

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE
COMERCIO Y DESARROLLO

**Examen entre homólogos del derecho y la
política de la competencia de Serbia**

PANORAMA GENERAL

Informe de la secretaría de la UNCTAD



NACIONES UNIDAS
Nueva York y Ginebra, 2011

Nota

Las opiniones expresadas en el presente informe son las del autor y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites, ni tampoco sobre su sistema económico o nivel de desarrollo.

UNCTAD/DITC/CLP/2011/2(Overview)

Agradecimientos

La Subdivisión del Derecho de la Competencia y Políticas de Protección del Consumidor de la UNCTAD se encarga de la preparación sustantiva de los exámenes voluntarios entre homólogos del derecho y la política de la competencia bajo la dirección del Jefe de la Subdivisión, Sr. Hassan Qaqaya.

El presente informe fue preparado para la UNCTAD por el Dr. Abel Mateus, Profesor de la Universidad de Lisboa y expresidente de la Autoridad de la Competencia de Portugal. La Sra. Ulla Schwager y el Sr. Carl Buik aportaron valiosos comentarios sobre los diversos borradores. La UNCTAD desea agradecer la valiosa ayuda recibida de la Sra. Vesna Jankovic, Presidenta de la Comisión de Defensa de la Competencia; la Sra. Gordana Lukic, Miembro del Consejo; el Sr. Dragan Penezic, Jefe de la División de Cooperación Internacional y Relaciones Internas; y la Sra. Marina Joksimovic y el Sr. Zoran Soljaga, asesores superiores de la Comisión. La UNCTAD también desea agradecer a sus colaboradores en la Comisión y a los representantes de otras instituciones su contribución a la elaboración del presente informe, así como el apoyo financiero brindado por la Secretaría de Asuntos Económicos (SECO) de Suiza.

Prefacio

1. En el presente informe se examina el derecho de la competencia y su aplicación en la República de Serbia, así como la política de la competencia y otras políticas que influyen en la competencia en los mercados del país. Se basa en: a) un examen de los instrumentos jurídicos (leyes sobre competencia, estatutos de la Comisión Serbia de Defensa de la Competencia, reglamentos y directrices); b) las decisiones e informes publicados por la Comisión; c) las leyes, los estatutos, los reglamentos y los informes elaborados por instituciones reguladoras y de otro tipo encargadas de las políticas relacionadas con el funcionamiento de la competencia en los mercados de Serbia; d) dos misiones a Belgrado, realizadas en noviembre de 2010 y enero de 2011, en que se celebraron entrevistas con miembros del Consejo y personal de la Comisión, el Ministerio de Comercio y Servicios, el Ministerio de Economía, el Tribunal Administrativo, asociaciones empresariales y de consumidores, académicos, abogados y economistas.

I. FUNDAMENTOS E HISTORIA DE LA POLÍTICA DE LA COMPETENCIA

A. Introducción: el régimen de defensa de la competencia de Serbia en su contexto

2. Serbia instituyó un derecho de la competencia en 2005, siendo la primera vez que basaba su legislación en normas modernas de defensa de la competencia. También creó la Comisión Serbia de Defensa de la Competencia, una institución estatal independiente encargada de garantizar la aplicación y la observancia del derecho de la competencia. La Comisión comenzó a funcionar en mayo de 2006.

B. Entorno económico, histórico y político

3. Serbia es un país sin litoral situado entre Europa Central y Sudoriental, que abarca las tierras bajas del sur de la cuenca cárpata y la parte central de los Balcanes.

4. A causa de la guerra, el producto interno bruto (PIB) de Serbia en 2007 cayó a aproximadamente la mitad del nivel registrado en

1990. No obstante, en 2008 el gobierno de coalición introdujo políticas de estímulo del crecimiento económico similares a las de la Unión Europea.

C. Contexto económico

5. Tras dos decenios de contracción económica, las reformas introducidas en Serbia desde el año 2000 han dado lugar a un crecimiento renovado.

6. Entre 2000 y 2007 (justo antes de la crisis financiera mundial), la tasa de crecimiento medio anual del PIB era del 5,5%. Sin embargo, en términos de PIB, el país solo estaba al 70% de los niveles registrados en 1989. La gran diferencia entre el crecimiento del PIB de Serbia y el logrado por otras economías en transición obedecía en gran medida a los traumáticos sucesos ocurridos en el país. Con una población de 7,5 millones de habitantes, su PIB *per capita* medido en términos de la paridad del poder adquisitivo era de 7.630 dólares en 2008; según el Banco Mundial, Serbia solo se situaba al 23% del nivel de la Unión Europea y al 64% del nivel del país más pobre de la Unión Europea (Bulgaria).

7. El crecimiento ha sido impulsado por grandes entradas de capital y por importantes reformas llevadas a cabo para mejorar el entorno empresarial. No obstante, han aumentado los desequilibrios externos y la crisis financiera mundial puede seguir poniendo en peligro el crecimiento sostenido. El crecimiento del PIB fue negativo en 2009 a causa de los ajustes fiscales exigidos por la crisis, pero volvió a ser positivo en 2010 y se espera que se recupere gradualmente en los próximos tres años.

D. Privatización y competencia

8. Las políticas de privatización son una parte esencial de la creación de una economía de mercado y, por lo tanto, forman parte de la política de la competencia. De hecho, la forma en que se privatiza una empresa puede determinar la competencia en un determinado mercado.

9. Serbia inició su programa de privatizaciones en 2001, fecha en que el Estado tenía alrededor de 3.000 empresas en cartera. Para llevar a cabo el proceso de privatización, el Gobierno creó un organismo de privatización con las siguientes funciones: a) privatizar empresas con objeto de maximizar los ingresos del Estado y crear las condiciones necesarias para la sostenibilidad futura de la propiedad; b) declarar en quiebra las empresas de propiedad del Estado que no tuvieran una solución de mercado viable; y c) supervisar el funcionamiento de los contratos de privatización. La intención del Gobierno era vender su participación mayoritaria para transferir el control al sector privado y distribuir cerca del 30% de las acciones a los trabajadores y a la población, a partes iguales.

10. El programa ha tenido resultados satisfactorios hasta la fecha: el Gobierno ha vendido más de 2.000 empresas, obteniendo a cambio alrededor de 2.300 millones de euros. Aún quedan unas 100 empresas por privatizar, sobre todo en el sector de los servicios públicos, así como unas 700 empresas que no son puramente comerciales.

E. Actividad empresarial: obstáculos a la entrada y salida

11. Los sucesivos gobiernos han adoptado diversas iniciativas para mejorar el entorno empresarial aunque, según encuestas realizadas a escala nacional, sigue habiendo problemas considerables. Serbia ocupó el puesto 88 en el informe *Doing Business* del Banco Mundial correspondiente a 2010. En el *Business Environment and Enterprise Performance Survey* de 2008-2009, las empresas señalaron los tipos impositivos, la competencia del sector informal y la falta de acceso a financiación como los principales obstáculos para hacer negocios. El Gobierno ha puesto en marcha un proyecto "guillotina" para promover reformas en la reglamentación y ha realizado un inventario de las normas existentes actualizado a mediados de 2009. Además, en mayo de 2009 comenzó a funcionar una ventanilla única para el registro de empresas a fin de reducir de 23 a 5 días el tiempo necesario para tramitar dicho registro.

12. Aún es necesario lograr más progresos en lo que respecta al estado de derecho mediante un aumento de la eficiencia de los

tribunales, que están saturados de casos pendientes, lo que hace que transcurra mucho tiempo entre la presentación de una denuncia y su resolución final¹.

F. Acuerdos de asociación con la Unión Europea

13. Desde que firmó el Acuerdo de Estabilización y Asociación con la Comisión Europea en 2008, Serbia ha iniciado la aplicación unilateral de un Acuerdo comercial interino con la Unión Europea. El proceso de ratificación del Acuerdo de Estabilización y Asociación está en curso; ya ha sido ratificado por numerosos países de la Unión Europea y por el Parlamento Europeo. Las negociaciones de adhesión a la Organización Mundial del Comercio (OMC), que comenzaron en 2005, se encuentran en una etapa avanzada. El 1º de enero de 2010 entró en vigor un Acuerdo interino vinculante para todas las partes, es decir, la Unión Europea y sus Estados miembros, por un lado, y la República Serbia, por otro.

II. MARCO JURÍDICO: LA LEY DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

14. En 2005, Serbia sustituyó la Ley antimonopolio de 1996² (que nunca llegó a tener ninguna importancia práctica) por las modernas normas contenidas en la primera Ley de defensa de la competencia (LFDC)³ y estableció un órgano estatal independiente y autónomo —la Comisión de Defensa de la Competencia— encargado de garantizar su aplicación y observancia. La Comisión comenzó a funcionar en mayo de 2006. Sus estatutos básicos se basan en los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). La LFDC también estableció un sistema para el control de las fusiones y garantizaba la igualdad de trato de las empresas privadas y públicas mediante una disposición similar al artículo 106 del TFUE. La Comisión de Defensa de la Competencia

¹ La Comisión Europea subraya la importancia de luchar contra la corrupción y la delincuencia organizada para crear un estado de derecho (Documento de estrategia de 2009).

² *Gaceta Oficial de la República Federativa de Yugoslavia*, N° 29/96.

³ *Gaceta Oficial de la República de Serbia*, N° 79/05.

responde únicamente ante el Parlamento Nacional. Sin embargo, la LFDC tenía importantes deficiencias con respecto a su aplicación, siendo los principales problemas los creados por el propio legislador debido a la adopción de normas de procedimiento inadecuadas.

15. La LFDC no confería a la Comisión competencias propias para sancionar a las empresas que incumplieran sus órdenes y entorpecieran tanto la investigación de presuntas infracciones como la ejecución de las decisiones finales. Ello privaba a la ley de su efecto disuasorio, ya que el "procedimiento de infracción" ante el juez de faltas resultaba inadecuado para imponer el cumplimiento de las normas de competencia. Por otra parte, la LFDC no ofrecía a las Partes todas las garantías procesales necesarias en un estado de derecho, en particular, todos los derechos de defensa. Sin embargo, esas cuestiones se rigen por la Ley administrativa general, que, salvo disposición en contrario de la LFDC, se aplica a las cuestiones de procedimiento. La Ley de defensa de la competencia de 2009 (LDC) aplica la misma solución. Además, dado el bajo nivel de los umbrales de notificación de las fusiones, la Comisión de Defensa de la Competencia estaba saturada con numerosas solicitudes de autorización que absorbían más del 80% de su capacidad de trabajo. De ahí que la capacidad para investigar los cárteles y los abusos de posición dominante fuera bastante limitada.

16. En respuesta a las diversas lagunas y limitaciones de la legislación serbia sobre competencia, el Parlamento de Serbia aprobó la LDC, que entró en vigor el 1º de noviembre de 2009. La LDC se basa en la legislación de los países más avanzados. La reorganización del texto jurídico distingue ahora claramente entre normas sustantivas y normas de procedimiento. El nuevo marco jurídico se completó durante el año 2010 con la aprobación de ocho reglamentos⁴.

A. Alcance, objetivos y ámbito de aplicación

17. En el artículo 1 de la LDC se establece el objetivo del "desarrollo económico y el bienestar de la sociedad y, en particular, el

⁴ Véase el examen voluntario entre homólogos completo de la política de la competencia de Serbia, UNCTAD/DITC/CLP/2011/2.

beneficio de los consumidores", que sustituye a la intención de "ofrecer las mismas condiciones a las empresas" y garantizar el "bienestar económico" estipulada en la ley anterior. En lo que respecta a la jurisdicción, el legislador serbio aplica tanto el principio de la territorialidad como la doctrina de los efectos. Las actuaciones empresariales, como los acuerdos de cártel o las concentraciones, que tengan lugar al menos parcialmente en Serbia, están sujetas a la jurisdicción de Serbia en virtud del principio de territorialidad. El artículo 3, relativo al ámbito de aplicación personal de la LDC, toma como punto de partida el concepto de "empresa" en que se basan las normas de competencia de la Unión Europea y lo desarrolla de manera bastante exhaustiva para incluir compañías, instituciones estatales, empresas públicas y asociaciones cooperativas, entre otras.

B. Acuerdos y prácticas anticompetitivas

18. El artículo 10, párrafo 1, define los "acuerdos anticompetitivos" como los "suscritos entre empresas y que tienen por objeto o efecto restringir, falsear o impedir significativamente la competencia en el territorio de la República de Serbia".

19. La definición básica es igual a la que figura en el artículo 101, párrafo 1, del TFUE. Es importante destacar que esta disposición establece una clara distinción entre el "objeto" y el "efecto" del acuerdo. El término "o" entre ambas nociones indica que se trata de alternativas.

20. Al igual que en la ley anterior, las formas que pueden revestir los "acuerdos anticompetitivos" se establecen en el artículo 10, párrafo 2. El concepto abarca los contratos y las partes de contratos, las cláusulas explícitas e implícitas, las prácticas concertadas e incluso las decisiones de asociaciones de empresas que tengan por objeto o efecto impedir, restringir o falsear significativamente la competencia en el territorio de la República de Serbia.

C. Exenciones

21. Para quedar exento de las disposiciones de la ley el acuerdo anticompetitivo debe cumplir dos condiciones positivas y dos negativas. Por un lado, debe contribuir a mejorar la producción o la

distribución de los productos o a fomentar el progreso técnico o económico, y reservar a los consumidores una participación equitativa en el beneficio resultante. Por otro lado, no debe imponer a las empresas interesadas restricciones que no sean indispensables para alcanzar tales objetivos, ni ofrecer a dichas empresas la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte esencial de los productos de que se trate.

22. La ley distingue entre las exenciones individuales (art. 12) otorgadas por la Comisión de Defensa de la Competencia a petición de las partes en el acuerdo, sobre las que también recae la carga de demostrar el cumplimiento de los criterios de exención, y las exenciones generales para determinadas categorías de acuerdos anticompetitivos, otorgadas por decreto del Gobierno (art. 13)⁵. Dicho decreto ya ha sido aprobado. A fin de reducir la carga de trabajo de la Comisión, el legislador ha dado un paso más excluyendo los acuerdos de menor importancia del ámbito de aplicación del artículo 10, dado que no restringen, falsean ni impiden *significativamente* la competencia.

D. Abuso de posición dominante

23. La LDC ha introducido una definición diferente (a la de la ley anterior) de la expresión "posición dominante" y ha tomado los principales elementos de la disposición correspondiente del párrafo 19, apartado 2, de la Ley alemana contra las restricciones de la competencia (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen*)⁶.

24. El legislador también ha redefinido la noción de "posición dominante conjunta" y, una vez más, ha preferido el enunciado del párrafo 19, apartado 2, de la ley alemana a la formulación elaborada

⁵ La Comisión ya ha publicado el "Reglamento sobre el contenido de las solicitudes de exenciones individuales de la prohibición de acuerdos anticompetitivos", en el que se detalla la información necesaria.

⁶ Bundesgesetzblatt I, pág. 1954.

por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁷ y utilizada en la LFDC (con pequeños cambios).

25. Para facilitar la aplicación de las disposiciones arriba mencionadas, la LDC ha mantenido presunciones legales vinculadas a umbrales de cuota de mercado según lo establecido en la ley anterior, que seguía el ejemplo del párrafo 19, apartado 2, de la Ley alemana contra las restricciones de la competencia. De conformidad con el artículo 15, párrafos 2 y 3, se considera que una empresa tiene una posición dominante individual cuando alcanza una cuota de mercado del 40%, mientras que varias empresas tienen una posición dominante conjunta cuando llegan juntas a una cuota de mercado del 50%.

26. El artículo 16 utiliza el mismo enunciado que la ley anterior para prohibir y definir el abuso de posición dominante. El texto de la disposición reproduce el del artículo 102 del TFUE.

E. Fusiones

27. En el artículo 17, párrafo 1, basado en el artículo 3, párrafo 1, del Reglamento comunitario de concentraciones N° 17 de 1998, se señalan tres tipos de concentraciones, a saber: a) las adquisiciones o cambios que den lugar a una fusión; b) las adquisiciones del control directo o indirecto; y c) la creación de una empresa en participación.

28. El artículo 19 establece los criterios esenciales para la evaluación de las concentraciones. Dicha disposición es similar al artículo 2, párrafos 2 y 3, del Reglamento comunitario de concentraciones. En el párrafo 1 se prohíben las concentraciones que "restringan, falseen o impidan significativamente la competencia en todo el territorio de la República de Serbia o en una parte sustancial del mismo", en particular como consecuencia de la creación o refuerzo de una posición dominante.

29. La lista de factores que deben tenerse en cuenta para evaluar una concentración (art. 19, párr. 2) corresponde en gran medida a una enumeración de factores comparable contenida en el artículo 3,

⁷ Véase la sentencia del caso *Kali und Salz, Francia c. Comisión*, [1998] ECR I-1375, párr. 221.

párrafo 1, del Reglamento de concentraciones. Se destaca acertadamente la estructura del mercado afectado (primer factor), que viene determinada principalmente por la posición de mercado de las partes que participen en la concentración (tercer factor), su fortaleza económica y financiera (tercer factor) y su nivel de competitividad (sexto factor). La competencia potencial (segundo factor) puede reducir el valor de los factores antes mencionados, en particular cuando no hay obstáculos para acceder al mercado de que se trate (quinto factor). El artículo 18 exime a las operaciones financieras del control de las concentraciones previsto en la LDC.

F. Demandas de indemnización por daños y perjuicios en caso de prácticas anticompetitivas

30. La LDC prevé la posibilidad de entablar en Serbia una demanda civil por daños y perjuicios debido a prácticas anticompetitivas. El artículo 73 establece varias normas con respecto a las demandas por daños y perjuicios. En primer lugar, prevé la posibilidad de presentar tales demandas en caso de infracción de las normas de la competencia de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea relativa a la vulneración de los artículos 101 y 102 del TFUE. En segundo lugar, el artículo 73 estipula que una demanda por daños solo puede iniciarse cuando la infracción de las normas de la competencia ya haya quedado establecida por decisión de la Comisión de Defensa de la Competencia. En tercer lugar, el artículo 73 establece que la reclamación de indemnización por daños debe hacerse en el marco de un proceso civil ante los tribunales competentes.

G. Competencia desleal

31. Ya existe una Ley de publicidad, y, además, la Ley de protección del consumidor regula algunos aspectos relativos a las prácticas desleales. Sin embargo, aún no se ha interpuesto ninguna acción judicial, y será necesario fortalecer la capacidad institucional del Ministerio de Comercio y de las organizaciones que se encargan de la protección del consumidor.

H. Ayuda estatal

32. El Parlamento Nacional aprobó la Ley de control de las ayudas estatales el mismo día que la LDC y ambos instrumentos entraron en vigor el 1º de enero de 2010⁸. Las ayudas del Estado están o pueden quedar exentas de la prohibición si contribuyen a la consecución de determinados objetivos económicos, sociales o culturales definidos de conformidad con las disposiciones antes mencionadas del Tratado.

33. En cumplimiento de los criterios establecidos en el Acuerdo de Estabilización y Asociación, Serbia ha establecido una autoridad independiente desde el punto de vista operativo, que comenzó a funcionar en marzo de 2010, con las atribuciones necesarias para hacer cumplir la mencionada prohibición, autorizar planes de ayudas estatales y subvenciones individuales y ordenar la devolución de las ayudas estatales concedidas ilegalmente.

34. No obstante, aún no se ha puesto en práctica el sistema establecido, y los ministerios necesitan más capacitación para examinar las ayudas estatales.

III. CAPACIDAD DEL ORGANISMO REGULADOR DE LA COMPETENCIA: RECURSOS Y LIMITACIONES Y GRADO DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS

A. Marco institucional y actividad de la Comisión de Defensa de la Competencia

35. La Comisión de Defensa de la Competencia, que inició sus actividades en 2006, se ha visto inundada de casos de fusiones y de peticiones de exenciones individuales, ya que recibe cerca de 130 casos cada año. Sin embargo, aún no ha bloqueado ninguna fusión ni ha impuesto ninguna medida correctiva⁹. La Comisión ha adoptado unas seis decisiones al año sobre prácticas anticompetitivas, pero los

⁸ *Gaceta Oficial de la República de Serbia*, N° 51/09, 14 de julio de 2009.

⁹ Se pronunció contra una fusión de supermercados, pero la decisión fue anulada por los tribunales. No obstante, la Comisión ha vuelto a adoptar la misma decisión.

tribunales no confirmaron ninguna decisión importante hasta 2010. En la actualidad el control judicial de dichas decisiones lo ejerce el Tribunal Administrativo recientemente establecido.

B. Marco institucional de la Comisión de Defensa de la Competencia

36. De conformidad con el artículo 23, párrafo 2, de la Ley de defensa de la competencia (*Gaceta Oficial de la República de Serbia*, N° 51/09), la Asamblea Nacional de la República de Serbia elige al Presidente de la Comisión de Defensa de la Competencia. No existe ningún requisito explícito para ser miembro del Consejo, lo que también supone un cambio importante respecto de la ley anterior, que exigía que los miembros del Consejo fueran propuestos por las asociaciones profesionales y empresariales.

37. La duración del mandato de los miembros del Consejo es de cinco años y no pueden ser despedidos salvo en caso de fuerza mayor. Los puestos del Presidente y de dos miembros del Consejo requieren dedicación a tiempo completo. Los demás miembros del Consejo desempeñan su cargo a tiempo parcial y pueden seguir realizando su labor académica o de capacitación, pero no pueden ejercer ninguna otra actividad remunerada ni afiliarse a partidos políticos.

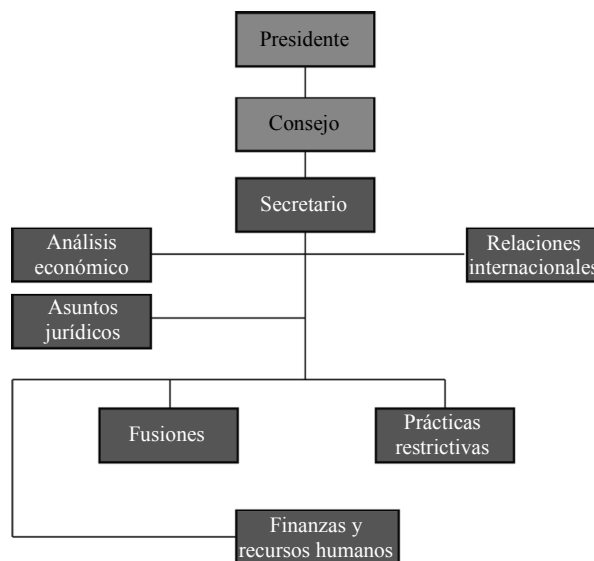
38. De conformidad con la nueva LDC, la Comisión cuenta ahora con tres órganos, a saber: el Consejo de la Comisión (en lo sucesivo "el Consejo"), el Presidente de la Comisión y el Servicio Técnico de la Comisión (en adelante, "el Servicio Técnico"). El artículo 22, párrafos 1, 2 y 3, establece que el Consejo —compuesto por el Presidente de la Comisión y cuatro miembros— adopta todas las decisiones y las medidas relativas a cuestiones comprendidas en el ámbito de competencia de la Comisión, salvo disposición en contrario en la ley y en los estatutos.

39. La división de responsabilidades entre el Consejo, que es el órgano al que compete tomar las decisiones definitivas, y el Relator y el Funcionario Autorizado (que son los principales encargados de realizar las investigaciones) tiene por objeto proteger al equipo de investigación frente a cualquier injerencia del órgano decisorio,

asegurando así una separación entre la investigación y la decisión, cuya importancia es ampliamente reconocida para garantizar el estado de derecho.

40. En el gráfico 1 se muestra el organigrama de la Comisión. Hay dos divisiones operativas, la de fusiones y la de prácticas anticompetitivas, y dos divisiones consultivas, la de análisis económico y la de asuntos jurídicos. También hay una división de relaciones internacionales y dos divisiones de apoyo, la de finanzas y la de recursos humanos.

Gráfico 1
Organigrama de la Comisión de Defensa de la Competencia



C. Funciones de la Comisión de Defensa de la Competencia

41. De conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la LDC, la Comisión tiene las siguientes funciones: a) aplicación del derecho

de la competencia; b) supervisión de los mercados; c) asesoramiento al Gobierno en materia de normas de la competencia; d) promoción; y e) cooperación internacional.

D. Facultades de investigación de la Comisión de Defensa de la Competencia

42. La facultad general de investigar de la Comisión abarca cualquier medida encaminada a aportar las pruebas necesarias para establecer un razonamiento veraz y completo del caso que se investiga. En el artículo 41, párrafo 1, se enumeran los siguientes ejemplos: la toma de declaraciones de las partes y los testigos; la obtención de dictámenes periciales; la recopilación de datos, documentos y otro material; y la realización de inspecciones y expropiaciones temporales.

43. En cuanto a los instrumentos jurídicos específicos necesarios para la investigación de un caso, en el artículo 41, párrafo 1, se establece que las partes en el procedimiento deben presentar o someter a inspección la información pertinente, por escrito, en forma electrónica o de cualquier otra forma. Esta obligación se refiere a los documentos, al material que contenga la información y a otro tipo de material que pueda aportarse como prueba. La intervención más grave es la inspección de locales. Para ello se requiere una resolución del Presidente de la Comisión (art. 41, párr. 3), mientras que las resoluciones para la presentación de información corresponden al funcionario autorizado que se encarga del procedimiento (art. 38, párr. 7). La LDC se basa en el Reglamento 1/2003 para conceder a la Comisión la facultad de inspeccionar locales privados. Por el momento no se han realizado inspecciones (registros sorpresa) y la Comisión necesita más recursos y capacitación para llevar a cabo esas operaciones.

E. Aspectos de procedimiento de los casos relativos a prácticas anticompetitivas

1. Iniciación de un procedimiento formal

44. La LDC establece que las personas que hayan tomado iniciativas con respecto a la investigación de posibles infracciones

proporcionando información a la Comisión o, de otra manera, deberán ser informadas del resultado de su iniciativa en un plazo de 15 días (art. 35, párr. 4). Además, tienen derecho a ser informadas sobre el procedimiento (art. 43, párr. 3). También tienen ese derecho los terceros que puedan demostrar tener un interés legítimo en el seguimiento del procedimiento.

2. Derechos de defensa

45. La nueva ley ha mejorado considerablemente estos derechos y ha procurado equipararlos a los de las normas del derecho de la competencia comunitario. Los intereses legítimos de las partes en un procedimiento iniciado de oficio (art. 33, párr. 1) están protegidos de diferentes maneras según la fase del procedimiento. El texto de la resolución sobre el inicio del procedimiento se publica en la *Gaceta Oficial de la República de Serbia* (art. 40, párr. 1) y, por lo tanto, todas las empresas que puedan verse afectadas tienen acceso a él. El artículo 54 ofrece una protección especial en el caso de inspección de los locales.

3. Derechos de terceros

46. Los terceros tienen una función secundaria en virtud de la ley ya que, de conformidad con el artículo 33, párrafo 2, no se les considera partes en el procedimiento. Su función se limita a vigilar las medidas adoptadas por la Comisión. A tal efecto, los terceros tienen determinados derechos de información. Las personas que hayan tomado iniciativas respecto de la investigación de posibles infracciones proporcionando información a la Comisión o de otra manera deberán ser informadas del resultado de su iniciativa en un plazo de 15 días (art. 35, párr. 4). Además tienen derecho a ser informadas sobre el procedimiento (art. 43, párr. 3).

4. Notificación de fusiones

47. De conformidad con el artículo 61 de la LDC, una concentración debe notificarse a la Comisión cuando:

a) La cifra de negocios total anual registrada; por el conjunto de las empresas interesadas, en el mercado mundial el año

anterior supere los 100 millones de euros, siempre que al menos una de las partes que participen en la concentración haya generado ingresos superiores a 10 millones de euros en el mercado de la República de Serbia;

b) La cifra de negocios total anual registrada en el mercado de la República de Serbia en el año anterior, por al menos dos de las partes que participen en la concentración, supere los 20 millones de euros, siempre que al menos dos de las partes que participen en la concentración hayan tenido una cifra de negocios anual superior a 1 millón de euros en el mismo período en el mercado de la República de Serbia.

48. Estos umbrales son superiores a los de la ley anterior, aunque se sigue considerando que son bastante bajos. Las concentraciones deben notificarse a la Comisión de Defensa de la Competencia en un plazo de 15 días contados a partir de la conclusión del acuerdo o contrato (art. 63). Por lo general el plazo de un mes no es suficiente para analizar las fusiones complejas y en la LDC se prevé la posibilidad de iniciar una segunda fase por decisión del Presidente de la Comisión (art. 62).

49. Las tasas de notificación ascienden a 2 millones de dinares (25.000 dólares) en el caso de los procedimientos sumarios y a 4 millones de dinares (50.000 dólares) cuando se trata de procedimientos de investigación. Aproximadamente un 95% de las notificaciones corresponde a procedimientos sumarios. Se trata claramente de unas de las tasas más elevadas de Europa, habida cuenta de los niveles de renta de Serbia.

50. Una concentración puede investigarse de oficio cuando la cuota de mercado conjunta de las partes alcance o supere el 40% del mercado pertinente en Serbia, o cuando existan razones fundadas para creer que la concentración no reunirá las condiciones exigidas para su autorización o esta no haya sido autorizada conforme a la ley.

51. Con arreglo al artículo 66, párrafos 1 y 2, el solicitante puede presentar condiciones especiales, que actualmente se denominan medidas correctivas. Si la Comisión considera que los compromisos

propuestos para solucionar los problemas de competencia planteados por la concentración son suficientes, autorizará la concentración a condición de que el solicitante cumpla esos compromisos y vigilará el cumplimiento de estos.

5. Panorama general de las actividades de la Comisión de Defensa de la Competencia

52. En el período 2007-2010, la Comisión examinó en promedio cerca de 110 fusiones al año. En 2008 llegó a niveles máximos, cuando adoptó 133 decisiones debido al número considerable de privatizaciones que tuvieron lugar ese año (40 a 45 casos). Alrededor del 70% de los casos se refería a empresas extranjeras. El número de casos notificados ha disminuido desde la entrada en vigor de la LDC en noviembre de 2010, con el aumento de los umbrales de notificación.

53. En el período 2007-2009 se resolvieron en promedio 14 casos de prácticas anticompetitivas al año, entre ellos 4 casos de abuso de posición dominante y 3 de cárteles, correspondiendo el resto de los casos a exenciones individuales. El gran número de exenciones individuales se debió a la obligación de notificar los acuerdos, establecida en la ley anterior. Habida cuenta del número de profesionales, la Comisión ha examinado un considerable número de casos.

6. Sanciones y medidas correctivas

54. La nueva ley confiere a la Comisión la facultad de imponer sanciones que constituyen medidas administrativas en el sentido del artículo 21, párrafo 2, y del artículo 59. En los artículos 68 y 70 se prevé la imposición de multas y sanciones pecuniarias periódicas. El objeto inmediato de las multas es castigar a las empresas por infracciones cometidas en el pasado y evitar que se repitan, pero las multas también actúan como una medida disuasoria de carácter general para otras empresas. Por tanto, pueden imponerse ambos tipos de sanciones por una misma infracción sin vulnerar el principio general *ne bis in idem*.

7. Sanciones por infracción de normas sustantivas

55. El artículo 68, párrafo 1, establece los principales elementos de la "sanción punitiva" impuesta como medida de defensa de la competencia. Podrá imponerse a una empresa una multa de hasta el 10% de su cifra de negocios total anual, calculada con arreglo al artículo 7, cuando: a) abuse de su posición dominante (art. 16); b) concierte un acuerdo anticompetitivo (arts. 59 y 67); c) no respete una medida en la que se exige que ponga fin a una infracción de la legislación en materia de competencia o a una concentración, o no respete una decisión de bloquear una concentración.

56. Se prevén sanciones de procedimiento en caso de incumplimiento de las medidas provisionales (art. 56) y de no notificación de una concentración (art. 61). El artículo 68, párrafo 3, establece el plazo para la imposición y el cobro de las multas (un año), que es bastante corto para los asuntos de competencia.

57. El Gobierno de Serbia ha publicado un reglamento en el que se establece el método para determinar las multas y su pago, así como otras medidas punitivas. Se establecen los criterios para poner fin a la práctica o la actuación, así como a sus efectos, antes de iniciar una investigación, y se determina el nivel de cooperación con las autoridades.

8. Indulgencia

58. El artículo 69 establece las medidas de indulgencia que la Comisión puede adoptar en favor de las partes en acuerdos anticompetitivos para recompensarlos por su cooperación en la investigación del caso. De conformidad con el párrafo 1, la parte que primero revele la existencia de tal acuerdo o proporcione pruebas que permitan a la Comisión constatar una infracción del artículo 10, párrafo 1, quedará exenta de toda sanción punitiva, es decir, de la imposición de una multa en virtud del artículo 68, párrafo 1, apartado 2. Solo se concederá dicha exención si, en el momento en que se presentaron las pruebas, la Comisión no disponía de información sobre la existencia del acuerdo anticompetitivo, o solo

tenía información sin pruebas suficientes para ordenar la apertura del procedimiento.

59. De conformidad con el párrafo 3, las partes en el acuerdo anticompetitivo que no reúnan las condiciones para quedar exentas de la imposición de sanciones punitivas podrán beneficiarse de una reducción del importe de la multa que de otro modo les hubiera correspondido si, en el transcurso del procedimiento, aportan pruebas que permitan a la Comisión cerrar el procedimiento o tomar una decisión.

9. Sanciones por infracción de las normas de procedimiento

60. De conformidad con el artículo 70, podrá imponerse una multa de entre 500 y 5.000 euros por cada día en que la empresa actúe de manera contraria a una providencia de la Comisión o incumpla dichas providencias a la vista del artículo 57 de la ley.

61. Al distinguir entre la imposición y el cobro de las sanciones, la ley reconoce que el artículo 70 comprende necesariamente un procedimiento de dos fases. En la primera fase, la Comisión decide el importe de la sanción por cada día transcurrido en que la empresa incumpla la obligación procedimental. La Comisión solo podrá determinar el monto definitivo por cobrar cuando cese el incumplimiento de la respectiva norma de procedimiento.

10. Normas comunes aplicables al pago de las multas y las sanciones pecuniarias periódicas

62. Las multas y las sanciones pecuniarias periódicas deben revertir en el presupuesto de la República de Serbia (párr. 3), y se reembolsarán total o parcialmente si se reduce su cuantía o se revoca la decisión en la que se hayan basado (párr. 4). Sin embargo, los intereses y demás gastos se reembolsarán con cargo a los fondos de la Comisión (párr. 5). En el caso de las medidas adoptadas contra asociaciones de empresas, todos los miembros tienen una responsabilidad conjunta y similar y pueden afrontar los pagos de manera conjunta o individual si la asociación no puede pagar, por ejemplo por no contar con fondos propios (párr. 6). Las autoridades fiscales se encargarán de asegurar el pago efectivo (párr. 7).

11. Medidas relativas al comportamiento y medidas estructurales

63. El artículo 59, párrafo 1, confiere a la Comisión la facultad de adoptar medidas relativas al comportamiento. Sin embargo, la LDC ofrece a la Comisión un instrumento más poderoso, al concederles a Serbia facultades similares a las de la Comisión Europea y los organismos reguladores de la competencia más avanzados de la Unión Europea, que es la facultad de imponer medidas estructurales.

12. Tipificación penal de las prácticas anticompetitivas

64. El artículo 232 del Código Penal tipifica como delito los abusos de posición monopolística. La ley actual castiga los abusos de posición dominante, pero no sanciona directamente los cárteles ilícitos ni la manipulación de las licitaciones. Este fenómeno era común en la primera generación de leyes de la competencia adoptadas por las antiguas economías de planificación centralizada. Sin embargo, la interpretación del artículo mencionado puede hacerse extensiva a los cárteles ilícitos cuando se considere que el acuerdo entre las empresas es un "acuerdo monopolístico" que "perjudica a otras empresas, a los consumidores o a los usuarios de los servicios". La aplicación de esta ley corresponde a la Fiscalía y, por lo general, solo después de que los tribunales hayan confirmado una decisión de la Comisión de Defensa de la Competencia. Ya se ha anunciado la iniciación del primer caso relativo a un abuso de posición dominante en el mercado de la leche.

13. Presupuesto y recursos de la Comisión de Defensa de la Competencia

65. Hasta ahora los recursos de la Comisión han procedido únicamente de las tasas pagadas por las fusiones. No obstante, se considera que esa forma de financiación no permitirá mantener la sostenibilidad de la Comisión, dada la necesidad de aumentar su plantilla y la posibilidad de que sea necesario reducir las tasas de las fusiones.

66. La Comisión cuenta actualmente con diez abogados y siete economistas que trabajan en las divisiones operativas y en las divisiones de asuntos jurídicos y análisis económico, un personal muy

escaso en comparación con los países vecinos (Croacia, por ejemplo, tiene el doble) o con los organismos reguladores de la competencia de la Unión Europea. El Consejo de la Comisión tiene cinco miembros, incluido el Presidente. El Presidente y dos de los miembros del Consejo trabajan a tiempo completo. Esta situación constituye uno de los mayores obstáculos para la aplicación de la ley en Serbia. El Gobierno ha reconocido el problema y se ha comprometido a aumentar los recursos de la Comisión en virtud de los acuerdos con la Unión Europea.

67. El presupuesto de la Comisión para 2010 fue de alrededor de 1,3 millones de euros, financiados en su totalidad por las tasas de fusión. Se reconoce ampliamente que la Comisión tiene que pagar sueldos superiores a los de los funcionarios públicos para atraer a abogados y economistas altamente cualificados que puedan enfrentarse a los profesionales contratados por las grandes empresas, ya sea en la tramitación de casos o en los tribunales. Sin embargo, la financiación debe ser estable, previsible y adecuada para que la Comisión pueda desempeñar sus funciones.

14. Actuación de los tribunales y resolución de los casos presentados a la Comisión de Defensa de la Competencia

68. Con arreglo a la ley anterior, el Tribunal Supremo de Serbia ejercía el control judicial. La revisión judicial limitó considerablemente la aplicación de la legislación sobre competencia. En 13 casos se resolvió en contra de la Comisión. En algunos de ellos, la Comisión modificó los procedimientos y adoptó una decisión similar, y en otros casos abandonó la causa. El Tribunal Supremo siempre anulaba las causas por cuestiones de procedimiento. El fracaso de la Comisión ante los tribunales se debió en algunos casos a la falta de claridad en la distribución de las competencias entre el Consejo y la Comisión. Otras veces se debió a la imposibilidad de acceder a las actas del Consejo y al hecho de que la decisión no contenía referencias a todos los documentos presentados por las partes. No obstante, la crítica más común era la falta de claridad sobre el caso.

69. La nueva ley establece que la revisión de las decisiones de la Comisión compete al Tribunal Administrativo. Se trata de un nuevo tribunal establecido a raíz de la reforma judicial realizada en Serbia. Comenzó a funcionar en enero de 2010. Está integrado por 38 magistrados y, sin embargo, ya está abrumado por el número de casos. El Tribunal Supremo le ha remitido 17.000 casos y se presentan otros 1.000 cada mes. Habida cuenta del número de casos y de la forma en que dichos casos se asignan a los magistrados (por sorteo), el Tribunal no tiene la intención de contar con magistrados especializados en asuntos de competencia. La Comisión ha ganado un importante caso ante el Tribunal Administrativo contra Danube Foods por abuso de posición dominante y un caso contra el Colegio de Veterinarios por la adopción de prácticas coordinadas. El Tribunal Administrativo confirmó cuatro decisiones menos importantes de la Comisión. Las cuestiones de derecho pueden recurrirse ante el Tribunal de Casación.

F. Relaciones con los poderes legislativo y ejecutivo

1. Poder legislativo

70. Las relaciones entre la Comisión y el Parlamento son sumamente importantes, ya que este designa al Consejo de la Comisión cada cinco años. El artículo 20 de la LDC establece que la Comisión "responde de su actuación ante la Asamblea Nacional de la República de Serbia". Debe rendir informes anuales a finales de febrero de cada año.

71. Sin embargo, nada obliga al Parlamento a consultar a la Comisión para la elaboración de nuevas leyes que puedan afectar a la política de la competencia, como ocurre en otras jurisdicciones.

2. Poder ejecutivo

72. La Comisión es independiente del Gobierno. No obstante, debe presentarle su plan financiero en noviembre de cada año para su aprobación.

73. El Ministerio de Comercio es responsable de la política general de la competencia del Gobierno y ha participado activamente en la redacción de la nueva ley de la competencia. También se encarga de la

supervisión de los mercados y de intervenir en ellos, en particular en el caso de los alimentos básicos.

74. Aunque la ley no confiere expresamente a la Comisión el derecho de formular recomendaciones al Gobierno, el artículo 21, párrafo 8, la faculta para emitir opiniones sobre la aplicación de la política de la competencia, y cabe suponer que esas opiniones pueden referirse a cualquier decisión o reglamentación pública. El artículo 49 de la ley establece el derecho de la Comisión a solicitar información a otras autoridades y organizaciones estatales y, por otra parte, obliga a estas a responder positivamente a dichas solicitudes.

IV. REGULACIÓN SECTORIAL EN SERBIA Y APLICACIÓN DE LA REGLAMENTACIÓN

A. Marco institucional

75. Las relaciones con los organismos reguladores sectoriales son bastante limitados, en particular con los de los sectores de las telecomunicaciones y la energía, y no ha habido remisión de casos entre instituciones. El organismo regulador de las telecomunicaciones tiene la intención de coordinar en el futuro los análisis de mercado de los mercados de las telecomunicaciones. Sin embargo, la Comisión ha firmado memorandos de cooperación con el Banco Nacional de Serbia y el Organismo de la Energía y a principios de 2011 firmó un memorando de cooperación con el Organismo de las Telecomunicaciones. La Comisión ha mantenido hasta la fecha un buen nivel de cooperación con los funcionarios de los organismos reguladores durante las investigaciones de varios casos. Sin embargo, hace falta una cooperación más estrecha entre la Comisión y el organismo de lucha contra la corrupción y los organismos de contratación pública para evitar la manipulación de las licitaciones y la corrupción en las contrataciones públicas en muchos sectores, como los de la salud, el transporte y la construcción. El Tribunal de Cuentas también puede jugar un papel importante en la auditoría de esas prácticas.

B. Regulación de la energía

1. Electricidad

76. El mercado de la electricidad se caracteriza por la posición dominante de la empresa estatal "Elektroprivreda Srbije" (EPS), establecida para generar y distribuir electricidad y abastecer de electricidad a los clientes a tarifa en Serbia. EPS tiene 11 subsidiarias, todas sociedades de responsabilidad limitada, a saber: 5 de generación de electricidad, 5 operadores regionales de sistemas de distribución y 1 minera de carbón.

77. El sector de la electricidad tiene también un regulador independiente, otra empresa estatal, "Elektromreza Srbije" (EMS), encargada de la transmisión de electricidad de alto voltaje y de actividades de operación de los sistemas, que también participa en el mercado. Existe también un gran número de interconectores (ocho) con los países vecinos.

78. El Organismo de la Energía de la República de Serbia se encarga de la regulación de la electricidad, el gas, y los oleoductos y las tuberías de los sistemas de calefacción central. En la práctica, la regulación consiste en establecer metodologías para la fijación de los precios, emitir opiniones sobre los precios de la energía en las redes de distribución, y sobre los precios del transporte, la electricidad y el gas para los clientes a tarifa (esos precios deben ser aprobados por el Gobierno), otorgar licencias, aprobar los códigos de red y el código de mercado, vigilar el mercado y pronunciarse sobre las apelaciones motivadas por el rechazo de una solicitud de conexión o acceso.

2. Gas natural

79. El mercado del gas natural está sobre todo en manos de un único importador y un proveedor dominante. La mayor red de transporte y distribución de gas es propiedad de una empresa estatal, Srbijagas, que es mayorista, transportadora, distribuidora y minorista. La región sudoriental del país está abastecida por Yugorozgas —empresa de propiedad de Gazprom (50%), Srbijagas (25%) y Centrex ME Energy (25%)— que también es mayorista, transportadora, distribuidora y minorista.

80. El mercado serbio de gas natural para consumo doméstico se liberalizará plenamente para 2015, en virtud de la ratificación del Tratado de la Comunidad de la Energía, vinculante para Serbia. Para aumentar la competencia y la seguridad energética, sería aconsejable diversificar las fuentes y las vías de suministro de gas natural ampliando la interconexión con otros grandes proveedores.

3. Telecomunicaciones

81. El nivel de la competencia en la red fija y los servicios conexos sigue siendo incipiente debido al reciente proceso de liberalización. El mercado de la telefonía fija está dominado por Telekom Serbia, empresa controlada por el Estado (80%). Los precios de la telefonía fija son inferiores al costo promedio de generación de electricidad. Por ejemplo, el costo mínimo de una llamada local es de 0,5 céntimos de euro, en comparación con 3,7 céntimos en Turquía. Las tarifas residenciales normales han aumentado considerablemente en los últimos tres años, pero siguen contándose entre las más bajas del EGC. Lo mismo sucede con las tarifas comerciales.

82. Hay 70 operadores de televisión por cable, pero tienen monopolios regionales, y SBB es la mayor empresa en Belgrado. La tasa de penetración de la televisión por cable sigue siendo baja (15%).

83. La regulación del mercado de las telecomunicaciones está a cargo de RATEL, una institución independiente con unos 100 empleados. Las normas vigentes se ajustan al conjunto de normas de 2003 de la Unión Europea, pero se está haciendo un esfuerzo para actualizar el marco normativo. Hasta ahora, los precios solo están regulados en dos mercados: el de la telefonía doméstica fija y el de los servicios de televisión por cable. Hay claramente otro mercado en el que los operadores de la telefonía móvil tienen una posición monopolista, a saber, el mercado de la terminación de las llamadas, que ha sido regulado en la mayor parte de los mercados de la Unión Europea. La aplicación de las normas sigue presentando deficiencias. La multa máxima que puede imponerse actualmente es de 2 millones de dinares. Hay cinco casos en apelación.

C. Otros sectores

1. Mercados financieros

84. El coeficiente de concentración del sistema bancario de Serbia es uno de los más bajos de Europa. Hay 27 bancos inscritos en el Banco Central de Serbia. Los cuatro más grandes poseen una cuota de mercado del 40% en términos del total de activos. El índice de Herfindahl-Hirschman es de 637.

85. En la actualidad, la mayor parte del sector bancario está completamente privatizado, aunque el Estado aún tiene participaciones minoritarias en varios bancos comerciales y controla el segundo banco en tamaño. Los mayores grupos bancarios están controlados por instituciones bancarias extranjeras, de Alemania, Austria, Eslovenia Francia, Grecia e Italia.

86. Un reciente informe del Banco Central de Serbia sobre la estabilidad concluye que el sistema financiero se encuentra en buenas condiciones; su coeficiente medio de solvencia supera el 8% y cuenta con un sistema de garantía de depósitos. El sector financiero resistió bastante bien los efectos de la crisis financiera mundial de 2007-2009.

V. OTROS ASPECTOS DEL RÉGIMEN DE LA POLÍTICA DE COMPETENCIA DE SERBIA: LOGROS Y LIMITACIONES

A. Procedimientos de contratación pública

87. La contratación pública representa alrededor del 16,7% del PIB en los países de la Unión Europea, y representa una mayor proporción en algunos países de los Balcanes donde abarca a todas las empresas controladas por el Estado. La experiencia de varios países demuestra que una mejora de la eficiencia y la competencia en la contratación pública puede dar lugar a ahorros de entre el 20% y el 30% del gasto público. Una evaluación realizada en 2002 por el Banco Mundial menciona varios problemas que parecen persistir: la falta de capacitación de los funcionarios de adquisiciones, la difundida corrupción en los procedimientos, y la inexistencia de una función de auditoría tanto a nivel central como local.

88. La Ley de adquisiciones públicas aún no está armonizada con la legislación de la Unión Europea; además, prevé un considerable número de exenciones y no establece un procedimiento claro para las adquisiciones y las subastas. El citado informe del Banco Mundial señala algunas de las deficiencias, por ejemplo, la excesiva libertad otorgada a los servicios de compras del Estado para optar por subastas restringidas, los procedimientos de apertura de las ofertas que exceden su función y la falta de transparencia en los criterios para la selección de las ofertas. La normalización de los procedimientos y los documentos, así como la transparencia, son esenciales para reforzar la competencia en la contratación pública.

89. Asimismo, la Ley de adquisiciones públicas debería estipular que, cuando haya pruebas de manipulación de las licitaciones, los hechos deberán comunicarse a la Comisión Serbia de Defensa de la Competencia, junto con todos los documentos justificativos. Todo este proceso deberá llevarse a cabo con la mayor reserva, sin informar a las partes de la razón concreta, para proteger la investigación.

90. La Ley de adquisiciones públicas no contiene otras disposiciones destinadas a evitar la colusión, como, por ejemplo, prohibir la creación de consorcios para constituir cárteles, o para evitar la colusión durante las negociaciones con candidatos preseleccionados.

91. Otro aspecto importante es prohibir las negociaciones después de la presentación de las ofertas, incluso en modelos de adquisición como el procedimiento negociado o el procedimiento de diálogo competitivo.

B. Adquisiciones en el sector de la salud

92. Serbia posee un sistema nacional de seguros que ofrece una cobertura total a la población. Hay listas de medicamentos y productos médicos con diferentes niveles de financiación estatal. En el caso de los medicamentos que se compran en las farmacias, el Instituto Nacional de Salud reembolsa directamente la contribución estatal. Actualmente hay atrasos en los pagos del Instituto, pero los atrasos

son considerables en los pagos de los hospitales y otras entidades sanitarias a las empresas farmacéuticas.

93. El Instituto Nacional de Salud ha detectado indicios de manipulación de las licitaciones, ya sea mediante la formación de consorcios o la fijación de precios, pero ha seguido adelante con la subasta. La ley no exige que la autoridad encargada de la contratación pública informe de la manipulación de las licitaciones a la Comisión. También ha habido casos en que las empresas se han dividido los mercados entre los hospitales, pero no existe un mecanismo para vigilar los procedimientos de adquisición. Tampoco se dispone de una base de datos centralizada de los resultados de las subastas que permita vigilar los precios y detectar posibles casos de colusión.

VI. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y FOMENTO DE LA CAPACIDAD

A. Asistencia a la Comisión Serbia de Defensa de la Competencia

94. El proyecto de "Asistencia a la Comisión Serbia de Defensa de la Competencia" tuvo una duración de 36 meses, de 2008 a 2010, y fue financiado por la Comisión Europea y gestionado por la Agencia Europea de Reconstrucción.

95. El Gobierno, con el apoyo de la Comisión Europea, está preparando un segundo proyecto de asistencia técnica a la Comisión, que se iniciará a finales de 2011 y tendrá una duración de dos años. También hay un proyecto provisional de asistencia técnica en colaboración con el Gobierno de Alemania, orientado principalmente a impartir capacitación para realizar inspecciones sorpresa.

B. Cooperación internacional

96. La Comisión forma parte de la Red Internacional para la Competencia (RIC) y coopera en diferentes ámbitos aportando documentos sobre la política de competencia de Serbia. La Comisión también ha recibido la asistencia técnica de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y ha enviado a varios de sus funcionarios al centro regional de capacitación de la OCDE en

Budapest. La Comisión colabora con la secretaría de la UNCTAD en cuestiones de derecho y política de la competencia.

97. La Comisión ha mantenido contactos bilaterales periódicos con las autoridades encargadas de la competencia de Alemania, Austria y el Japón, entre otras, y recibido asistencia técnica de estas.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS

A. Derecho de la competencia y su aplicación

98. Este primer grupo de recomendaciones se refiere al fortalecimiento de la capacidad de la Comisión Serbia de Defensa de la Competencia y al incremento de su eficiencia. La medida más importante en cuanto al derecho de la competencia y su aplicación consiste en fortalecer la capacidad de la Comisión para que pueda aplicar plenamente la legislación. Crear una fuente de financiación sostenible y previsible es la principal prioridad. A continuación, habría que reforzar la capacidad del capital humano de la Comisión con conocimientos de alto nivel en economía y ampliar su capacidad operativa en materia de derecho y economía. La Comisión seguirá necesitando asistencia técnica en los próximos años, para seguir mejorando la positiva labor que ha venido realizando.

Recomendación 1. Proporcionar a la Comisión recursos financieros previsibles, estables y adecuados.

Dirigida a: la Comisión Serbia de Defensa de la Competencia, el poder legislativo, el Gobierno.

Primera opción. El Gobierno debería establecer una asignación presupuestaria anual para la Comisión y transferir los fondos tal como lo hace con las demás dependencias del Gobierno.

Segunda opción. Promulgar leyes que permitan a la Comisión participar en los ingresos recaudados por los organismos reguladores entre las empresas reguladas.

Recomendación 2. Proporcionar a la Comisión abogados y economistas altamente cualificados que posean por lo menos las

competencias mínimas necesarias para cumplir las funciones previstas en la LDC. Crear el cargo de Economista Jefe y contratar a cuatro economistas para vigilar las fusiones y a dos especialistas en tecnologías de la información para obtener pruebas digitales en los registros sorpresa.

Dirigida a: la Comisión Serbia de Defensa de la Competencia y el Gobierno.

Recomendación 3. Establecer modelos de documentos jurídicos básicos y elaborar directrices para los procedimientos de aplicación de la LDC.

Dirigida a: la Comisión Serbia de Defensa de la Competencia.

Recomendación 4. Preparar y lanzar una campaña contra la manipulación de las licitaciones, iniciar investigaciones en algunos casos y capacitar al personal del sector de la salud y otros departamentos que tienen importantes programas de adquisición.

Dirigida a: la Comisión Serbia de Defensa de la Competencia, la Oficina de Adquisiciones del Estado y el Gobierno.

Recomendación 5. Formar al personal de la Comisión y adquirir instrumentos para llevar a cabo registros sorpresa.

Dirigida a: la Comisión Serbia de Defensa de la Competencia.

Recomendación 6. Seguir prestando asistencia técnica a la Comisión.

Dirigida a: la Comisión Serbia de Defensa de la Competencia.

Recomendación 7. Capacitar a los jueces del Tribunal Administrativo.

Dirigida a: el Gobierno, el Tribunal Administrativo.

Recomendación 8. Crear capacidad institucional para la defensa del consumidor y contra la competencia desleal.

Dirigida a: el Gobierno, la Comisión Serbia de Defensa de la Competencia.

Primera opción. Consolidar bajo la responsabilidad de la Comisión Serbia de Defensa de la Competencia los temas de la legislación de la competencia, la defensa del consumidor y la aplicación de las leyes sobre la competencia desleal.

Segunda opción. Fortalecer el Departamento de Defensa del Consumidor del Ministerio de Comercio y Servicios.

Recomendación 9. Reforzar la cooperación entre la Comisión y los reguladores sectoriales, prestando especial atención a la política de competencia.

Dirigida a: la Comisión Serbia de Defensa de la Competencia, los reguladores sectoriales, el Gobierno, los legisladores.

Recomendación 10. Seguir adaptando el derecho de la competencia serbio a la legislación de la Unión Europea.

En particular, abolir la obligación de la Comisión de reembolsar los intereses y otros gastos por concepto de multas con sus propios recursos en los casos en los que la decisión de la Comisión sea revocada tras la apelación.

Dirigida a: la Comisión Serbia de Defensa de la Competencia, el Gobierno, los legisladores.

B. Cuestiones normativas y política de competencia

Recomendación 11. Crear una unidad de alto nivel encargada de la política de competencia dentro de la estructura del Gobierno.

Recomendación 12. Abogar por que durante las privatizaciones se tengan en cuenta consideraciones de la política de competencia, en particular en el sector de las telecomunicaciones.

Recomendación 13. Reestructurar las empresas públicas para que puedan aumentar su eficiencia y prepararse para futuras privatizaciones, en particular en el sector de la electricidad.

Dirigida a: el Gobierno, el Ministerio de Energía.

Recomendación 14. Promover la competencia en el sector de la infraestructura (redes) para reducir los costos y mejorar la competitividad.

Dirigida a: el Gobierno, todos los ministros encargados de la infraestructura, los legisladores.

Recomendación 15. Fortalecer las políticas de lucha contra la manipulación de las licitaciones en las adquisiciones del Gobierno central en su conjunto y en todos los gobiernos locales.

Dirigida a: el Gobierno, la Oficina de Adquisiciones del Estado, los municipios.

Recomendación 16. Coordinar las actividades de las oficinas encargadas de la competencia, las adquisiciones y la lucha contra la corrupción, con miras a reducir el gasto público destinado a las adquisiciones y mejorar el estado de derecho.

Dirigida a: la Comisión Serbia de Defensa de la Competencia, la Oficina de Adquisiciones del Estado, el Organismo de Lucha contra la Corrupción.

Recomendación 17. Eliminar la preferencia nacional en las adquisiciones.

Dirigida a: el Gobierno, los legisladores.

C. Otras cuestiones institucionales

Recomendación 18. En el proceso de formulación de políticas, atribuir a la política de competencia el mismo rango que el de las políticas económicas.

Dirigida a: el Gobierno, la Comisión Serbia de Defensa de la Competencia.

Recomendación 19. Reforzar la aplicación de las políticas de ayuda estatal.

Dirigida a: el Gobierno (Ministerio de Hacienda).

Recomendación 20. Seguir promocionando entre los agentes económicos, los consumidores y los funcionarios del Gobierno los beneficios de la política de competencia.

Dirigida a: la Comisión Serbia de Defensa de la Competencia.

Recomendación 21. Organizar cursos de posgrado sobre organización industrial y sobre derecho de la competencia y economía en las facultades de derecho y de economía.

Dirigida a: el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Educación, las universidades privadas.
