin embargo, a pesar de la potencial eficacia de la labor ex- ante, el estudio reveló que las organizaciones de consumidores tienden a operar en su mayoría presentando quejas (es decir, (ex- post). Las razones de ello pueden ser los limitados recursos y la escasa habilidad a la hora de responder a múltiples preguntas, los breves plazos de tiempo fijados para las respuestas a las consultas y la ausencia de una clara estructura oficial o extraoficial para la participación ex-ante.

Una representación descompensada de los grupos de interés en la junta de la autoridad de defensa de la competencia, podría dar resultado a la parcialidad en sus prioridades y acciones. Por ejemplo, en Dinamarca, sólo 17 miembros del Consejo de Competencia Danés se eligen según las recomendaciones de las organizaciones de consumidores, mientras que siete son elegidos por organizaciones de mercado. Por otro lado el *Polish Council of Good Economic Practices* (Consejo Polaco de Buenas prácticas Económicas) – órgano de consulta y opinión – cuenta con el mismo número de representantes para las organizaciones empresariales y de consumidores (cinco cada uno de un total de 15) siendo seleccionado el resto de miembros en función de sus conocimientos y habilidades.

Existen diferencias nacionales en las relaciones entre las autoridades nacionales de defensa de la competencia y las organizaciones de consumidores

Las relaciones entre las autoridades de defensa de la competencia y las organizaciones de consumidores varían de un país a otro. En muchos Estados Miembros (por ejemplo Chipre, República Checa, Dinamarca, Francia, Italia, Lituania, Países Bajos, Polonia, España y el Reino Unido) la relación está institucionalizada. Los acuerdos consisten en: un memorando de entendimiento entre la autoridad de defensa de la competencia y la organización de consumidores (República Checa, Lituania)⁴, la intervención de las organizaciones de consumidores en el consejo/junta consultiva de la autoridad de defensa de la competencia (Dinamarca, Francia, Polonia), la participación en reuniones regulares (Los Países Bajos) y consultas formales (España), el nombramiento de un funcionario de enlace de consumo nacional (Países Bajos, Italia), y el derecho a presentar declaraciones de expertos (Francia) e informes (Italia y Malta).

No existe ningún enlace formal entre las autoridades de defensa de la competencia y las organizaciones de consumidores en Malta, Eslovenia o Alemania.

Las organizaciones de consumidores se enfrentan a obstáculos a la hora de intervenir en el terreno de la competencia

A pesar de las numerosas vías de participación descritas anteriormente, las organizaciones de consumidores no siempre se involucran en aspectos relacionados con la competencia debido a la escasez de medios o a un acceso limitado a la información (en algunos casos no existen medios

⁴ *European Consumer Consultative Group* (ECCG), Sub-Grupo para la Competencia, Grupo A sobre "Dialogue with Competition Agency" – Diálogo con la Agencia para la Competencia - (15 de noviembre de 2006). Informe inédito. El autor mantiene una copia archivada.

legales para su intervención). Por tanto, muchas organizaciones de consumidores se centran en proporcionar asesoramiento legal y formación a los consumidores como individuos, haciendo menos énfasis en su implicación en el trabajo de las autoridades de defensa de la competencia o en casos legales de competencia.

En algunos países su función puede verse obstaculizada por las **leyes procesales**. Éstas pueden hacer que los demandantes necesiten:

- Pedir el consentimiento de los consumidores a título individual cuando su participación sea necesaria de cara a presentar una demanda por daños y perjuicios (el modelo opt-in (inclusión voluntaria), descrito anteriormente).
- Demostrar que existe un “daño directo” para poder establecer un interés legítimo por el asunto o el caso. esto puede impedir a las organizaciones de consumidores puedan representar a los consumidores ya que la organización en sí misma no ha sufrido ningún daño. Por ejemplo, en Eslovenia la organización de consumidores no puede intervenir en la legislación de la competencia, ni emprender acciones legales en temas relacionados con la competencia. Puesto que los consumidores a título individual podrían decidirse a no emprender acciones legales debido a su coste potencial y a la dificultad que entrañan, se puede llegar finalmente a una situación en la que no exista ningún método eficaz de compensación⁵
- Probar que los consumidores han sufrido pérdidas financieras "sustanciales". Esto puede dar lugar a una barrera legal, ya que los consumidores como individuos pueden sufrir pérdidas financieras menores, aunque la pérdida de los consumidores como colectivo sea sustancial.
- Satisfacer los criterios diseñados para asegurar que las organizaciones que afirman representar a los consumidores, lo hagan realmente en la práctica. Por ejemplo, en Alemania, sólo los centros de información al consumidor y las organizaciones de consumidores financiadas con fondos públicos son reconocidas como representantes legítimos de los consumidores en los procedimientos de las autoridades de defensa de la competencia (y siempre y cuando sus intereses se vean, o puedan verse sustancialmente afectados). Además de excluir a algunas organizaciones de consumo alemanas de participar en temas relacionados con la competencia, esta medida también impide que otras organizaciones del Reino Unido y de otros países de la UE lo hagan, ya que no reciben fondos públicos.

Incluso cuando las organizaciones de consumidores son reconocidas como representantes legítimas de los consumidores, existen restricciones formales (limitaciones legales) en lo relativo a su participación. Por ejemplo, podrían verse limitadas a la hora de actuar para poner fin a una práctica anticompetitiva (y podrían no tener derecho a interponer una demanda por daños y perjuicios; véase arriba), o verse incapacitadas para reclamar daños y perjuicios a menos que la autoridad de defensa de la competencia decida que se ha producido un abuso de mercado.

Las organizaciones de consumidores aún tienen que hacer frente a algunas dificultades a la hora de presentar una demanda por daños y perjuicios en nombre de los consumidores a título individual (como requiere el modelo opt-in), ya que los consumidores se muestran en su mayoría reticentes a unirse a la demanda. La existencia del modelo opt-out (adoptado en

⁵ No es probable que los consumidores como individuos pidan compensaciones debido al coste relativamente elevados que ello implica (incluido tiempo y dinero) en comparación con el daño menor sufrido por cada consumidor; la tendencia de los consumidores a concentrarse en su actividad productiva (o ingresos) y la incertidumbre en lo que respecta a los derechos de representación de compradores indirectos en demandas. Ori Dayati- Epstein, "Representation of Consumer Interest by Consumer Associations – Salvation for the Masses?" (2007) 3(2) *Competition Law Review* 209, 211-212, 229, 234 y referencias. (“La representación de los intereses de los consumidores por las asociaciones de consumidores - ¿Salvación para las masas? (2007)).

Portugal y Chipre), según el cual las organizaciones de consumidores pueden emprender acciones legales en interés general de los consumidores sin que estos tengan que unirse a la demanda, podría ayudar a superar este obstáculo.

En otros casos, las organizaciones de consumidores contarán con un derecho legal (capacidad para exigir compensaciones en procedimientos jurisdiccionales) sólo después de haber “hecho los suficientes intentos para conseguir los objetivos perseguidos por la acción, a través del diálogo con el demandado”, o cuando la autoridad de defensa de la competencia no haya actuado (República Checa).

El papel de las organizaciones de consumidores podría verse afectado por barreras legales cuando las decisiones tomadas por las autoridades de defensa de la competencia en lo referente a las demandas no estén sujetas a un **control judicial** (por ej. Dinamarca); cuando dichas organizaciones de consumidores sólo tengan derecho a interponer una demanda en el caso de haber formado parte del proceso inicial; o cuando se realice una apelación en primera instancia a la autoridad de defensa de la competencia, el organismo que tomó la decisión inicial.

La capacidad de los demandantes, y de terceras partes, de cuestionar la decisión de la autoridad de defensa de la competencia por no ocuparse de una demanda concreta a través del control judicial, es muy poderosa ya que asegura que se tomará su decisión con más cautela, al ser consciente de que podría ser demandada ante los tribunales. Además, incluso si las organizaciones de consumidores cuentan con permiso para **apelar las decisiones de las autoridades de defensa de la competencia** de forma oficial, esto puede resultar difícil si la autoridad de defensa de la competencia no está obligada a publicar sus decisiones, sino simplemente a informar a las partes implicadas; en consecuencia, las organizaciones de consumidores pueden no estar al tanto de tales decisiones (por ejemplo cuando no interpusieron la demanda inicial).

Los poderes de las organizaciones de consumidores derivados de las leyes de competencia están muy limitados con respecto a sus poderes en virtud de las leyes de protección al consumidor.

En algunos Estados Miembros algunos de los obstáculos a los que se tenían que enfrentar las organizaciones de los consumidores han sido superados en lo que concierne a la legislación de protección del consumidor, pero no en lo que se refiere a la legislación de la competencia. Por ejemplo la Ley de Empresas de 2002 (*Enterprise Act of 2002*) permite que las organizaciones de consumidores del Reino Unido tengan poderes de ejecución en algunos aspectos de la protección al consumidor pero no en lo relativo a asuntos de competencia. El Código de Procedimiento Civil Polaco permite a las organizaciones presentar su punto de vista en los tribunales en forma de resolución o declaración sólo en los casos de protección al consumidor, y no en los casos de competencia. El hecho de que las organizaciones de consumidores tengan mayores derechos procesales en virtud de la ley de protección puede indicar un elevado nivel de reconocimiento (legitimación) de la intervención de las organizaciones de consumidores en su territorio “tradicional”.

Las autoridades de defensa de la competencia tienden a considerar el daño a los consumidores sólo cuando el mercado en cuestión está orientado directamente a los consumidores finales

Las autoridades de defensa de la competencia tienden a concentrarse en los intereses de los consumidores sólo cuando se espera que una práctica concreta tenga implicaciones directas

sobre ellos, como por ejemplo aquellas relacionadas con empresas de servicio público y telecomunicaciones, incluida telefonía móvil (por ejemplo en Dinamarca, Chipre y en la República Checa) y algunos mercados minoristas (el sector de venta de comida al por menor en Chipre y Dinamarca). Compresiblemente, la mayoría de las organizaciones de consumidores, presentan quejas cuando los consumidores corrientes han sufrido, aparentemente, un daño directo. Por ejemplo, en noviembre de 2005, tres operadores de telefonía móvil franceses fueron acusados y condenados por intercambiar información de manera estratégica para estabilizar sus respectivas acciones entre 2000 y 2002 y aumentar a la vez sus precios de venta. El Consejo de la Competencia francés les obligó a pagar una suma total de 543 millones de euros. Tras estos hechos, la organización francesa de consumidores UFC-Que Choisir emprendió acciones legales particulares en defensa de los consumidores franceses en octubre de 2006.

En otros casos, las autoridades de defensa de la competencia se centran en el efecto que ejerce una práctica sobre los intereses de los consumidores intermedios y de los competidores.

En general, las organizaciones participantes son conscientes de la importancia de los asuntos en materia de competencia de sus países.

Las organizaciones se benefician de un mayor conocimiento del término “perjuicio” y de cómo lo interpretan su legislación nacional, las autoridades de defensa de la competencia y los tribunales. Esto no resulta sorprendente ya que estos asuntos son técnicos y están contemplados en las leyes de la competencia que son todavía intensamente debatidas por los expertos.

Mejorar la información y la conciencia públicas

Como parte de la investigación llevada a cabo para este programa, las organizaciones participantes evaluaron aspectos relativos a la concienciación pública sobre la legislación de la competencia y los distintos casos. No llevaron a cabo nuevos estudios de campo sino que repasaron sus propias observaciones y experiencias sobre la prensa, así como la actitud de los consumidores, clasificando ésta en una escala de 5 puntos.

Todos los países informaron de la existencia de una cobertura mediática, considerándose más exhaustiva en Francia, Chipre, Lituania, Eslovenia y Portugal, y menor en la República Checa, Dinamarca, Alemania, Malta y Polonia. Se tendió a prestar más atención a las historias sobre posibles “estafas” a los consumidores en productos y servicios populares - por ejemplo, entradas para partidos y réplicas de equipos para jugar al fútbol, teléfonos móviles, proveedores de gas, tour operadores, taxis y dentistas. Se cubrió más el principio y el final de los casos, como ocurrió con aquellos en los que estaban involucradas importantes empresas o intereses nacionales. La mayoría de los medios de comunicación dio más importancia a los asuntos relacionados con los precios, mientras que los casos más complejos y los análisis legales quedaron para la prensa especializada y económica. Esto puede limitar la concienciación del público. En Francia, por ejemplo los acuerdos de anticompetencia entre bancos fueron modestamente cubiertos a pesar de que podrían haber causado la restricción de la disponibilidad de créditos para los consumidores.

Los participantes señalaron que la información en los medios no siempre reflejaba el punto de vista de las organizaciones de consumidores.

Los participantes de ocho Estados Miembros informaron de un buen nivel de concienciación en lo referente a asuntos de competencia (obteniendo entre 4-5 puntos en una escala de 1 a 5), mientras que en otros países el nivel de concienciación fue relativamente bajo (1-2).

En general, la concienciación de los consumidores fue más baja en los nuevos Estados Miembros que en los antiguos. Compresiblemente, se consideró que existe una mayor conciencia de la competencia en la mayoría de los casos que de las leyes y principios de la

competencia, pero no se encontró ninguna conexión significativa entre este hecho y la amplitud de la cobertura mediática.

Esta visión general ilustra la importancia que tiene para las organizaciones de consumidores, buscar, dirigir y administrar la cobertura mediática de los asuntos y casos de competencia. La conciencia y el apoyo públicos son factores importantes a la hora de informar a los consumidores de sus acciones y concienciarlos acerca de la importancia de la competencia en su vida cotidiana.

CONCLUSIONES

Marco institucional y jurídico

El marco institucional y jurídico para el fomento de la competencia y la eliminación de las prácticas restrictivas, debería fomentar la participación del consumidor en el establecimiento de una política, el control de los abusos del mercado y la búsqueda de resarcimiento e indemnización cuando estos tengan lugar.

El estudio llevado a cabo por las organizaciones de consumidores en 14 países de la UE para este programa, han identificado muchas **diferencias significativas en las leyes de competencia** que afectan directamente, y restringe el papel que puedan jugar los consumidores y las organizaciones de consumidores. Los gobiernos y las autoridades nacionales de defensa de la competencia, deben reconocer que la acción del consumidor puede contribuir de manera positiva en el fomento de la competencia, así como a las leyes, normativas y procedimientos de cambio que eliminen las barreras con que se encuentra la participación, allí donde sea necesario.

Las **estructuras institucionales de refuerzo de la competencia y las agencias de protección al consumidor** también varían de unos países a otros, lo cual afecta a la forma en que se tienen en cuenta los intereses de los consumidores. Una solución para conducir este asunto, podría ser un enfoque unificado de la protección al consumidor y la competencia. La simplificación de la responsabilidad del refuerzo de la competencia juntando a las autoridades relevantes, reduce la carga que sustentan las organizaciones de consumidores que buscan apoyar y fomentar su labor. Se han reconocido los beneficios de un enfoque integrado de la competencia y la protección del consumidor, en 8 de los 14 Estados Miembros en los que hay una única autoridad responsable para ambas funciones.

Los estudios sobre **la participación de las organizaciones de consumidores** en procedimientos legislativos, consultas y presentación de informes demuestran que la intervención ex-ante (a priori) fue más satisfactoria que la ex-post (a posteriori) (procedimientos judiciales y reclamaciones). Ello se debe a los costes bajos y la carga de la prueba de los procedimientos de consulta en comparación con los procesos judiciales. En cuanto a los procedimientos ex-post, las organizaciones de consumidores también deben enfrentarse a dificultades a la hora de obtener pruebas de las infracciones cometidas por prácticas anticompetitivas, tales como prácticas restrictivas y abuso de una posición de poder, por tanto, estas necesitan un mejor acceso a la información relevante para poder participar al completo.

El **subdesarrollo del resarcimiento colectivo**, lleva a los consumidores a una mayor dependencia de la labor de las autoridades de defensa de la competencia. Los mecanismos públicos de refuerzo no pueden funcionar como sustitutos de iniciativas privadas ya que el refuerzo público y privado tienen a menudo objetivos diferentes. El refuerzo público se involucra más con la eliminación de impedimentos a la competencia y por ello se concentra en la extinción de infracciones, las reparaciones estructurales o el castigo de los infractores. El refuerzo privado se concentra en la protección de los derechos de propiedad del consumidor, que se vieron perjudicados por conductas anticompetitivas, y se persigue la compensación basada en las ramas del derecho privado (por ej. delictivo y restitución). Según esto, la ausencia de remedios privados colectivos puede dañar la protección de los intereses del consumidor, especialmente cuando no es probable que cada consumidor sea capaz o esté dispuesto a buscar compensación.

Hay recomendaciones específicas para la mejora a nivel nacional y europeo. También se debe tener en cuenta el apoyo práctico a las organizaciones de consumidores, que en la mayor parte de los casos están escasas de recursos para abordar temas de competencia de interés público.

Mercados específicos

Los estudios sobre la disponibilidad y los precios de tres productos de consumo en 14 países, identificaron barreras legales a la competencia. Estos también ilustran la importancia de que se mejore la información al consumidor y aconsejan que se estimule y capacite a los individuos que se inclinan a buscar la mejor calidad-precio (es decir, tomando decisiones con información).

Paracetamol

El paracetamol genérico es por lo general bastante más barato que los productos de marca como el Panadol. Sin embargo, en la mayoría de los países, el consumidor tiene poco conocimiento de los productos genéricos, de manera que las ventas tienden a ser modestas.

La investigación nos lleva a considerar dos cuestiones importantes: en primer lugar, la necesidad de una política armónica en la UE con respecto a la venta de paracetamol y, en segundo lugar, si la armonización es importante, qué factores deben considerarse en este proceso para asegurar que se respetan al máximo los derechos de los consumidores. La investigación muestra que en los Países Bajos, donde el paracetamol genérico está disponible libremente, y los consumidores saben de su existencia, este producto es más popular que sus equivalentes de marca. Sin embargo en este mercado, otros factores como la protección del consumidor, el acceso a la información independiente, el precio y la disponibilidad necesitan considerarse y compararse dentro del debate acerca de si la armonización de la UE sobre la venta del paracetamol es deseable incluso factible. Resulta esencial que las Organizaciones de Consumidores, como expertos y representantes de los consumidores, se involucren en esta discusión y en dar las garantías necesarias para que todas las partes relevantes, y no sólo aquellas con intereses personales, como farmacias y compañías farmacéuticas, puedan participar en el debate con equidad.

Cartuchos de impresora

Las alternativas a los cartuchos de marca que comercializan los fabricantes de impresoras son cada vez más comunes y en su mayoría más baratas. Por tanto, el mercado parece ser abiertamente competitivo. Sin embargo, estas alternativas tienen poca acogida y el estudio revela que muchos consumidores no creen que otras marcas o productos sin marca, sean directamente sustitutos equivalentes de los productos que venden los propios fabricantes de impresoras.

Puede que los fabricantes busquen asegurar su “mercado adicional” de venta de cartuchos de impresora mediante el empleo de chips electrónicos que previenen la copia o el reciclaje – un obstáculo directo a la competencia – y con condiciones de garantía que busquen disuadir del uso de otros cartuchos. Para los consumidores, las comparaciones directas calidad-precio no son claras puesto que es difícil valorar el coste de explotación y la calidad de impresión.

Gasolina

Los precios de la gasolina varían en menor grado que los del paracetamol y los cartuchos de impresora en los mercados nacionales individuales, porque una gran cantidad del precio son impuestos. Cuando los impuestos varían de forma significativa, existe un comercio transfronterizo.

La venta de gasolina a través de hiper y supermercados parece tener un efecto beneficioso sobre la competencia local. En muchos países los precios eran bajos cerca de un supermercado y a menudo más altos en las autovías. Esto se explica probablemente por el hecho de que, una vez en la autovía, el inconveniente de buscar alternativas a estas áreas de servicio, hace de los consumidores un mercado semi-cautivo.

RECOMENDACIONES

Para una mejora en el ámbito de la competencia:

Los gobiernos y las autoridades de defensa de la competencia nacional deben:

Proporcionar al consumidor organizaciones con más opciones de participación

- Reconocer formalmente las organizaciones de consumidores representativas, como grupos de interés legítimos (es decir, partes con un “interés legítimo”) en los procesos llevados a cabo por las autoridades de defensa de la competencia y por el sistema judicial. Las organizaciones de consumidores deben intervenir en la decisión de criterios para este reconocimiento.
- Introducir mecanismos eficaces de resarcimiento colectivo tales como reclamaciones representativas continuadas y puntuales. La acción colectiva no debe exigir la participación directa de un gran grupo de consumidores – se debe adoptar un enfoque opt-out (exclusión voluntaria). El resarcimiento colectivo no debe limitarse a buscar compensación después de que haya tenido lugar una infracción, sino que incluye acciones que evitan las continuas infracciones (medida cautelar).
- Garantizar que las organizaciones de consumidores puedan apelar a las decisiones que tomen las autoridades de defensa de la competencia.
- Asegurar que las organizaciones de consumidores jueguen un papel importante y significativo en la etapa previa a los procesos legislativos y de consultas.
- Introducir un mecanismo de “gran queja” del estilo del previsto en la Ley de Empresas del Reino Unido 2002, que concede a las organizaciones de consumidores que hayan sido designadas, el derecho a formular quejas formales sobre cuestiones o prácticas de detrimento en el mercado, así como sobre presuntos incumplimientos específicos de las leyes de la competencia. Esto les da un papel estatutario a la hora de fijar la agenda de las autoridades de defensa de la competencia si, como pasa en el Reino Unido, hay que responder a una queja en un plazo determinado de tiempo.
- Comprometerse a apoyar activamente la cooperación entre las agencias de protección al consumidor y refuerzo de la competencia, por ejemplo, creando recursos comunes de información sobre la conducta de los consumidores y las quejas de estos.
- Reforzar el compromiso institucional para garantizar que se tengan en cuenta las expectativas del consumidor. Los mecanismos deben incluir acuerdos formales (por ej.; memorandos de entendimiento) celebrados con organizaciones de consumidores, que establezcan las expectativas de ambas partes y la designación de un oficial de enlace con el consumidor, con medios adecuados, dentro de la autoridad de defensa de la competencia, que actúe como único punto de contacto con consumidores y organizaciones de consumidores.

Eliminar las barreras a una intervención eficaz de las organizaciones de consumidores

- Asegurarse de que se permite el tiempo necesario para consultas, apelaciones y otros procedimientos, hace darse cuenta de que los recursos disponibles para las organizaciones de consumidores son limitados.
- Permitir a las organizaciones de consumidores que consigan fondos para sus actividades en relación con la competencia, por ejemplo a través del pago de sanciones que se reciba por los incumplimientos relacionados con la competencia, la concesión de indemnizaciones por daños a la propia organización, o procesos legales tales como ayuda legal y tasas condicionadas y de contingencia.
- Establecer mecanismos para mejorar el acceso de las organizaciones de consumidores a la información del mercado actualmente restringida por motivos de confidencialidad comercial o por el alto coste de conseguir un estudio del mercado comercial.

Dar todo el peso a los intereses del consumidor final – el consumidor común – en el análisis de la competencia y casos relacionados.

- Garantizar que la ley de competencia y el marco de las investigaciones se refieren de manera específica al impacto sobre la actividad de **demanda del mercado** en general y al consumidor final en particular para evitar tendencias hacia la oferta o los clientes intermedios.

Apoyar y estimular acciones de concienciación pública de las cuestiones sobre competencia, una contribución activa por parte de los consumidores a través de sus compras, y sus derechos si son víctimas de prácticas restrictivas.

- Establecer proyectos conjuntos sobre **educación y concienciación del consumidor** con organizaciones de consumidores.
- Estimular la comprensión de los **medios** de comunicación de, y su interés en, los principios de competencia y casos particulares de competencia.

La Comisión Europea debe:

Estimular a los Estados Miembros a reconocer los “intereses legítimos” de las organizaciones de consumidores en temas de regulación de la competencia, y a adoptar medidas a nivel nacional consistentes con las anteriores recomendaciones.

Adoptar medidas similares en relación a la regulación de la competencia a nivel de la UE:

- Establecer mecanismos de compensación colectiva y eliminar los obstáculos a una participación eficaz del consumidor en procedimientos judiciales.
- Establecer un mecanismo de “gran queja”.
- Apoyar la cooperación entre las agencias de protección al consumidor y de competencia en la UE, por ejemplo, creando medios comunes de información

sobre la conducta y quejas del consumidor.

- Dar a las organizaciones de consumidores un papel formal en el desarrollo de una política de competencia, por ejemplo, mediante procedimientos de consulta transparentes.
- Designar y asignar medios a los oficiales de enlace con el consumidor para la competencia y la protección de este, e integrar completamente estos puestos en la elaboración de la política de los departamentos.
- Estimular y apoyar, con ayuda financiera, programas nacionales de educación e información al consumidor que despierten la conciencia y el entendimiento en materia de competencia.
- Estimular y apoyar el intercambio de información y la colaboración en la investigación entre las organizaciones de consumidores, sobre precios, disponibilidad de los productos, quejas de los consumidores y otros factores relacionados con el funcionamiento de mercados transparentes y competitivos.

Las organizaciones de consumidores deben:

Mantener y mejorar sus capacidades técnicas y comprensión de las leyes y principios de competencia en general, y la interpretación de los detrimentos del consumidor en particular.

Desarrollar estrategias de comunicación en los medios que mejoren la conciencia del consumidor de la existencia y el contenido de las leyes de competencia y sus implicaciones en el día-a-día de la calle, así como estimular a las autoridades de defensa de la competencia a que trabajen para los intereses del consumidor.

Establecer relaciones constructivas formales e informales con las autoridades de defensa de la competencia, poniendo énfasis en los beneficios mutuos de dicha cooperación, como la asociación para la defensa de la competencia y campañas de educación al consumidor.

Facilitar y estimular a los consumidores a efectuar elecciones en el mercado con la suficiente información, y ayudarles a conectar con los mejores proveedores.

Mejora de los mercados específicos

Paracetamol

Los gobiernos y las autoridades de defensa de la competencia deben reconsiderar la necesidad, y las consecuencias, de las **restricciones sobre las ventas** de paracetamol (y otros medicamentos OTC), tomando buena nota del asesoramiento de las organizaciones de consumidores y de otros grupos de interés.

Las organizaciones de consumidores deben promover el empleo de paracetamol genérico (y medicamentos OTC), y despertar la conciencia del consumidor – a través de los medios de comunicación y otros medios disponibles – de que son equivalentes directos de los productos de marca, elaborados con fórmulas de reconocimiento internacional de acuerdo con las normas de calidad.

Cartuchos de impresora

Las organizaciones de consumidores deben continuar sus test regulares de prueba y comparaciones de cartuchos y buscar la máxima divulgación de sus resultados.

Los gobiernos, las autoridades de protección al consumidor y de defensa de la competencia deben por tanto animar a los fabricantes de cartuchos a que faciliten **información comparada** reflejada en su envase y en la publicidad de acuerdo con los métodos de evaluación estipulados a nivel internacional (por ejemplo como los formulados por la ISO-International Organisation for Standardisation). Si los fabricantes no hacen esto voluntariamente, será un requisito obligatorio a nivel nacional y/o de la UE, siguiendo los precedentes establecidos por ejemplo por las etiquetas energéticas, etiquetas nutricionales, datos de consumo de combustible, y tasas de interés reales.

Gasolina

Los gobiernos y las autoridades de defensa de la competencia deben **controlar el Mercado de la gasolina** de cerca desde que en la mayoría de los países la distribución está dominada por un reducido número de grandes compañías. También deben revisar el criterio utilizado para conceder licencias a las gasolineras y la libertad que tienen los proveedores para imponer altos precios.

Los gobiernos, las autoridades de defensa de la competencia y las organizaciones de consumidores deben apoyar y publicitar **nuevas fuentes de información al consumidor** de los precios de la gasolina, tales como sitios de Internet que dan listados de precios de todas las gasolineras.

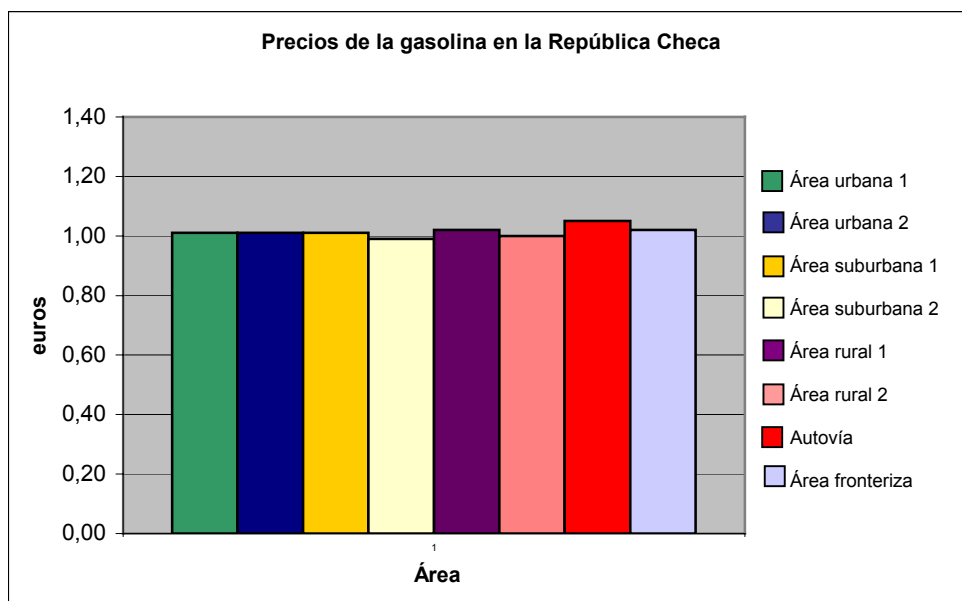
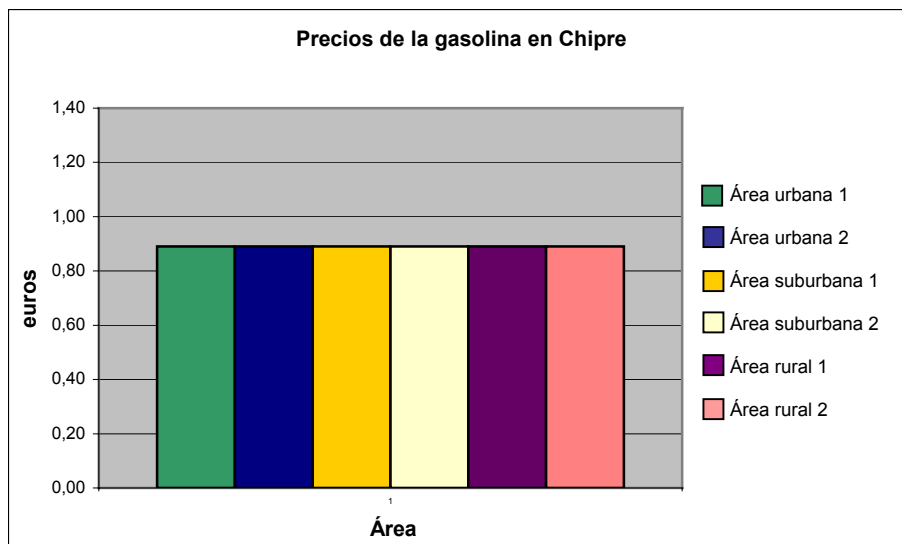
APÉNDICE I

Participantes en el Proyecto

<i>Chipre</i>	Kypriakos Syndesmos Katanaloton (Asociación de Consumidores de Chipre)
<i>República Checa</i>	Sdruzeni Obrany Spotřebitelu Ceske Republiky (Asociación SOS de Defensa de los Consumidores de la República Checa)
<i>Dinamarca</i>	Forbrugerrådet (Consejo Danés de los Consumidores)
<i>Francia</i>	Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)
<i>Alemania</i>	Verbraucherzentrale Bundesverband (VZBV – Federación de Organismos Alemanes de Consumidores)
<i>Grecia</i>	New INKA (Federación General de Consumidores de Grecia)
<i>Italia</i>	Centro Tecnico Regionale Di Ricerca Sul Consumo Europeo (CTRRCE – Centro Técnico Regional para la Investigación del Consumo en Europa)
<i>Lituania</i>	Federación Nacional de Consumidores de Lituania
<i>Malta</i>	Ghaqda Tal-Konsumaturi (Asociación de Consumidores)
<i>Países Bajos</i>	Consumentenbond (Asociación de Consumidores de Holanda) (participante nacional y especialista del proyecto en metodología de investigación)
<i>Polonia</i>	Stowarzyszenie Konsumentow Polskich, Skp (APC – Asociación de Consumidores de Polonia)
<i>Portugal</i>	Associação Portuguesa Para A Defesa Do Consumidor (DECO – Asociación Portuguesa para la Protección del Consumidor)
<i>Eslovenia</i>	MIPOR – Instituto Internacional para Estudios del Consumidor
<i>España</i>	Mag Estudios De Consumo, S.L. (Mag Centro de Estudios de Consumo)
<i>Reino Unido</i>	Which? (especialistas del proyecto en análisis económico)
<i>Reino Unido</i>	The British Institute Of International And Comparative Law (BIICL - especialistas del proyecto en leyes de la competencia)
<i>Reino Unido</i>	Kate Scribbens - (especialista del proyecto en metodología de investigación) Orit Dayagi-Epstein (especialista de proyecto en la intervención del consumidor en política de competencia)

APÉNDICE II

Precios de la Gasolina Recopilados en los 14 Países participantes en el estudio (euros por litro de gasolina sin plomo de 95)⁶.



⁶ Se propuso a las organizaciones recoger 5 precios en cada área, pero en los casos en que esto no fue posible por no haber el número suficiente de gasolineras, recogieron los que fue posible.

