35 años de control de concentraciones en España: balance y reflexión a futuro

Autora[129]:

Elena Zoido, Compass Lexecon

Resumen:

En este artículo analizo el desarrollo del control de concentraciones en España en las últimas décadas. Los avances normativos e institucionales han dado lugar a un sistema sólido y eficaz, que desincentiva las operaciones anticompetitivas. Las intervenciones, poco frecuentes, suelen producirse en respuesta al aumento de la concentración derivado de concentraciones entre competidores directos y se materializan casi siempre en la imposición de remedios, en muchos casos de carácter no estructural, pero de alcance notable.

Palabras clave:

política de competencia, concentraciones, remedios

Códigos JEL:

K21, L40, L41, L42, L43, O52

[129] Executive Vice President, Compass Lexecon. Agradezco su excelente contribución en la elaboración de este artículo a Carla Banfi, Naomi Berenguer, Raquel Díez, Noelia Saiz Contreras e Irache Vergara Ochoa. Además, hemos contado con el apoyo del equipo de Data Science de Compass Lexecon (en concreto, Abul Fazal, Karan Garg, Adelle Arbo y Hiranmayee Rajan) para la programación del código NLP y la extracción y preparación de la base de datos que sirve de base para gran parte del análisis. He actuado como perito en algunos de los casos tratados en este artículo. Las opiniones son de la autora y en ningún caso se pueden atribuir a Compass Lexecon ni a otros economistas empleados en Compass Lexecon.

1. Introducción.

El control de concentraciones es un ámbito de actuación relativamente reciente en la defensa de la competencia. De hecho, la Unión Europea (UE) no contó con un régimen de control directo de las concentraciones hasta la entrada en vigor del Reglamento 4064/89. Sin embargo, se trata quizá del área de la política de competencia que ha experimentado un desarrollo más intenso en las últimas décadas, tanto desde el punto de vista legislativo como institucional. Además, ocupa un lugar destacado en la investigación académica en economía aplicada y constituye un terreno privilegiado para la aplicación práctica de métodos económicos y empíricos al análisis jurídico y regulatorio.

España es un buen ejemplo del camino recorrido en este ámbito. La progresiva intensificación del control de las concentraciones se refleja en el aumento sostenido del número de operaciones notificadas a las autoridades de competencia. Así, en la década comprendida entre 1990 y 1999 se notificaron poco más de 200 operaciones al entonces Servicio de Defensa de la Competencia (SDC), lo que equivale a una media de aproximadamente 20 notificaciones anuales (SDC, 2006 pág. 14). Dos décadas más tarde, entre 2010 y 2019, el número de concentraciones notificadas ascendió a 862, con una media anual de 86 operaciones.[130] Este incremento no solo da cuenta de la creciente relevancia del control de concentraciones, sino que también ha generado un volumen significativo de decisiones administrativas que permite analizar de forma sistemática los patrones de intervención de la autoridad.

Esta edición del *Anuario de la Competencia* constituye una ocasión idónea para hacer balance de la actuación de las autoridades españolas en materia de control de concentraciones. Con este objetivo, el artículo combina un análisis descriptivo y empírico de las resoluciones adoptadas por la autoridad con una reflexión sobre los criterios que han guiado su intervención, así como sobre los factores que previsiblemente condicionarán su desarrollo futuro.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta un repaso de la evolución del control de concentraciones en España desde 1990 (sección 2). A continuación, se analiza, a partir de la información contenida en las resoluciones y en las estadísticas oficiales, la frecuencia y los instrumentos de intervención desde la entrada en vigor de la Ley de Defensa de la Competencia de 2007, identificando los principales motivos de intervención y los factores compensatorios considerados por la autoridad (sección 3). Seguidamente, se examina la prevalencia de las distintas teorías del daño (sección 4) y se caracterizan los instrumentos a través de los cuales se articulan los remedios en las operaciones autorizadas (sección 5). Por último, el artículo concluye con una reflexión sobre algunos de los temas que previsiblemente tendrán una mayor influencia en el control de concentraciones en los próximos años, incluyendo las presiones a favor y en contra de un mayor grado de intervención, así como los retos derivados del desarrollo de los mercados digitales (sección 6).

[130] Informes y memorias anuales del SDC, la CNC y CNMC, varios años.

2. La evolución del control de concentraciones desde 1990 en España

El principal hito legislativo de las últimas tres décadas fue la entrada en vigor de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), que sustituyó a Ley 16/1989, de 17 de julio, hasta entonces vigente.[131] No obstante, entre una y otra, el sistema español de control de concentraciones fue experimentando una evolución progresiva, tanto en el plano normativo como en el institucional.

En una primera fase, el Real Decreto-ley 6/1999, de 16 de abril, introdujo por primera vez un régimen de notificación obligatorio de las operaciones de concentración. Posteriormente, el Real Decreto 2295/2004, de 10 de diciembre, reguló la aplicación en España de las normas comunitarias de competencia. Este proceso de reforma institucional culminó con la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

Las reformas legislativas se reflejan con claridad en la evolución del número de concentraciones notificadas entre 1990 y 2024, que se muestra en el Gráfico 1.[132] Se distinguen tres etapas claramente diferenciadas.

El **primer punto de inflexión** se produjo con la aprobación del Real Decreto-ley 6/1999. Hasta ese momento, el número de concentraciones notificadas era reducido y su evolución apenas guardaba relación con el ciclo económico, reflejando en el gráfico mediante la tasa de variación del PIB. Esta pauta cambió con la introducción de un sistema de notificación obligatoria para las operaciones que superasen ciertos umbrales de cuota de mercado o de volumen de negocio.[133]

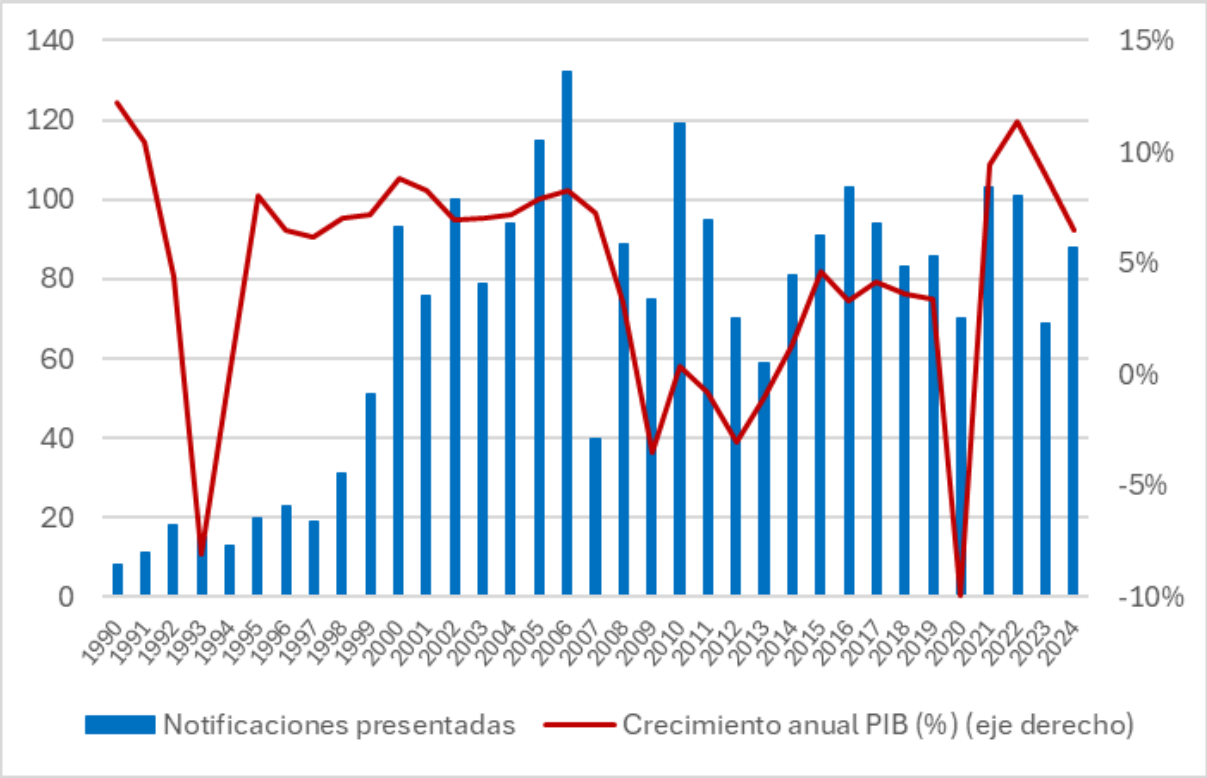
A partir de entonces y hasta 2006, el número de notificaciones siguió una tendencia ascendente, con la excepción de ligeros descensos en 2000 y 2003, hasta un máximo de 132 operaciones notificadas en 2006. Esta cifra contrasta con las apenas ocho notificaciones registradas en 1990, lo que ilustra el alcance de la reforma.

[131] Mediante el Real Decreto-ley 7/2021 de 27 de abril, el Consejo de Ministros reformó la LDC, en transposición de la Directiva ECN+. Las modificaciones no alteraron el régimen de control de concentraciones.

[132] He recopilado los datos sobre la actividad de las sucesivas autoridades de competencia nacionales en materia de control de concentraciones desde 1990. Cuento con información sobre las operaciones notificadas, y sobre el número de operaciones evaluadas en profundidad en segunda fase. Estos datos provienen de las memorias de actividad e informes anuales que han publicado en estos años tanto el SDC como, sucesivamente, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) y la CNMC.

[133] La notificación pasa a ser obligatoria cuando se cumplan, alternativamente, alguno de los siguientes umbrales: (i) cuando se adquiera mediante la concentración más de un 25 por 100 de cuota del mercado nacional, o de un mercado geográfico o de producto definido, o (ii) cuando el volumen de ventas de todos los partícipes se eleve por encima de 40.000 millones de pesetas en el último ejercicio contable, y siempre que al menos dos de los intervinientes, individualmente, superen los 10.000 millones de volumen de ventas en España. Artículo 14 del Real Decreto-ley 6/1999, de 16 de abril.

Gráfico 1.
Concentraciones notificadas y crecimiento del PIB, 1990-2024



Fuente: Elaboración propia con (a) memorias e informes del SDC (1990-2006), (b) metadatos de la web de la CNMC (2007-2024) y (c) datos del Instituto Nacional de Estadística (1990-2024).

Estos datos ponen de manifiesto la repercusión de la implantación de la notificación obligatoria en 1999.

En primer lugar, se incrementó de forma inmediata el número de operaciones sometidas al escrutinio de la autoridad, ampliando su capacidad de influir sobre los mercados (precios, cuotas de mercado, innovación, etc.) y reforzando el papel del control de concentraciones como instrumento de política económica.

En segundo lugar, la introducción de umbrales de notificación basados en la facturación y en la cuota de mercado de las partes incorporó, de manera implícita, una priorización de los recursos administrativos. El objetivo es concentrar el esfuerzo en aquellas operaciones con mayor probabilidad de restringir la competencia, eximiendo de notificación a las concentraciones de empresas de menor entidad, cuya evaluación generaría costes innecesarios para las empresas y para la propia autoridad.

La introducción de un umbral de cuota de mercado, una opción muy poco frecuente en el ámbito europeo, es complementario a esta lógica.[134] Si bien este criterio aporta un indicador temprano sobre el posible impacto de la concentración sobre la competencia, también introduce complejidad, ya que exige una definición preliminar del mercado relevante incluso antes de la notificación. Por tanto, su inclusión proporciona una señal clara de la voluntad del legislador de evitar las concentraciones potencialmente anticompetitivas, incluso aquellas de empresas relativamente pequeñas, aun a costa de unos mayores costes de cumplimiento.

En tercer lugar, la notificación obligatoria y los costes que conlleva pueden servir para seleccionar las operaciones de concentración socialmente deseables, a través de su efecto sobre los incentivos de las partes. Así, Besanko y Spulber (1993) muestran que el coste fijo de la notificación opera, *de facto*, como un primer filtro de las transacciones anticompetitivas, ya que garantiza que, para una probabilidad dada de aprobación, solo se propongan aquellas con eficiencias suficientemente elevadas.[135]

El **segundo gran hito** legislativo de las tres últimas décadas es, por supuesto, la entrada en vigor de la LDC en 2007. Esta norma mantuvo el doble umbral de notificación ya vigente (volumen de negocio y cuota de mercado de las partes), aunque introdujo pequeños ajustes en los umbrales cuantitativos.[136] Desde entonces y hasta el cierre del ejercicio 2024, se notificaron 1.516 concentraciones.

Como muestra el Gráfico 1, en este periodo es llamativa la elevada correlación entre el número de operaciones notificadas cada año y la actividad económica, medida a través del crecimiento anual del PIB. Como es sabido, la actividad de fusiones y adquisiciones se intensifica en las fases de expansión del ciclo económico y se contrae en las recesiones (Andrade y Stafford, 2004). Que las notificaciones evolucionen en paralelo al ciclo económico indica que los umbrales previstos en la LDC permiten someter al control de las autoridades una muestra representativa de las operaciones realizadas, lo que favorece una aplicación eficaz de la normativa.

---

[134] Para un análisis comparativo de los umbrales de notificación, véase Delgado Ruiz-Gallardón (2019). Este artículo resalta que los umbrales de notificación en términos de facturación en España son relativamente laxos, y la complementariedad entre los dos criterios.

[135] La evidencia confirma la relevancia de este mecanismo. En particular, Wollmann (2019) muestra que el aumento en los umbrales de notificación en Estados Unidos dio lugar a una reducción tanto del número de notificaciones como del de investigaciones. Además, este estudio constata que dicho aumento se tradujo en un incremento de las concentraciones horizontales exentas de notificación.

[136] De acuerdo con el umbral de cuota de mercado, es obligatorio notificar operaciones en las que como consecuencia de la concentración se adquiere o se incrementa una cuota igual o superior al 30 por ciento del mercado relevante de producto o servicio en el ámbito nacional o en un mercado geográfico definido dentro del mismo. En cuanto al umbral de volumen de negocios, se obliga a notificar concentraciones en las que el volumen de negocios global en España del conjunto de los partícipes supera en el último ejercicio contable la cantidad de 240 millones de euros, siempre que al menos dos de los partícipes realicen individualmente en España un volumen de negocios superior a 60 millones de euros. Quedan exentas todas aquellas concentraciones económicas en las que el volumen de negocios global en España de la sociedad adquirida o de los activos adquiridos en el último ejercicio contable no supere la cantidad de 10 millones de euros, siempre y cuando las partícipes no tengan una cuota individual o conjunta igual o superior al 50 por ciento en cualquiera de los mercados afectados, en el ámbito nacional o en un mercado geográfico definido dentro del mismo.

Además, hay indicios de que los cambios legislativos han influido en la naturaleza de las concentraciones que se producen y se notifican, en lo que respecta a la necesidad de su evaluación en profundidad en la segunda fase del procedimiento.[137] En efecto, como muestra el Gráfico 2, el número de operaciones que han requerido este análisis y el porcentaje que representan sobre el total ha variado en función de la evolución de los umbrales de notificación:

a. Durante la vigencia de la antigua LDC, se solicitó que el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) analizara el 17% de las concentraciones notificadas (el equivalente a la segunda fase actual). En 1992, por ejemplo, casi el 40% de las operaciones notificadas (7 de 18) requirió una evaluación en profundidad.

b. La introducción de la notificación obligatoria en 1999 dio lugar a un descenso progresivo de los expedientes remitidos a segunda fase, desde el 27,5% en 1999 hasta el 6,8% en 2006. En este periodo, y hasta la entrada en vigor de la LDC, se remitían a segunda fase entre cinco y catorce expedientes al año.

c. Desde la entrada en vigor de la LDC, el número de concentraciones remitidas a segunda fase se ha reducido y estabilizado. Solo alrededor de un 1,7% de las operaciones notificadas pasan a segunda fase (una o dos cada año, con un máximo de 5 concentraciones en 2009). En la última década, no se han superado los cuatro expedientes remitidos a segunda fase.

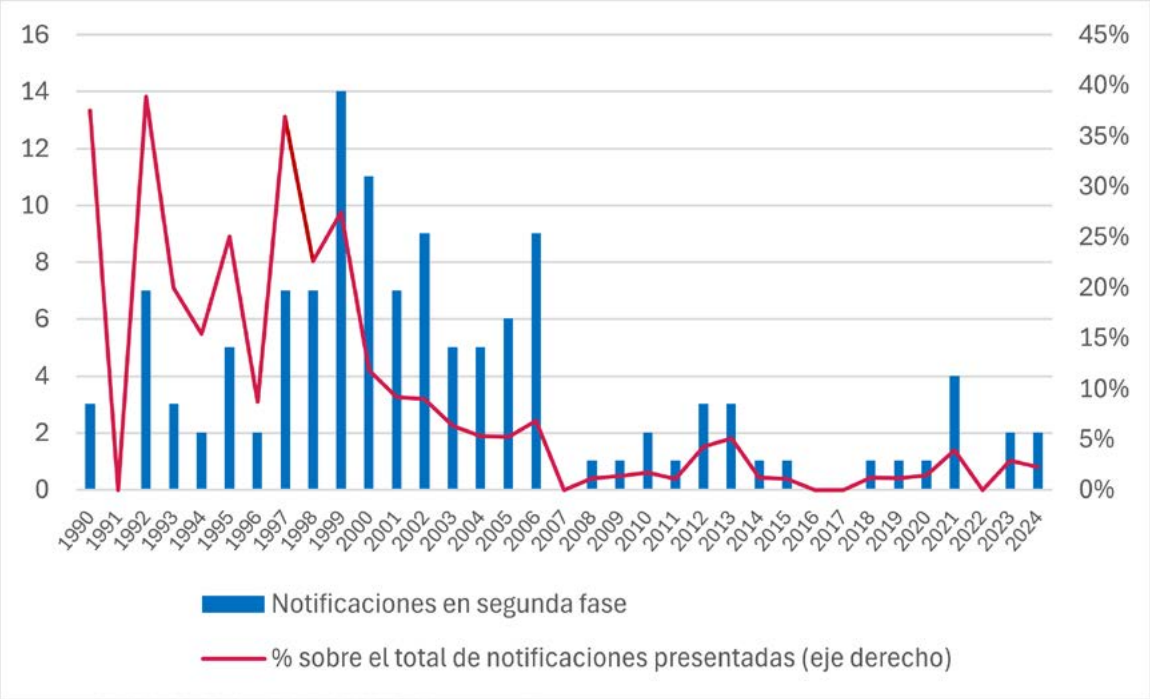
El mayor número de expedientes remitidos a segunda fase en el periodo 1999-2006, en comparación con el posterior a la entrada en vigor de la LDC indica que entonces se notificaban concentraciones con mayores efectos restrictivos. De hecho, solo entre 1999 y 2005 el TDC recomendó la prohibición de siete operaciones de concentración. Desde entonces, solo se ha prohibido una operación, en 2025.[138] Esta última decisión parece inscribirse en un cambio de mayor calado en la práctica de la CNMC: ese mismo año se inició una segunda fase en ocho expedientes, que, con datos aún provisionales, representarían en torno al 7 % de las operaciones notificadas, un porcentaje sensiblemente superior al observado en años anteriores.[139]

[137] En esta evolución influyen los cambios en la obligatoriedad y en los umbrales de notificación, ya comentados, y otros aspectos, como la evolución en los criterios sustantivos de evaluación de las transacciones, la frecuencia con la que se aprueban las operaciones con remedios en primera fase, o posibles cambios en las prioridades de aplicación del control de concentraciones.

[138] Caso C/1501/24 - CURIUM / IRAB. Véase https://www.cnmc.es/prensa/prohibicion-curium-irab-20251006 y https://www.cnmc.es/expedientes/c150124. Dicho esto, sí hay ejemplos de notificaciones que son archivadas por el desistimiento de las partes, en algunos casos presumiblemente ante el riesgo de que la operación fuese prohibida.

[139] Los datos no están cerrados a la fecha de elaboración del análisis, por lo que no se incluyen en los gráficos. C/1608/25 BALEARIA / ACTIVOS ARMAS CANARIAS; C/1605/25 GRUPO BALEÀRIA / ACTIVOS ARMAS ALGECIRAS-TANGER; C/1607/25 BALEARIA / ACTIVOS ARMAS ALBORAN; C/1501/24 CURIUM / IRAB; C/1479/24 ESSECO / ERCROS; C/1579/25 SALZILLO / LÁZARO SOTO; C/1563/25 HOSPITAL POLUSA / CLÍNICA GAIAS LUGO; C/1544/25 OXIMESA/ESTEVE TEIJIN HEALTHCARE.

Gráfico 2.
Propuestas de inicio de segunda fase o de remisión al TDC (número de casos y porcentaje de las notificaciones), 1990-2024



Fuente: Elaboración propia con (a) memorias e informes del SDC (1990-2006) y (b) metadatos de la web de la CNMC (2007-2024).

¿Cómo interpretar estos datos? Una posible explicación es que la introducción de la LDC haya alterado el universo de transacciones que se realizan y, en consecuencia, también el de las que se notifican. Como mencioné antes, la literatura económica pone de relieve que los cambios en la normativa y, en particular, en los costes de notificación, influyen en los incentivos de las partes a proponer operaciones con potenciales efectos anticompetitivos.

Desde esta perspectiva, la estabilización del número de operaciones que requieren una evaluación en profundidad y la práctica desaparición de las prohibiciones desde 2007 son coherentes con la hipótesis de que la LDC ha desincentivado que se planteen concentraciones susceptibles de restringir la competencia. En este sentido, su entrada en vigor se puede considerar un éxito.

Son varios los factores que han contribuido a estos cambios, entre ellos el desarrollo de las herramientas analíticas y su aplicación al análisis de los casos, así como de la mayor independencia de la autoridad en la toma de decisiones.[140] Entre las novedades introducidas por

[140] Al fin y al cabo, una de las principales novedades de la LDC fue la introducción de un modelo con un menor grado de intervención gubernamental, que reforzó el rol e independencia de la autoridad española de defensa de la competencia. El Consejo de la CNC pasó de ser un órgano consultivo (como era el TDC) a ser el órgano de resolución de todos los expedientes de control de concentraciones. La intervención del Consejo de Ministros quedó reducida a los casos en los que la resolución del Consejo de la CNC en segunda fase del control de concentraciones implica una prohibición de la operación o una aprobación con condiciones o compromisos. Además, la resolución de la CNC agota el análisis desde el punto de vista de la competencia: es decir, la intervención del

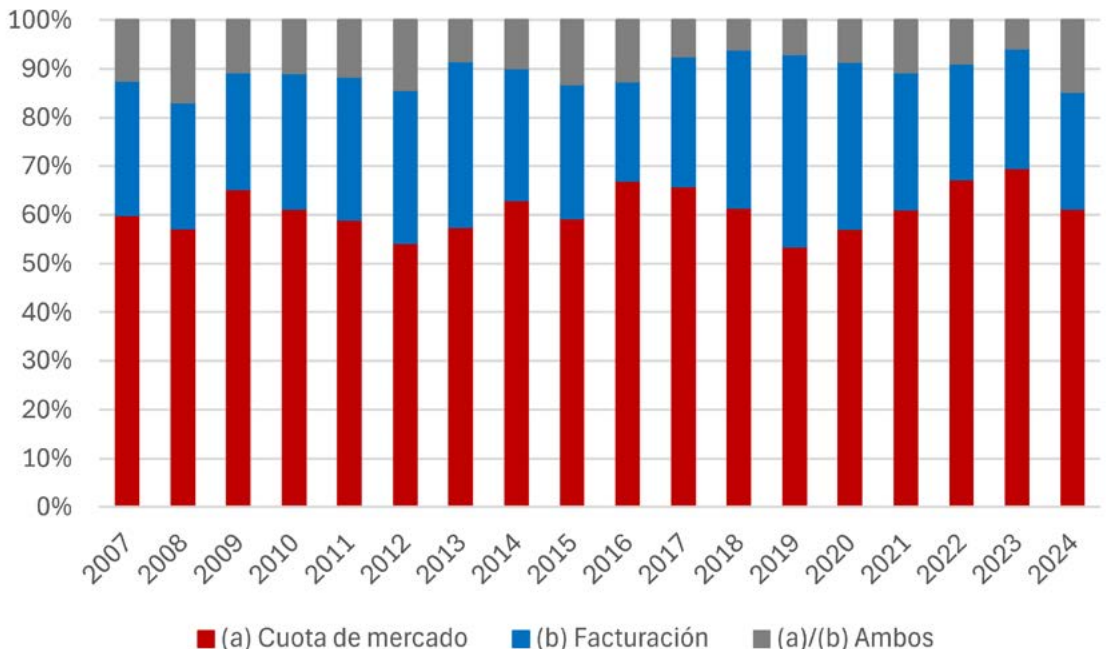
la LDC que, a mi juicio, han podido tener una mayor influencia tanto en el alcance del control ejercido por la autoridad como en la resolución de los expedientes y, en consecuencia, en los incentivos de las partes a proponer o no una concentración destacan las siguientes.

Por un lado, la LDC mantuvo los dos umbrales de notificación alternativos de la antigua LDC: (i) el volumen de negocio y (ii) la cuota de mercado (con un ligero incremento en esta última, de 25 a 30%).

El mantenimiento del umbral de cuota de mercado suscitó debate, tanto por las dificultades que plantea su cálculo en determinados mercados, como por la divergencia que esto supone respecto a la normativa comunitaria, que establece un único umbral objetivo basado en el volumen de negocios de las partes. A pesar de estas dificultades, las cuotas de mercado pueden ser un indicador más fiable del riesgo de que una operación obstaculice la competencia que otros criterios de notificación (OECD, 2016a pág. 14).

En la práctica, como muestra el Gráfico 3, la mayor parte de las concentraciones notificadas bajo la LDC lo han sido exclusivamente en función de este umbral (un 61,4% del total durante el periodo analizado). Sin duda, la obligatoriedad de notificar estas operaciones ha contribuido a evitar transacciones potencialmente anticompetitivas que, de haberse evaluado exclusivamente en virtud de la facturación de las partes, podrían haber eludido el examen de la autoridad.

Gráfico 3.
Número de notificaciones según los motivos de notificación, 2007-2024



Fuente: Elaboración propia a partir de metadatos de la web de la CNMC.

Consejo de Ministros para aprobar la operación o modificar las condiciones es en virtud de motivos de interés general distintos a los de la defensa de la competencia. Véase, por ejemplo, Guerra Fernández, y otros (2007).

Por otro lado, la LDC modificó el régimen de compromisos y condiciones. La normativa anterior contemplaba la posibilidad de que las partes presentasen al Ministerio de Economía compromisos destinados a subsanar los posibles obstáculos para la competencia durante la primera fase del análisis de la concentración. Sin embargo, en la práctica, lo habitual era que el SDC remitiese a segunda fase las concentraciones que consideraba potencialmente anticompetitivas (Guerra Fernández, y otros, 2007). En segunda fase, solo se preveía que el Consejo de Ministros impusiera a las partes condiciones destinadas a compensar los efectos restrictivos de la transacción. Por tanto, en esta fase no existía un cauce procedimental que permitiese a las partes presentar compromisos.

Con la LDC se introdujo la posibilidad de presentar compromisos en cualquier fase del procedimiento, con la correspondiente extensión del plazo de resolución. En segunda fase se mantiene la figura de las condiciones, que faculta al Consejo y, en su caso, al propio Consejo de Ministros, a subordinar la autorización de la concentración a su cumplimiento. Esta mayor flexibilidad en la aplicación de los compromisos y condiciones ha tenido como consecuencia que la intervención se articule en la práctica principalmente a través de estos instrumentos y que las prohibiciones sean prácticamente inexistentes.

En resumen, el avance normativo e institucional de las últimas tres décadas ha sido notable. Se ha traducido en un sistema de control eficiente, cuyo efecto es desincentivar operaciones anticompetitivas, y en el tanto la autoridad como las partes disponen de un procedimiento que les proporciona herramientas suficientemente flexibles para limitar la intervención a lo estrictamente necesario para garantizar que se preserva la competencia en los mercados afectados.

3. Intervención desde la entrada en vigor de la LDC

A continuación, centro el análisis en el periodo posterior a la entrada en vigor de la LDC. Desde su aprobación, la intervención de las autoridades en las concentraciones ha sido relativamente infrecuente. En la práctica, se materializa mediante remedios, con frecuencia de comportamiento. Este patrón, similar al observado en el ámbito de la Comisión Europea, suele estar motivado por el riesgo de efectos horizontales, derivados de la competencia directa entre las partes en los mercados afectados.

Frecuencia de las intervenciones

Desde la entrada en vigor de la LDC y hasta finales de 2024, se registraron un total de 1.501 informes de primera y segunda fase.[141] Como se observa en el Gráfico 4:

a. En la mayoría de los casos (1.372 expedientes, equivalentes al 91,4% de las notificaciones resueltas), la concentración fue autorizada en primera fase sin la imposición de compromisos.

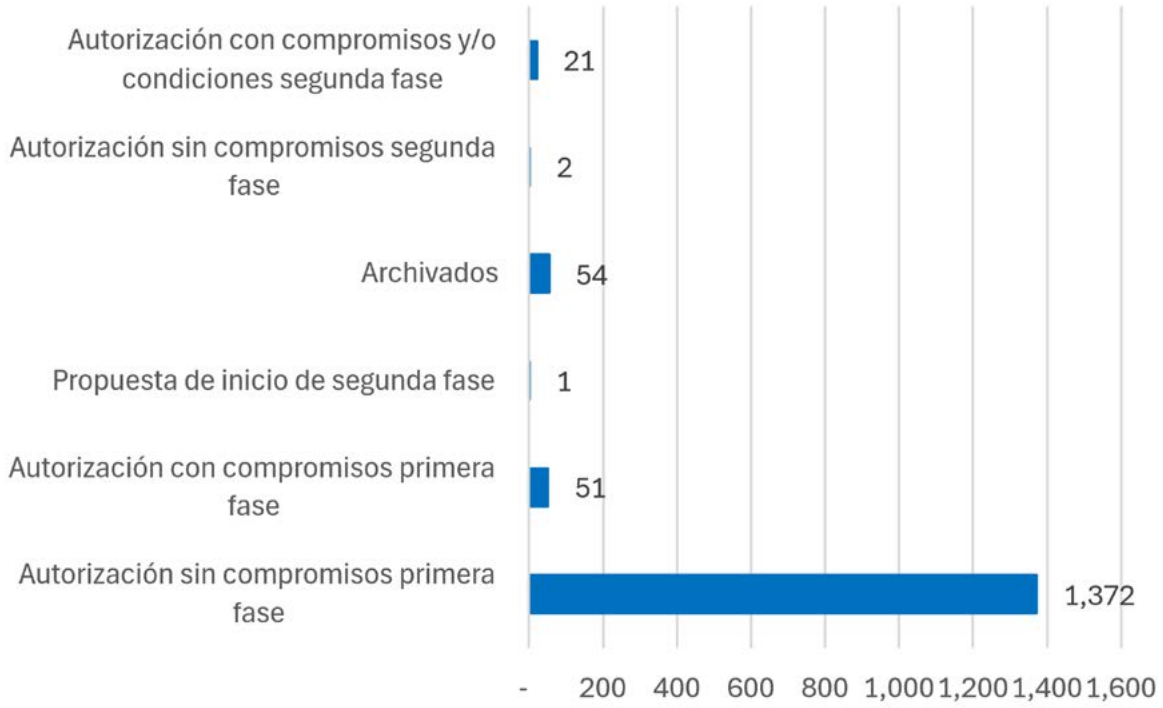
b. El resto de los expedientes se distribuye entre concentraciones autorizadas en primera fase, pero sujetas a compromisos o condiciones (51 operaciones), las aprobadas en

[141] Se incluye también un informe de propuesta de inicio de segunda fase.

segunda fase (24 operaciones, 21 de ellas con compromisos o condiciones), y aquellas archivadas en primera o segunda fase por diversos motivos (54 expedientes).

En conjunto, durante el periodo de vigencia de la LDC, las operaciones que requirieron la imposición de remedios o condiciones representaron únicamente un 4,8 % del total (72 de las 1.501 resoluciones). Se trata de una proporción claramente marginal dentro del conjunto de notificaciones, equivalente a una media de alrededor de cuatro operaciones al año.

Gráfico 4.
Informes emitidos en primera y segunda fase, 2007-2024

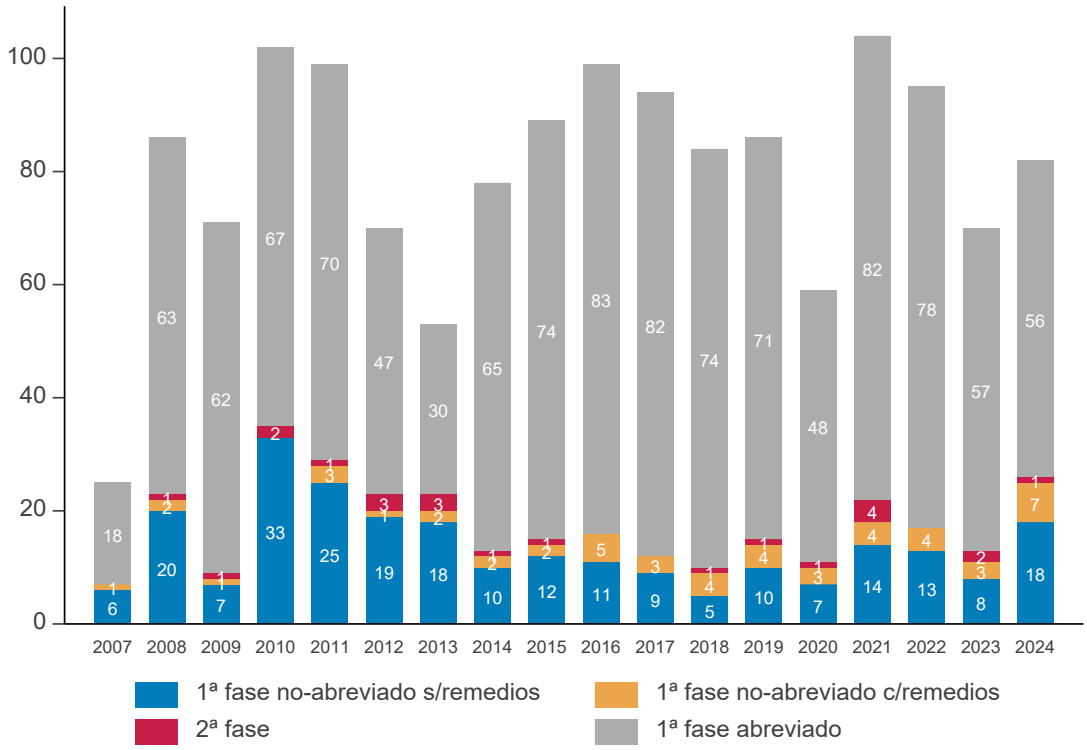


Fuente: Elaboración propia a partir de metadatos de la web de la CNMC.

El Gráfico 5 presenta la evolución temporal de estas intervenciones, recogiendo el número de casos resueltos cada año entre septiembre de 2007 y diciembre de 2024. En concreto, distingue entre: (i) autorizaciones en primera fase, distinguiendo las correspondientes al procedimiento ordinario (en azul) y al abreviado (en gris), y (ii) autorizaciones sujetas a compromisos o condiciones tanto en primera como en segunda fase.

Como señalé antes, la evolución del volumen de las notificaciones está alineada con el ciclo económico. Dado que la mayoría de las concentraciones se resuelven en primera fase, estas autorizaciones siguen muy de cerca la evolución del número total de las operaciones notificadas. Por el contrario, las concentraciones autorizadas sujetas a remedios muestran un comportamiento más irregular, con oscilaciones que van desde una hasta ocho operaciones anuales.

Gráfico 5.
Casos resueltos, aprobaciones en primera fase y remedios



Notas: Los casos abreviados se identifican por la duración del procedimiento, dado que la página web de la CNMC no las identifica de forma sistemática. Se consideran abreviados los casos con una diferencia entre notificación y resolución de hasta 30 días hasta 2023 y de hasta 15 días en 2024, en línea con el nuevo plazo máximo aplicable a los casos prenotificados.

Fuente: Elaboración propia a partir de metadatos de la web de la CNMC.

Comparación con las intervenciones de la Comisión Europea

La Tabla 1 recoge esta comparación entre la CNMC (y su predecesora, la CNC) y la Comisión Europea (Comisión).[142] Entre 2007 y 2024, la Comisión adoptó decisiones en primera o segunda fase en 6.042 casos. La inmensa mayoría de ellos (el 98%) se resolvió en primera fase. Las autorizaciones sujetas a remedios representaron el 4,78% del total, mientras que las concentraciones prohibidas constituyeron una proporción marginal, apenas el 0,23%.

[142] Las estadísticas de la Comisión Europea están disponibles en https://ec.europa.eu/competition-policy/mergers/statistics_en.

Tabla 1.
Control de concentraciones, estadísticas de la Comisión Europea y España, 2007-2024

	Comisión Europea		España	
		% de las decisiones (F)		% de las decisiones (F)
Fase 1 sin compromisos (A)	5.706	94,44%	1.372	94,88%
Fase 1 con compromisos (B)	217	3,59%	51	3,53%
Total Fase 1 (A+B)	5.923	98,03%	1.423	98,41%
Fase 2 sin compromisos (C)	33	0,55%	2	0,14%
Fase 2 con compromisos (D)	72	1,19%	21	1,45%
Prohibiciones (E)	14	0,23%	0	0,00%
Total Fase 2 (C+D+E)	129	1,97%	23	1,59%
Total con compromisos (B+D)	289	4,78%	72	4,98%
Total con compromisos o prohibición (B+D+E)	303	5,01%	72	4,98%
TOTAL (F=A+B+C+D+E)	6.042		1.446	
Archivadas o retiradas (G)	151		54	
TOTAL (F+G)	6.193		1.500	

Fuente: Elaboración propia a partir de la web de la CNMC y estadísticas de la Comisión Europea.

Esta comparación permite extraer varias conclusiones. En primer lugar, el peso de las decisiones adoptadas en primera fase es muy similar en ambas jurisdicciones: en torno al 98% de los casos. Además, la imposición de remedios en esta fase es poco frecuente. Solo el 3,6% del total de las decisiones de la Comisión y el 3,5% de las de la autoridad española concluyen con la imposición de remedios en primera fase, lo que equivale, respectivamente, al 3,7 y al 3,6% de las decisiones adoptadas en esta etapa inicial del procedimiento.

Las diferencias se acentúan en la segunda fase. En España no se registró ninguna prohibición durante el periodo considerado y el 91,3 % de las concentraciones autorizadas en esta fase quedaron supeditadas al cumplimiento de remedios o condiciones. De hecho, únicamente dos de las 23 decisiones de segunda fase se resolvieron sin imponer ningún tipo de medida correctora.

La Comisión Europea, por el contrario, intervino en una proporción menor de sus decisiones de segunda fase. En concreto, actuó el 72,3 % de los casos que se investigaron en profundidad: en el 60,5 % de los casos mediante la imposición de remedios y en el 11,8 % restante mediante una prohibición de la operación.

Con todo, las cifras agregadas muestran que la frecuencia de intervenciones es muy similar en ambos casos. En España, el 4,98 % de las decisiones concluyó con remedios, condiciones o prohibición, frente al 5,01 % registrado en el ámbito comunitario.

Por último, conviene señalar que una proporción relevante de operaciones no llega a resolverse, al cerrarse por archivo o por la retirada de la notificación. Este fue el desenlace en el 2,4% de las operaciones examinadas por la Comisión y en el 3,6% de las presentadas ante la autoridad española.

En conjunto, estos datos ponen de manifiesto que la intervención de la autoridad española es relativamente poco frecuente y, en términos generales, se sitúa en línea con la de la Comisión, aunque con algunos matices relevantes. En particular, la autoridad española interviene con mayor intensidad en la segunda fase y hace uso regular de su potestad para imponer condiciones, lo que evita el recurso a la prohibición de las operaciones.

4. Análisis de las teorías de daño

Para profundizar en los aspectos que centran la atención de la autoridad, he realizado un análisis de procesamiento del lenguaje natural (“**PLN**”) aplicado al conjunto de asuntos tramitados por procedimiento ordinario bajo la LDC.[143] Complemento este enfoque con un análisis específico de las operaciones de concentración evaluadas en profundidad bajo la LDC hasta finales de 2024.[144] Estas últimas han requerido un examen especialmente minucioso y permiten extraer conclusiones de alcance más general sobre los principales factores que motivan la intervención en determinados casos, así como sobre aquellos que, en otras circunstancias, conducen a la autorización de las transacciones sin remedios ni condiciones.

El Gráfico 6 ofrece una visión general de los términos más frecuentes en las resoluciones de las concentraciones analizadas. El tamaño de cada término refleja la frecuencia con la que aparece y su color indica su posición en el ránking: azul claro para los dos más frecuentes, rojo para el segundo y tercero, amarillo para el cuarto y el quinto y azul oscuro para el resto.

Esta nube de términos muestra que el análisis de la CNMC se articula en torno a un núcleo bien definido de conceptos clave. Destacan las referencias a cuotas de mercado, compromisos y sustituibilidad, lo que apunta al papel central del análisis de la estructura de mercado y de la presión competitiva entre las partes en la evaluación de las operaciones. Junto a estos elementos, tienen un peso significativo el análisis de áreas de influencia y el test de mercado, instrumentos que reflejan la atención de la autoridad a la delimitación precisa de los merca-

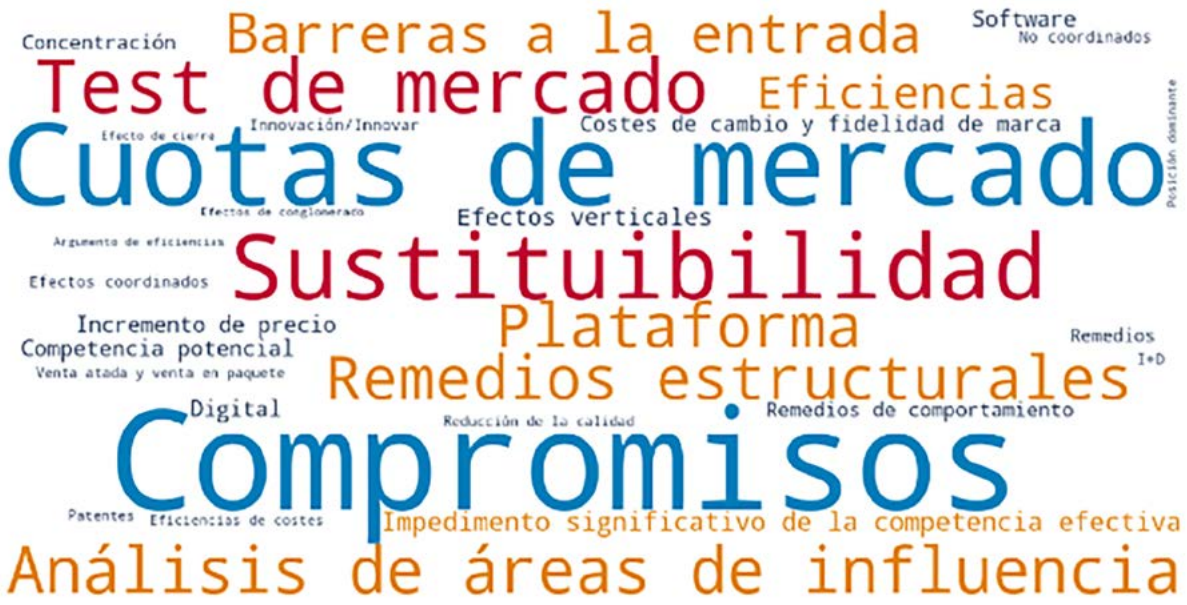
[143] Véase la nota al Gráfico 5 para la identificación de casos abreviados; el resto de los casos se consideran procedimientos ordinarios. Para llevar a cabo este análisis, descargamos las decisiones en asuntos de control de concentraciones del sitio web de la CNMC junto con un conjunto de metadatos de cada caso (las partes, la fecha de notificación, los motivos de la notificación y el resultado) y sobre la decisión (fecha, tipo de decisión e información específica del documento: longitud en palabras, caracteres y páginas). A continuación, elaboramos un diccionario de términos para identificar en cada una de las decisiones: teorías del daño o temas específicos (“efectos coordinados”, “remedios”, “innovación”, etc.) y, para cada concepto, definimos una serie de palabras y frases asociadas (por ejemplo, “colusión”, “conducta coordinada” y “coordinación tácita” podrían referirse a “efectos coordinados”). Por último, para cada decisión contamos el número de referencias a un concepto. Duso et al. (2024) lleva a cabo un análisis similar de la práctica de la Comisión.

[144] Se trata de 23 casos, de los cuales 21 fueron autorizados con remedios o condiciones y dos aprobadas sin ningún condicionante.

dos geográficos afectados y al contraste de los riesgos identificados a través de consultas a competidores, proveedores y clientes.

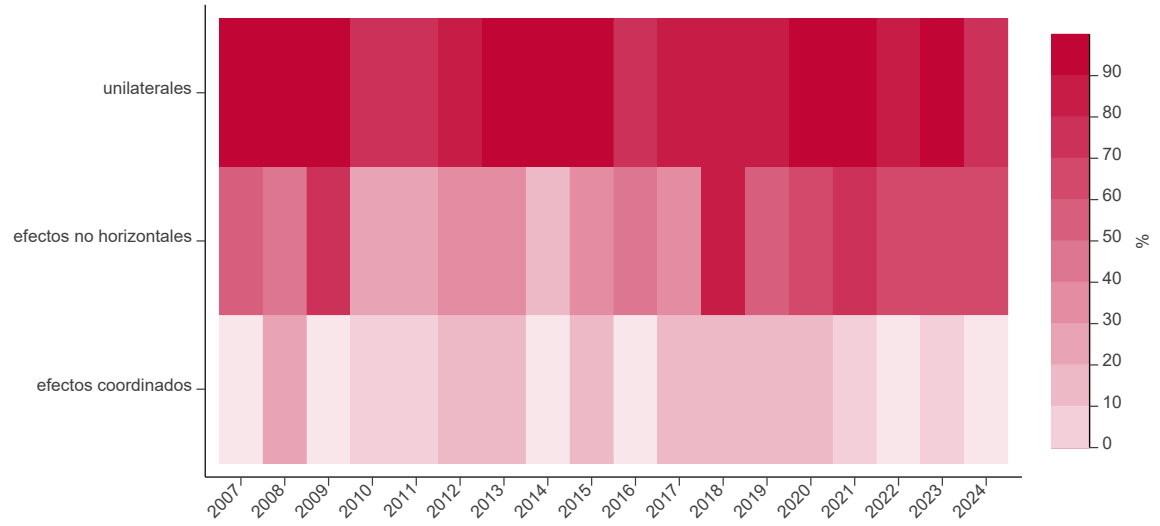
La presencia destacada de términos como barreras a la entrada, eficiencias, plataformas o costes de cambio y fidelidad de marca sugiere, además, que el análisis incorpora consideraciones de carácter dinámico, relacionadas con la competencia potencial, la innovación y la evolución de las condiciones competitivas. Por último, la relevancia de las menciones a remedios estructurales y, en menor medida, a remedios de comportamiento, es coherente con una práctica decisoria en la que la autoridad tiende a abordar los riesgos para la competencia mediante compromisos y medidas correctoras, en lugar de recurrir a la prohibición de las operaciones.

Gráfico 6.
Nube de términos relevantes, resoluciones en concentraciones tramitadas por procedimiento ordinario, 2007-2024



Fuente: Elaboración propia mediante análisis PLN de resoluciones de la CNMC (procedimientos no abreviados, septiembre de 2007–diciembre de 2024).En lo que sigue, centro el análisis en los términos asociados a las distintas teorías del daño, con el fin de identificar los principales focos de atención de la autoridad y su evolución a lo largo del tiempo. El Gráfico 7 ilustra gráficamente este análisis. En concreto, muestra, para cada año, un mapa de calor con el porcentaje de resoluciones analizadas en las que aparecen referencias a efectos unilaterales, efectos no horizontales y efectos coordinados. Una mayor intensidad del color indica que los términos vinculados a cada teoría del daño son mencionados en un mayor número de asuntos.

Gráfico 7.
Porcentaje de casos en los que términos relacionados a la teoría del daño han sido mencionados



Fuente: Elaboración propia mediante análisis PLN de resoluciones de la CNMC (procedimientos no abreviados, septiembre de 2007–2024).

Del análisis del gráfico y del examen detallado de las operaciones resueltas en segunda fase se desprenden las siguientes observaciones. La más relevante es que el principal motivo de preocupación e interés es la existencia de efectos **horizontales unilaterales**, derivados de la eliminación de la competencia entre las partes en mercados ya concentrados. En coherencia con ello, los términos asociados a esta teoría del daño —como sustituibilidad—predominan frente a otras teorías del daño como los efectos coordinados o los efectos verticales y de conglomerado. De hecho, la autoridad apreció la existencia de efectos horizontales unilaterales en todas las concentraciones examinadas en segunda fase, con independencia de que la operación fuese finalmente autorizada con o sin remedios.

En algunos casos, la eliminación de la competencia conduce a la creación o el refuerzo de la posición de un operador dominante, como ocurrió en Quirón/Santa Cristina, Telefónica/DTS o CEPSA/CHESA. En otros, la preocupación deriva de la desaparición de la presión competitiva ejercida por un competidor particularmente agresivo, como en Antena 3/La Sexta, o por un competidor cercano, como en Schibsted/Mil Anuncios o Çimsa/Cemex. En el caso de Disa/Shell/Sae/JV, la autoridad llegó incluso a identificar efectos unilaterales horizontales sin que existiera solapamiento directo entre las partes, como consecuencia de la eliminación de un competidor potencial.

El análisis de estos efectos horizontales unilaterales da un peso central a su impacto sobre la estructura del mercado, y en particular a la cuota de mercado conjunta de las partes y al nivel de concentración de los mercados afectados. Las preocupaciones son, lógicamente,

mayores en aquellos mercados en los que se aprecian barreras significativas a la entrada o a la expansión de los competidores existentes. Un ejemplo ilustrativo es el caso Schibsted/Mil Anuncios, en el que las elevadas cuotas conjuntas de las partes en el mercado de anuncios relacionados con vehículos a motor, junto con la ausencia de operadores alternativos de relevancia, llevaron a que su aprobación se condicionara a varios remedios. La naturaleza de mercado de dos lados del mercado publicitario, así como la existencia de economías de escala y de red, fueron consideradas barreras a la entrada que agravaban el riesgo de efectos anticompetitivos.

Ahora bien, incluso en presencia de solapamientos horizontales significativos, existen operaciones en las que la autoridad identifica factores compensatorios suficientes para limitar la capacidad de las partes de restringir la competencia efectiva. Un ejemplo paradigmático es la concentración JD Decaux/Cemusa. La operación daba lugar a un gran operador de publicidad exterior en España, con una posición muy destacada en Madrid y Barcelona y a gran distancia del resto de competidores. El único operador con presencia nacional relevante era Clear Channel y, al menos según la resolución, no se identificaban eficiencias significativas. A pesar de ello, la concentración fue autorizada sin compromisos ni condiciones, al considerarse que factores como el dinamismo del mercado, la ausencia de barreras a la entrada, la presión competitiva de otros canales publicitarios, el carácter relativamente marginal de la publicidad exterior y el poder de negociación de las agencias de medios limitaban los efectos restrictivos de la operación.

Por último, aunque con menor protagonismo, la autoridad identifica en ocasiones el riesgo de **efectos horizontales coordinados**. No obstante, estos aparecen sistemáticamente como una teoría del daño adicional y complementaria a la de los efectos unilaterales, y no como el eje central del análisis.

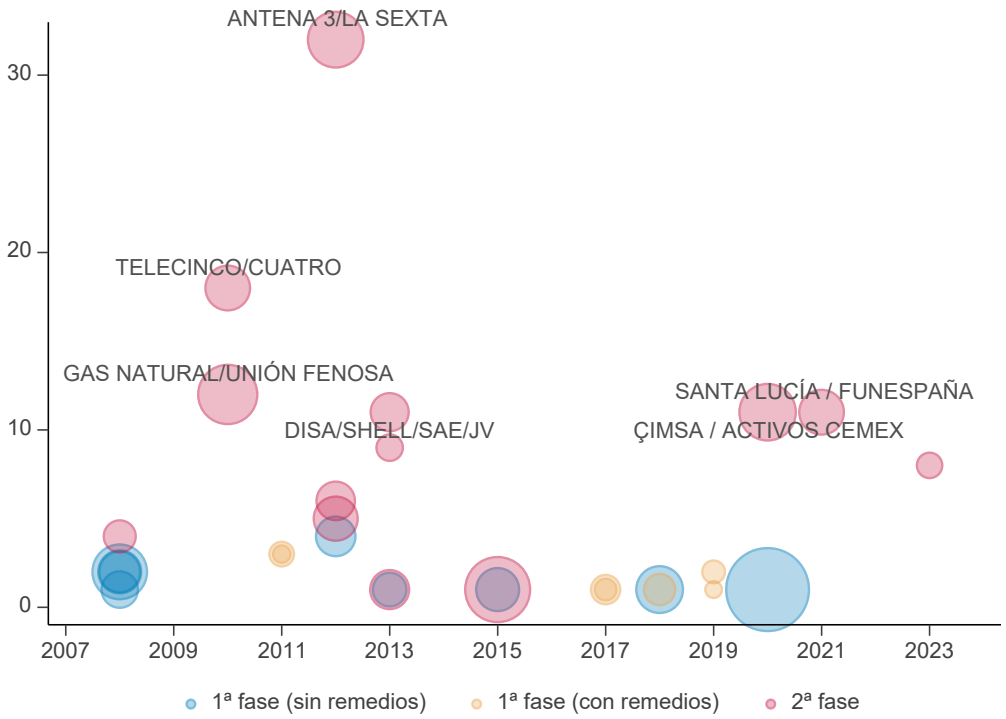
El Gráfico 8 recoge los casos en los que términos asociados a teorías del daño de efectos coordinados aparecen al menos una vez. En el gráfico, el eje vertical muestra el número de veces que dichos términos aparecen en cada resolución, mientras que el tamaño de los círculos refleja la extensión de las resoluciones, medida por el número de palabras. El eje horizontal indica el año de la decisión y el color distingue entre operaciones resueltas en primera fase sin remedios, en primera fase con remedios y en segunda fase.

Como muestra el gráfico, las referencias a efectos coordinados se concentran en un número reducido de operaciones, en su mayoría tramitadas en segunda fase y caracterizadas por resoluciones particularmente extensas. Destacan, entre otros, los casos Antena 3/La Sexta, Telecinco/Cuatro, Gas Natural/Unión Fenosa, Disa/Shell/Sae/JV, Santa Lucía/Funespaña o Çimsa/Cemex.

En muchos de estos casos, se examinó el riesgo de conductas coordinadas en mercados concentrados, derivado de la reducción del número de competidores en sectores considerados estructuralmente propensos a la colusión, como ocurrió, por ejemplo, en Çimsa/Cemex. En otros, sin embargo, se desarrollaron teorías del daño más elaboradas, prestando especial

atención a los efectos de la concentración sobre la creación de vínculos estructurales entre los operadores o sobre el intercambio de información sensible entre las partes.[145]

Gráfico 8.
Frecuencia de aparición de términos de teorías del daño relacionados con efectos coordinados, 2007-2024



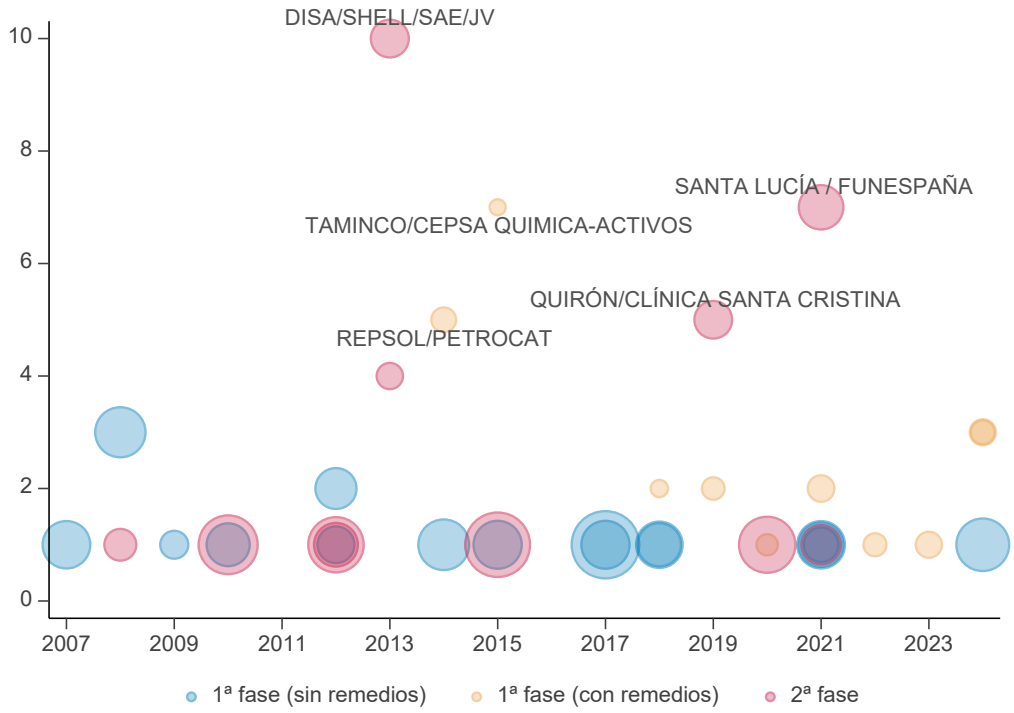
Notas: (1) El eje Y muestra el número de veces que el término aparece mencionado, mientras que el tamaño de los círculos representa el número total de palabras en la resolución de la CNMC. (2) La figura excluye los casos en los que el término no se menciona.

Fuente: Elaboración propia mediante análisis PLN de resoluciones de la CNMC (procedimientos no abreviados, septiembre de 2007–2024).

[145] Así, en Redsys/Redy se consideró que el hecho de que los principales accionistas de la entidad resultante fueran algunas de las principales entidades bancarias españolas —vinculadas a dos de los tres sistemas de medios de pago de ámbito nacional, SERVIRED y 4B— podía generar riesgos de coordinación en el mercado descendente de servicios de pago. En particular, se identificó el riesgo de que dichos vínculos facilitaran intercambios de información entre ambos sistemas que les permitieran coordinar sus estrategias en el mercado de los pagos con tarjeta bancaria. Para mitigar estos riesgos, las partes ofrecieron, entre otros, compromisos dirigidos a limitar dichos intercambios de información. De forma similar, en Deoleo/Hojiblanca la autoridad apreció que la presencia de Hojiblanca en el consejo de administración de Deoleo podía favorecer comportamientos coordinados en el mercado de marca de fabricante. La autorización de la operación quedó, por ello, supeditada al cumplimiento de compromisos destinados a restringir los flujos de información entre ambas entidades.

En línea con lo anterior, los **efectos verticales** han tenido relevancia en un número limitado de casos, entre otros, tal y como muestra el Gráfico 9, en operaciones como DISA/Shell/Sae/JV, Santa Lucía/FUNESPAÑA, Taminco/Cepsa Química-Activos y Quirón/Santa Cristina y Repsol/Petrocat. Con todo, las teorías del daño basadas en efectos verticales suelen desempeñar un papel secundario en el análisis, en comparación con la preocupación principal de la autoridad, que sigue siendo la eliminación de competencia directa entre dos operadores.[146]

Gráfico 9.
Frecuencia de aparición de términos relacionados con efectos de exclusión, 2007-2024



Notas: (1) El eje Y muestra el número de veces que el término aparece mencionado, mientras que el tamaño de los círculos representa el número total de palabras en la resolución de la CNMC. (2) La figura excluye los casos en los que el término no se menciona.

Fuente: Elaboración propia mediante análisis PLN de resoluciones de la CNMC (procedimientos no abreviados, septiembre de 2007–2024).

[146] Existen, no obstante, algunos casos en los que los efectos verticales ocupan un lugar central en la evaluación. El ejemplo más claro es el de DISA/Shell/Sae/JV. En esta operación, las partes no competían en ninguno de los mercados afectados. Sin embargo, la autoridad apreció que la concentración podía generar incentivos para que DISA restringiera el acceso de sus competidores a infraestructuras clave en los mercados de aprovisionamiento, almacenamiento, logística y puesta a bordo de combustibles. En particular, se consideró que la entrada de DISA en el mercado de suministro de combustible de aviación en Canarias, a través de SAE, podía facilitar estrategias de exclusión aguas arriba. La autorización de la operación se subordinó, por ello, a la asunción de compromisos que garantizasen el acceso de terceros a las instalaciones de almacenamiento y transporte de combustible de aviación de DISA en Canarias, así como al servicio de transporte marítimo interinsular.

Este conjunto de pautas resulta, en términos generales, coherente con el análisis económico de las concentraciones y con la evidencia empírica al respecto de sus efectos. El énfasis en los efectos unilaterales horizontales se corresponde con el ámbito en el que la teoría económica ofrece predicciones más robustas: en ausencia de eficiencias, la fusión de competidores directos tiende a traducirse en aumentos de precios, lo que justifica un escrutinio particularmente intenso de este tipo de operaciones.[147]

Las posibles eficiencias constituyen, precisamente, el principal elemento diferenciador entre las concentraciones horizontales y otras formas de coordinación, como los cárteles (Asker, y otros, 2021). La literatura (por ejemplo, Ashenfelter et al. (2015) o Braguinsky et al. (2015)) ha documentado la existencia de eficiencias específicas asociadas a determinadas concentraciones, con efectos positivos sobre la productividad y potenciales beneficios pro-competitivos. Sin embargo, en la práctica, el examen de las eficiencias suele desempeñar un papel secundario, lo que apunta a que se trata de un ámbito susceptible de mayor desarrollo.[148]

Por el contrario, en el caso de los efectos coordinados, las predicciones del análisis económico son menos concluyentes. Las condiciones bajo las cuales una concentración facilita la coordinación entre empresas no están claramente establecidas, más allá de modelos teóricos muy específicos, como el de Compte et al. (2002). No resulta, por tanto, sorprendente que sea difícil encontrar ejemplos de intervención basados exclusivamente en esta teoría del daño.

Algo similar ocurre con las concentraciones verticales. Existe una presunción generalmente favorable a que este tipo de operaciones tiende a incrementar el bienestar (Asker, y otros, 2021), al combinar empresas que operan en distintos eslabones de la cadena de valor y ofrecen productos complementarios. Los riesgos anticompetitivos se derivan, fundamentalmente, de los posibles incentivos a la exclusión de rivales, cuya relevancia empírica ha sido confirmada por la literatura.[149] En este contexto, no resulta extraño que la intervención en concentraciones verticales sea relativamente poco frecuente y, cuando se produce, se centre en supuestos bien delimitados.

5. Análisis de los remedios y condiciones

Una vez repasados los principales motivos que llevan a la autoridad española a intervenir en una determinada concentración, el siguiente paso es analizar cómo se articula esa intervención. Desde la entrada en vigor de la LDC, se produce a través de compromisos ofrecidos

[147] Véase, por ejemplo, Whinston (2007): "The general presumption in such models is that, absent efficiencies, prices will rise following a merger. The reason for this presumption is that, holding rival prices or outputs fixed, a merger between sellers of substitute goods will lead them to internalize the negative externality that more aggressive pricing or output choices has on the merger partner."

[148] Para más detalles, véase la consulta de la Comisión a este respecto, en el marco de la revisión de las directrices de la UE en materia de concentraciones: disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_25_1141.

[149] Véase por ejemplo, Slade (2020).

por las partes o de condiciones impuestas por la autoridad destinados a garantizar que la operación no obstaculiza la competencia efectiva.

Estos compromisos y condiciones tienen implicaciones de primer orden sobre el funcionamiento de los mercados. Los remedios estructurales, que incluyen desinversiones completas o parciales, alteran de forma directa la estructura del mercado y modifican la asignación de los derechos de propiedad. Por su parte, los no estructurales limitan el ejercicio de esos derechos por parte de las empresas resultantes de la concentración (Balto, y otros, 2000). Entre ellos se incluyen, por ejemplo, compromisos destinados a impedir el abuso del control sobre determinados activos, así como obligaciones contractuales como licencias obligatorias o compromisos de acceso a infraestructuras.

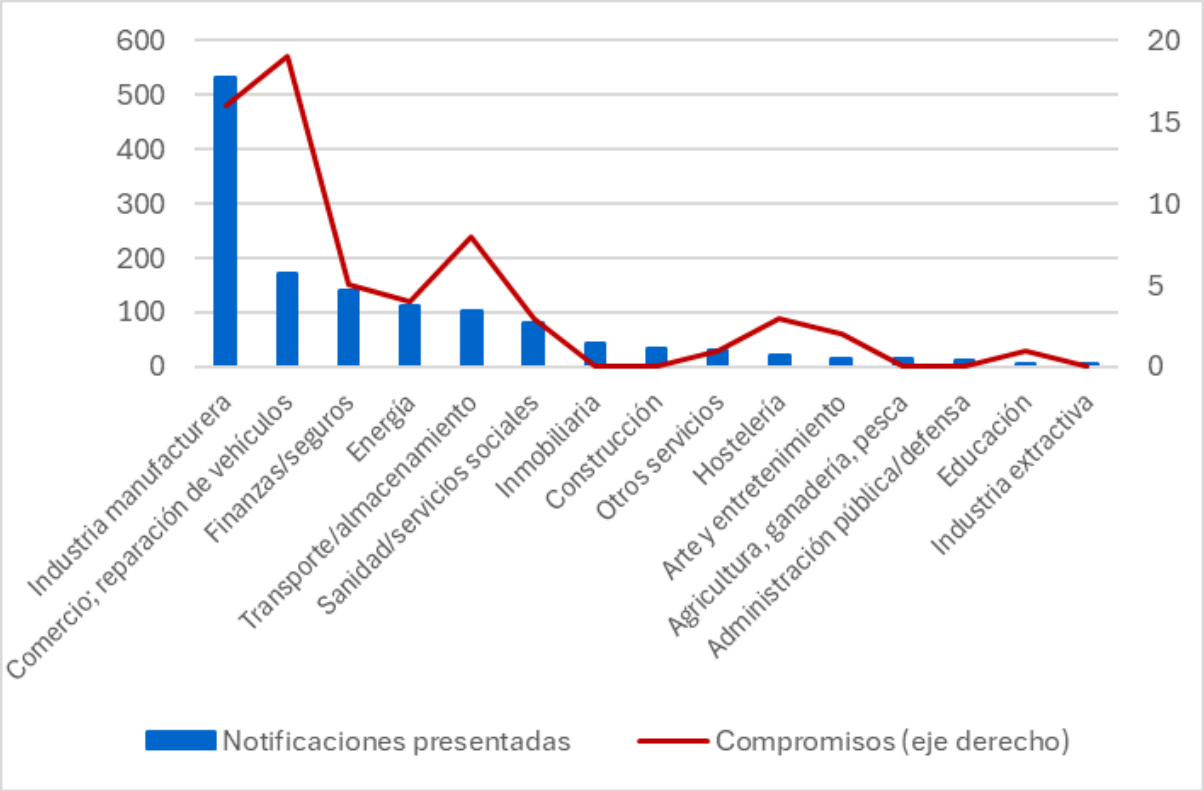
Esta capacidad de diseñar y supervisar remedios ha llevado a parte de la literatura a caracterizar la actuación de las autoridades de competencia como cuasi-regulatoria (Motta et al., 2007). Ello, además, en un contexto especialmente exigente, marcado por plazos de decisión muy ajustados y por la ausencia, en muchos casos, del conocimiento sectorial específico del que disponen los reguladores especializados. Estas circunstancias refuerzan el interés de analizar con mayor detalle cómo se configuran y aplican los remedios en la práctica.

Con este objetivo, he recopilado información sobre todas las concentraciones en las que la CNMC ha impuesto remedios o condiciones desde la entrada en vigor de la LDC hasta finales de 2024. Los datos incluyen información sobre las partes de la transacción, la fecha de notificación, el motivo de la obligación de notificar y el sector afectado. Asimismo, he revisado de manera sistemática los remedios y condiciones impuestos en cada caso, clasificándolos en función de su carácter estructural o no estructural. A continuación, destaco algunos de los resultados más relevantes de este análisis.

En primer lugar, resulta ilustrativo examinar los sectores en los que se concentran las intervenciones. El Gráfico 6 compara, por un lado, el número total de concentraciones notificadas según los anuarios de la CNMC y, por otro, el número de operaciones en las que la autoridad impuso remedios, desagregando ambos por sector.

De esta comparación se desprenden dos patrones claros. Por un lado, la industria manufacturera representa una proporción elevada tanto del total de notificaciones como de las concentraciones en las que se han impuesto remedios. Por otro, las operaciones en el sector del comercio al por mayor y al por menor, así como en el de reparación de vehículos de motor y motocicletas, presentan una mayor probabilidad relativa de concluir con la imposición de condiciones. Se trata, de hecho, del sector más intensamente afectado por la intervención de la autoridad, seguido de la industria manufacturera.

Gráfico 10.
Notificaciones e imposición de remedios, por sectores, 2007-2024



Notas: Cuando una operación figura asociada a varios sectores en el sitio web de la CNMC, se ha asignado el primer sector registrado a efectos de este gráfico.

Fuente: Elaboración propia a partir de metadatos de la web de la CNMC.

En segundo lugar, me fijo en los motivos que activaron la obligación de notificar de las concentraciones que finalmente fueron autorizadas con remedios o condiciones. Este ejercicio permite evaluar hasta qué punto los distintos umbrales de notificación están alineados con la probabilidad de intervención por parte de la autoridad.

La Tabla 2 muestra que el umbral de cuota de mercado desempeña un papel determinante. Más del 91 % de las concentraciones en las que la CNMC impuso remedios cumplían el umbral de notificación basado en la cuota de mercado, de forma exclusiva o conjuntamente con el umbral de facturación. Por el contrario, únicamente un 8,3 % de las autorizaciones condicionadas corresponde a operaciones notificadas exclusivamente por la facturación de las partes, a pesar de que este tipo de transacciones representa en torno al 28 % del total de notificaciones.

Esta asimetría se refleja también en la probabilidad de intervención. Mientras que la CNMC impone remedios en poco más del 1 % de las operaciones que solo cumplen el umbral de facturación, este porcentaje se eleva hasta el 6 % en el caso de las concentraciones que superan el umbral de cuota de mercado.

Estos datos confirman que el impacto estructural de la concentración, reflejado por la cuota de mercado de las partes, constituye un buen predictor de las conclusiones de la autoridad. Asimismo, ponen de relieve que la existencia del umbral de notificación basado en la cuota de mercado ha permitido identificar 40 concentraciones que, a la luz del análisis de la CNMC, presentaban riesgos para la competencia efectiva y que, de otro modo, habrían quedado fuera del escrutinio de la autoridad.

Tabla 2.

Motivo de notificación de las operaciones autorizadas con remedios, 2007-2024

Motivo de notificación	Notificaciones		Autorizadas con compromisos/condiciones	
(a) Cuota de mercado	931	61,4%	40	55,6%
(b) Facturación	424	28,0%	6	8,3%
(a)/(b) Ambos	161	10,6%	26	36,1%
TOTAL	1.516		72	

Notas: (1) La base de datos elaborada por Compass Lexecon obtiene información a partir del momento en el que entra en vigor la LDC (septiembre 2007). (2) En el total de 1.516 notificaciones presentadas solo hay 1.500 resueltas. Las restantes corresponden a: (a) 5 casos de acumulación, (b) 1 caso de inicio de segunda fase en 2024 y (c) 10 notificaciones presentadas en 2024 y resueltas (o aún en curso) en 2025.

Fuente: Elaboración propia a partir de metadatos obtenidos del sitio web de la CNMC.

El tercer aspecto que merece atención es la naturaleza de los remedios y condiciones impuestos por la autoridad. Desde un punto de vista teórico y práctico, los remedios estructurales (la cesión de una planta de producción o de una unidad de negocio) suelen considerarse preferibles, en la medida en que ofrecen una solución duradera a los problemas de competencia identificados y tienen menores costes de implementación y supervisión.[150]

[150] Véase, a este respecto, la Comunicación de la Comisión relativa a las soluciones admisibles con arreglo al Reglamento (CE) no 139/2004 del Consejo y al Reglamento (CE) no 802/2004. La Comisión acepta también la posibilidad de que otros compromisos puedan también impedir que se obstaculice de forma significativa la competencia efectiva, en el párrafo 15; FEDERAL TRADE COMMISSION (enero de 2017) y Duso et al. (2024).

Sin embargo, a menudo las autorizaciones se condicionan a remedios de carácter no estructural, incluyendo obligaciones de acceso a infraestructuras o activos, la concesión de licencias o la limitación de cláusulas de exclusividad.[151]

Tal y como recoge la Tabla 3, los remedios basados exclusivamente en la desinversión de activos se exigieron solo en 12 operaciones, lo que representa menos de una cuarta parte de las concentraciones autorizadas con remedios o condiciones. Además, su aplicación se concentra en un número reducido de sectores. En particular, el sector de la distribución comercial, tanto mayorista como minorista, es el más afectado por este tipo de remedios, con siete de los doce casos identificados.[152]

En otros catorce casos, los remedios estructurales se vieron acompañados de remedios de comportamiento; en total, los remedios incluyeron alguno de comportamiento en un 83% de los casos, incluyendo un 95% de los resueltos en segunda fase. En comparación, los remedios estructurales basados en la desinversión de activos juegan un papel mucho más destacado en otras jurisdicciones, incluyendo la Comisión.[153]

Tabla 3.

Tipo de remedio, por fase de investigación, 2007-2024

Tipo de remedio	Fase 1	Fase 2	TOTAL
Desinversión	11	1	12
Comportamiento	30	16	46
Desinversión y comportamiento	10	4	14
TOTAL	51	21	72

Fuente: Elaboración propia a partir de metadatos obtenidos del sitio web de la CNMC.

[151] Así por ejemplo, entre otras condiciones, en Adeslas/Policlínica San José las partes se comprometieron a la apertura de un centro hospitalario y a prestar asistencia a todas las entidades aseguradoras; en Abertis/Axión y Tradia/Teledifusión Madrid se impuso una obligación de acceso mayorista; en Antena 3/La Sexta se limitó la duración de los contratos de exclusividad a tres años; en Verifone/Hypercom las partes se comprometieron a conceder una licencia; en Schibsted/MILANUNCIOS a firmar un acuerdo de licencia con un tercero para otorgarle la explotación exclusiva de ciertos anuncios clasificados; en Naviera Armas/Trasmediterránea a ceder el uso de amarres y del sistema de expedición de billetes; en Repsol/Petrocat a transferir la gestión de una estación de servicio en Barcelona a un tercero; en Telefónica/DTS a configurar una oferta mayorista de canales premium accesible a competidores, con precios replicables y limitación de los contenidos en exclusiva; y en Areas/Autogrill a liberar cinco establecimientos mediante la resolución anticipada de contratos o la no participación en futuras licitaciones.

[152] Se trata de DIA/GRUPO EL ARBOL, DIA/PLUS, SUPERMERCADOS SABECO/GALERIAS PRIMERO y DIA/ EROSKI -ACTIVOS. En este sector en el que los mercados relevantes son de ámbito local, se trata de un remedio atractivo, por su simplicidad.

[153] De acuerdo al estudio de la Comisión Europea de 2005 sobre remedios, 69 de los 96 casos analizados constituyeron desinversiones (72%). Véase DG COMP, European Commission (octubre de 2005, páginas 17 y 18). Asimismo, Duso et al. (2024) muestra que los términos relacionados con los remedios estructurales, y en particular con las desinversiones, son mencionados con una frecuencia significativamente mayor que aquellos asociados a los remedios de comportamiento en las decisiones de la Comisión.

A diferencia de la relativa simplicidad de las desinversiones, cuyo principal desafío reside en identificar el negocio adecuado, preservar la viabilidad de los activos a ceder y transferirlos a un adquirente que esté dispuesto y sea capaz de competir eficazmente con los vendedores y con otros operadores del sector, los compromisos no estructurales plantean dificultades adicionales que, en algunos casos, pueden poner en riesgo su efectividad.[154]

a) En primer lugar, estos compromisos pueden exigir que la autoridad establezca condiciones de acceso en mercados complejos, respecto de los cuales puede no disponer del grado de conocimiento técnico y sectorial del que sí gozan los reguladores especializados.

b) En segundo lugar, existe el riesgo de que las partes intenten eludir la aplicación del remedio, lo que obliga a la autoridad a diseñar mecanismos de supervisión y seguimiento, con los correspondientes costes administrativos, salvo que sea posible articular sistemas de autocumplimiento eficaces.[155]

A ello se añade que las obligaciones de acceso pueden reducir los incentivos de las partes a invertir, innovar o mejorar la calidad de sus productos, si anticipan que los competidores podrán apropiarse de una parte significativa de los retornos asociados a esas inversiones. Por último, este tipo de compromisos puede introducir vínculos duraderos entre competidores que, en determinadas circunstancias, faciliten la coordinación de su comportamiento en el mercado.

A la luz de estas dificultades, resulta llamativo el frecuente uso de remedios de comportamiento en España. El patrón observado apunta a una aplicación prudente del control de concentraciones, en la que la autoridad parece priorizar soluciones que preservan la estructura de los mercados siempre que sea posible, incluso a costa de recurrir a instrumentos cuya eficacia depende de un diseño y una supervisión particularmente exigentes.

6. Conclusiones y reflexión a futuro

Del análisis precedente se desprende que el sistema español de control de concentraciones se ha caracterizado por una intervención relativamente acotada, centrada de forma prioritaria en evitar reducciones de la competencia derivadas de la unión de competidores directos. Las actuaciones de la autoridad se dirigen fundamentalmente a las concentraciones horizontales y descansan en buena medida en presunciones estructurales, en las que la cuota de mercado combinada de las partes y el nivel de concentración del mercado siguen desempeñando un papel determinante. Al mismo tiempo, la práctica revela una preferencia por remedios de comportamiento frente a soluciones estructurales, una opción que, si bien reduce la irreversibilidad de la intervención, introduce una complejidad significativa en el diseño, la implementación y la supervisión de las decisiones.

¿En qué dirección evolucionará este sistema a partir de ahora? ¿Qué factores influirán en su desarrollo en los próximos años? La actuación de la autoridad española se inscribe en

[154] DG COMP, European Commission (octubre de 2005, pág. 18 y 19).

[155] De hecho, la CNMC ha emitido al menos 33 expedientes de vigilancia de Concentraciones desde 2012, como se puede comprobar en su página web.

un contexto de reflexión y revisión a escala europea. La Comisión Europea ha iniciado un proceso de actualización de sus Directrices sobre concentraciones precisamente para adaptar el marco analítico a transformaciones profundas de la economía, como la digitalización, el aumento de la concentración en determinados sectores y la creciente importancia de la innovación y los efectos dinámicos. Esta revisión responde, por un lado, a la necesidad de incorporar los desarrollos económicos y jurisprudenciales de las últimas dos décadas y, por otro, a debates cada vez más intensos sobre el control de concentraciones.

En este contexto, se han multiplicado las voces que vinculan el aumento de la concentración empresarial con fenómenos como la desaceleración de la productividad, el estancamiento de los salarios, el aumento de precios o la menor intensidad inversora en algunos sectores.[156,157]

Al mismo tiempo, el debate europeo está marcado por tensiones en sentido contrario. La discusión en torno a la creación de "campeones europeos", que cobró especial visibilidad tras la prohibición de la fusión entre Siemens y Alstom en 2019, ha puesto de relieve la presión para que la política de competencia tenga en cuenta consideraciones de escala, resiliencia y competitividad internacional.

Estos debates adquieren una relevancia particular en el ámbito de la economía digital.[158] Tradicionalmente, el control de concentraciones se ha centrado en los efectos a corto plazo sobre precios. Sin embargo, en mercados caracterizados por externalidades de red, economías de escala y dinámicas de innovación aceleradas, los efectos a largo plazo sobre la inversión, la innovación y la estructura competitiva son cruciales.[159] En estos entornos, el control de concentraciones desempeña un papel esencial para preservar la contestabilidad de los mercados, evitando tanto las adquisiciones defensivas como las denominadas "adquisiciones asesinas" (Cunningham et al., 2021).

La revisión de las Directrices parece orientarse, no tanto a abandonar el objetivo central de preservar la competencia efectiva, como a integrar de forma más explícita estas preocupaciones en el análisis, aclarando el papel de las eficiencias, la innovación y los efectos dinámicos, sin relajar los estándares probatorios ni sustituir el control de concentraciones por

[156] Algunas referencias relevantes son Philippon (2019), Barkai (2020), De Loecker, y otros (2019), De Loecker, y otros (2021), Autor, y otros (2017), Autor, y otros (2020), Azar, y otros (2017), Azar, y otros (2024), Gutierrez , y otros (2016), Berger, y otros (2022).

[157] Existen explicaciones alternativas a la caída del peso de los salarios, como el impacto del cambio tecnológico, la globalización, el crecimiento relativo de las empresas más eficientes, o la reducción del coste relativo del capital resultado del cambio tecnológico en la medida que permite explicar por qué la caída del peso de los salarios se ha producido solamente en los sectores más intensivos en capital y donde los cambios tecnológicos han tenido un mayor impacto sobre el coste relativo de la mano de obra (véanse Karabarbounis y Neiman, 2014; Elsby, Hobijn y Sahin, 2013; Autor, Dorn, Katz, Patterson y Van Reenen, 2017; Díez Catalán, 2018). También es relevante la perspectiva desde la organización industrial que aportan Berry, Gaynor y Scott Morton (2019).

[158] Para un excelente análisis de muchas de estas cuestiones, véase Tirole, J. (2019).

[159] En el ámbito comunitario, el análisis de los efectos de la fusión entre DowChemical y DuPont se centró en los incentivos de las partes fusionadas para invertir en I+D en el mercado de los plaguicidas, y dio lugar a un intenso debate sobre los efectos de las concentraciones horizontales sobre la innovación. Algunos ejemplos son Federico, G., G. Langus y T. Valletti (2017). "A simple model of mergers and innovation," Economics Letters, vol. 157(C) o J. Padilla (2019). "Revisiting the Horizontal Mergers and Innovation Policy Debate", Journal of European Competition Law and Practice, 10(6).

una política industrial encubierta. Sin duda alguna, esta revisión tendrá repercusiones en el control de concentraciones a nivel nacional, y habrá ocasión de valorar sus consecuencias en ediciones futuras de este anuario.

Bibliografía

ANDRADE, G. y STAFFORD, E. 2004. Investigating the economic role of mergers. *Journal of Corporate Finance*, Vol. 10(1).

ASHENFELTER, O., HOSKEN, D. y WEINBERG , M. 2015. Efficiencies brewed: Pricing and consolidation in the US beer industry. *RAND Journal of Economics,* 46(2).

ASKER, J. y NOCKE, V. 2021. Collusion, Mergers, and Related Antitrust Issues, in Ha*ndbook of Industrial Organization*, Vol. 5, n.º 1, Elsevier, pp. 177–279.

AUTOR, D., et al. 2017. Concentrating on the Fall of the Labor Share. *American Economic Review*, 107: 180–85.

AUTOR, D., et al. 2020. The Fall of the Labor Share and the Rise of Superstar Firms. *Quarterly Journal of Economics*, 135 (2).

AZAR, J., MARINESCU, I. y STEINBAUM, M. 2017. Labor Market Concentration. *Journal of Human Resources*.

AZAR, J., EMILIANO HUET-VAUGHN, IOANA MARINESCU, BLEDI TASKA y TILL VON WACHTER. 2024. Minimum Wage Employment Effects and Labor Market Concentration. *The Review of Economic Studies*, Vol. 91 (4.

BALTO, D. y PARKER, R. 2000. The Evolving Approach to Merger Remedies, en FEDERAL TRADE COMMISSION. *Antitrust Report*. Disponible en: https://www.ftc.gov/es/public-statements/2000/05/evolving-approach-merger-remedies.

BARKAI, S. 2020. Declining Labor and Capital Shares.The Journal of Finance, Vol 75 (5).

BERGER, D., HERKENHOFF, K. y MONGEY , S. 2022. Labor Market Power. *American Economic Review, Vol. 112, no. 4*.

BERRY, S., GAYNOR, M. y SCOTT MORTON, F. 2019. Do Increasing Markups Matter? Lessons from Empirical Industrial Organization. *Journal of Economic Perspectives*, 33 (3).

BESANKO, D. y SPULBER , D. 1993. Contested Mergers and Equilibrium Antitrust Policy. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 9 (1).

BRAGUINSKY, S., ATSUSHI OHYAMA, TETSUJI OKAZAKI Y CHAD SYVERSON. 2015. Acquisitions, productivity, and profitability: evidence from the Japanese cotton spinning industry. *American Economic Review*, 105(7).

COMPTE, O., JENNY, F. Y REY, P. 2002. Capacity Constraints, Mergers and Collusion. *European Economic Review*, 46(1).

CUNNINGHAM, C., EDERER, F. Y MA, S. 2021. Killer Acquisitions. *Journal of Political Economy* , vol. 129 , no. 3.

DE LOECKER, J., EECKHOUT , J. y UNGER , G. 2019. The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications. *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 135 (2).

DE LOECKER, J., EECKHOUT, J. y MONGEY, S. 2021. Quantifying Market Power and Business Dynamism in the Macroeconomy. NBER working paper no. 28761.

DELGADO RUIZ-GALLARDÓN, I. 2019. Umbrales de notificación: análisis comparativo entre España y la Unión Europea y los retos de la era digital. Anuario de la Competencia, Fundación ICO, 2019.

DG COMP, European Commission. 2005. *Merger Remedies Study.* Disponible en: https://appliedantitrust.com/13_merger_review/3_remedies_eu/ec_merger_remedies_study10_2005.pdf, Octubre de 2005.

DÍEZ CATALÁN, C. 2018. The Labor Share in the Service Economy. Documento de Trabajo, Universidad de Minnesota, 2018.

DUSO, T., BERNHARDT, L., y PIECHUCKA, J. (2024). The evolution of 'theories of harm'in EU merger control. *Oxford Review of Economic Policy*, *40*(4), 729-762.

ELSBY, M., HOBIJN , B. y SAHIN, A. 2013. The Decline of the U.S. Labor Share. *Quarterly Journal of Economics*, 129: 61–103, 2013.

FEDERAL TRADE COMMISSION. Enero de 2017. *The FTC's Merger Remedies 2006-2012: A Report of the Bureaus of Competition and Economics.* Disponible en: https://www.ftc.gov/system/files/documents/reports/ftcs-merger-remedies-2006-2012-report-bureaus-competition-economics/p143100_ftc_merger_remedies_2006-2012.pdf, Enero de 2017.

FEDERICO, G., LANGUS , G. y VALLETTI , T. 2017. A simple model of mergers and innovation. *Economics Letters*, vol. 157(C), 2017.

GUERRA FERNÁNDEZ, A. y RODRÍGUEZ ENCINAS, A. 2007. La Nueva Ley de Defensa de la Competencia: Principales Novedades. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 18.

GUTIERREZ, G. y PHILIPPON, T. 2016. Investment-less Growth: An Empirical Investigation. *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall.

KARABARBOUNIS , L. y NEIMAN, B. 2014. The Global Decline of the Labor Share. *Quarterly Journal of Economics*, 129: 61–103.

MOTTA, M., POLO, M. y VASCONCELOS , H. 2007. Merger Remedies in the European Union: An Overview. *The Antitrust Bulletin* 52 (3-4), 603-631.

OECD. 2016. *Local Nexus and Jurisdictional Thresholds in Merger Control.*

PADILLA, J. 2019. Revisiting the Horizontal Mergers and Innovation Policy Debate. *Journal of European Competition Law and Practice*, 10(6).

PHILIPPON, T. 2019. *The Great Reversal: How America Gave Up on Free Markets.* Harvard University Press.

SDC. 2006. *Informe Anual 2006*.

SLADE, M. 2020. Vertical Mergers: A Survey of Ex Post Evidence and Ex Ante Evaluation Methods. *Review of Industrial Organization*, 58.

TIROLE, J. 2023. *Competition and the Industrial Challenge for the Digital Age.* s.l. : Annual Review of Economics, Vol. 15, pp. 573-605, 2023, Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=4577341 or http://dx.doi.org/10.1146/annurev-economics-090622.

WHINSTON, M. D. 2007. Antitrust Policy toward Horizontal Mergers. *Handbook of Industrial Organization*, vol. 3, Elsevier.

WOLLMANN, T. G. 2019. *Stealth Consolidation: Evidence from an Amendment to the Hart-Scott-Rodino Act. American Economic Review: Insights*, Vol. 1(1).