Concentraciones económicas

EJ. 5 · TEMA 27

Normativa nacional. Definición de concentración. Umbrales de notificación y efectos suspensivos de la misma. Definición de los mercados de referencia. Procedimiento nacional de control de concentraciones. Sanciones.

Ejercicio 5 · Esquema del tema 27 · Actualizado el 27 de octubre de 2026

01 INTRODUCCIÓN
02 NORMATIVA SOBRE CONCENTRACIONES ECONÓMICAS
03 DEFINICIÓN DE CONCENTRACIÓN
04 UMBRALES DE NOTIFICACIÓN Y EFECTOS SUSPENSIVOS DE LA MISMA
05 DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS DE REFERENCIA
06 PROCEDIMIENTO NACIONAL DE CONTROL DE CONCENTRACIONES
07 SANCIONES
08 CONCLUSIÓN

01 INTRODUCCIÓN

La competencia efectiva obliga a las empresas a ser eficientes y traslada las ganancias al consumidor en forma de precios más bajos, calidad e innovación. La política de defensa de la competencia se articula en dos planos. En el europeo, la Unión tiene competencia exclusiva para fijar las normas de competencia (arts. 101 a 109 TFUE). En el nacional, la norma básica es la **Ley 15/2007**, de Defensa de la Competencia (LDC), que regula las conductas prohibidas, el control de concentraciones y el análisis de ayudas públicas, y cuya aplicación corresponde a la CNMC y a los órganos autonómicos.

Las concentraciones son una vía legítima de crecimiento que genera eficiencias, pero pueden alterar de forma duradera la estructura del mercado. Por eso, a diferencia de las conductas prohibidas, que se sancionan después, se someten a un control previo, porque una vez ejecutadas es muy difícil deshacerlas.

02 NORMATIVA SOBRE CONCENTRACIONES ECONÓMICAS

2.1 Evolución y fundamento

El control de concentraciones nació en EEUU con la Clayton Act de 1914. Persigue tres riesgos:

- Efectos unilaterales, cuando la empresa resultante puede subir precios por sí sola.
- Efectos coordinados, cuando la operación facilita que los competidores restantes alineen su conducta.
- Efectos de exclusión en operaciones verticales o de conglomerado, al cerrar a los rivales el acceso a insumos o clientes.

2.2 Normativa europea

El régimen vigente es el **Reglamento (CE) 139/2004**, desarrollado por el Reglamento de Ejecución (UE) 2023/914. Sus rasgos esenciales son:

- Criterio SIEC: la Comisión declara incompatibles las concentraciones que obstaculicen de forma significativa la competencia efectiva, en particular por crear o reforzar una posición dominante.
- Ventanilla única: las concentraciones de dimensión comunitaria se notifican solo a la Comisión y los Estados miembros no les aplican su Derecho nacional.
- Remisiones entre la Comisión y los Estados miembros (arts. 4.4, 4.5, 9 y 22).

En septiembre de 2024 el Tribunal de Justicia, en Illumina/Grail, limitó el uso del art. 22 para operaciones que no superan ningún umbral nacional.

2.3 Normativa nacional

La **Ley 15/2007** amplió el concepto de concentración, mantuvo la notificación obligatoria con efecto suspensivo, creó un procedimiento abreviado y atribuyó la decisión a la autoridad de competencia, reservando al Consejo de Ministros una intervención excepcional por razones de interés general. Se regula en los arts. 7 a 10 (aspectos sustantivos) y 55 a 60 (procedimiento) de la LDC y en el **Real Decreto 261/2008**. Las reformas más relevantes son la **Ley 2/2011**, con una excepción al umbral de cuota para empresas pequeñas, y el **Real Decreto-ley 5/2023**, que modificó los plazos.

Este control no debe confundirse con el de inversiones extranjeras del art. 7 bis de la Ley 19/2003, que atiende a razones de seguridad, orden y salud públicas. Una misma operación puede tener que superar ambos.

03 DEFINICIÓN DE CONCENTRACIÓN

3.1 Concepto

Según el art. 7.1 de la LDC, hay concentración cuando se produce un **cambio estable del control** de la totalidad o de parte de una o varias empresas como consecuencia de:

- La fusión de dos o más empresas anteriormente independientes.
- La adquisición del control de la totalidad o de parte de una o varias empresas, por una empresa o por personas que ya controlen al menos otra.
- La creación de una empresa en participación y, en general, la adquisición del control conjunto, cuando desempeñen de forma permanente las funciones de una entidad económica autónoma.

La definición coincide con la del art. 3 del Reglamento (CE) 139/2004.

3.2 El control

Control. Posibilidad de ejercer una influencia decisiva sobre una empresa, mediante derechos de propiedad o de uso de activos, contratos o cualquier otro medio (art. 7.2). Es exclusivo cuando una sola empresa decide, por mayoría de votos (de iure)

o porque con menos participación puede imponerse por la dispersión del capital (de facto), y conjunto cuando dos o más empresas deben ponerse de acuerdo en las decisiones estratégicas porque cada una tiene derecho de veto.

Lo relevante es el cambio en la calidad del control, no el porcentaje adquirido. Pasar de control conjunto a exclusivo es una concentración, y comprar una participación minoritaria sin derechos de veto no lo es.

3.3 Operaciones excluidas

El art. 7.3 excluye, entre otras, las reestructuraciones dentro de un mismo grupo, la tenencia temporal de acciones por entidades financieras para revenderlas sin ejercer los derechos de voto para influir en la estrategia, y la adquisición de control por un administrador concursal o figura similar.

04 UMBRALES DE NOTIFICACIÓN Y EFECTOS SUSPENSIVOS DE LA MISMA

4.1 Reparto entre la Comisión y la CNMC

Corresponde a la Comisión, en exclusiva, el control de las concentraciones de dimensión comunitaria (art. 1 del Reglamento (CE) 139/2004):

- Umbral principal: volumen de negocios mundial conjunto superior a 5.000 M€ y volumen en la Unión de al menos dos empresas superior a 250 M€ cada una.
- Umbral alternativo: volumen mundial conjunto superior a 2.500 M€, superior a 100 M€ en al menos tres Estados miembros, con al menos dos empresas por encima de 25 M€ en cada uno, y volumen en la Unión de al menos dos empresas superior a 100 M€ cada una.

En ambos casos no hay dimensión comunitaria si cada empresa realiza más de dos tercios de su volumen en la Unión en un mismo Estado miembro. Las concentraciones de dimensión comunitaria quedan fuera de la LDC (art. 8.2), salvo que la Comisión las remita a España según el art. 9 del Reglamento. A la inversa, la CNMC puede pedir a la Comisión que examine una operación que afecta al comercio entre Estados miembros (art. 22).

4.2 Umbrales nacionales

Sin dimensión comunitaria, el art. 8.1 de la LDC obliga a notificar a la CNMC si se cumple al menos uno de dos umbrales alternativos:

- Cuota de mercado: que se adquiera o incremente una cuota igual o superior al **30 %** del mercado relevante en el ámbito nacional o en un mercado geográfico definido dentro del mismo. Desde la Ley 2/2011 quedan exentas las operaciones en que el volumen de negocios en España de la empresa adquirida no supere 10 M€, siempre que las partícipes no tengan una cuota igual o superior al 50 % en ninguno de los mercados afectados.
- Volumen de negocios: que el volumen global en España del conjunto de los partícipes supere **240 M€** en el último ejercicio contable, siempre que al menos dos de ellos realicen individualmente en España más de **60 M€**.

El umbral de cuota es una peculiaridad española. Capta operaciones de poco volumen pero relevantes, como la compra de empresas innovadoras por un líder, pero ofrece menos seguridad jurídica, porque obliga a definir el mercado para saber si se debe notificar.

4.3 Obligación de notificar y efecto suspensivo

El art. 9 establece las reglas básicas:

- Las concentraciones que superan los umbrales deben notificarse a la CNMC antes de su ejecución.
- Efecto suspensivo: la operación no puede ejecutarse hasta que recaiga y sea ejecutiva la autorización expresa o tácita. Ejecutarla antes (gun jumping) es una infracción grave.
- Notifican conjuntamente las partes de una fusión, de una empresa en participación o de una adquisición de control conjunto, e individualmente quien adquiere el control exclusivo.
- Las OPA pueden lanzarse antes de la autorización si se notifican a la CNMC en los cinco días siguientes a la solicitud de autorización a la CNMV y el comprador no ejerce los derechos de voto, salvo dispensa de la CNMC para salvaguardar el valor de su inversión.
- Si no se notifica, la CNMC puede requerir de oficio la notificación y sancionar el incumplimiento.
- La CNMC puede levantar la suspensión a petición motivada, ponderando el perjuicio para las partes frente al perjuicio para la competencia, y condicionar ese levantamiento.

05 DEFINICIÓN DE LOS MERCADOS DE REFERENCIA

Definir el mercado de referencia es el paso previo para calcular cuotas, comprobar el umbral del 30 % y valorar el poder de mercado. La CNMC sigue la Comunicación de la Comisión de 2024, que sustituyó a la de 1997. El mercado tiene dos dimensiones:

- **Mercado de producto.** Comprende los productos o servicios que los consumidores consideran intercambiables por sus características, su precio y su uso. El criterio principal es la sustituibilidad de la demanda, que suele analizarse con la prueba SSNIP: si los clientes responden a una subida pequeña pero significativa y no transitoria del precio, del 5 al 10 %, desplazándose a otro producto, este forma parte del mismo mercado. Cuenta también la sustituibilidad de la oferta, cuando otros fabricantes pueden producir el bien a corto plazo y sin costes significativos.
- **Mercado geográfico.** Zona en la que las empresas ofrecen sus productos y las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas y distintas de las de zonas vecinas. Influyen los costes de transporte, la regulación, las preferencias y las diferencias de precios. Puede ser mundial, europeo, nacional, regional o local.

La Comunicación de 2024 incorpora la economía digital: mercados de precio cero, ecosistemas de productos conectados, competencia en innovación y cuotas medidas con indicadores distintos de las ventas, como la capacidad o el número de usuarios.

06 PROCEDIMIENTO NACIONAL DE CONTROL DE CONCENTRACIONES

6.1 Criterios de valoración

Según el art. 10 de la LDC, la CNMC valora si la concentración puede obstaculizar el mantenimiento de una competencia

efectiva en todo o parte del mercado nacional. Tiene en cuenta, entre otros factores:

- La estructura de los mercados, la posición y el poder económico y financiero de las empresas y la competencia real o potencial.
- Las alternativas de proveedores y clientes y las barreras de entrada.
- El poder de negociación de la demanda o de la oferta.
- Las eficiencias económicas y la medida en que se trasladan a los consumidores.

Analiza también las restricciones accesorias, como las cláusulas de no competencia del vendedor, que solo se aceptan si están directamente vinculadas a la operación y son necesarias para ella. Los criterios de interés general del art. 10.4, ajenos a la competencia, solo puede utilizarlos el Consejo de Ministros.

6.2 Notificación

El procedimiento (arts. 55 a 60 de la LDC) se inicia con la notificación en el formulario reglamentario, sujeta a una tasa. Antes cabe una consulta previa y es habitual la prenotificación a la Dirección de Competencia. Se admite un formulario abreviado (art. 56) cuando la operación no plantea, en principio, problemas: ausencia de solapamientos, cuotas muy reducidas, paso de control conjunto a exclusivo o empresas en participación sin actividad, o con actividad marginal, en España.

6.3 Primera fase

La Dirección de Competencia instruye y eleva una propuesta a la Sala de Competencia, que resuelve en **un mes** desde la notificación completa, reducido a **15 días** en los formularios abreviados con prenotificación tras el Real Decreto-ley 5/2023. Puede:

- Autorizar la operación.
- Subordinar la autorización a compromisos propuestos por las partes.
- Acordar la segunda fase, si puede obstaculizar la competencia efectiva.
- Remitir la operación a la Comisión Europea según el art. 22 del Reglamento (CE) 139/2004.
- Archivar el expediente en los casos previstos en la Ley.

Si no resuelve en plazo, la operación se entiende autorizada por silencio positivo (art. 38).

6.4 Segunda fase

Dura un máximo de **tres meses** desde su inicio. La Dirección publica una nota sucinta para alegaciones de terceros y del Consejo de Consumidores y Usuarios, pide un informe no vinculante a la Comunidad Autónoma cuando la operación incide de forma significativa en su territorio y notifica a las partes un pliego de concreción de hechos. Las partes pueden proponer compromisos, lo que amplía los plazos (art. 59). La Sala puede autorizar, subordinar la autorización a compromisos o condiciones, prohibir la operación o archivar.

Los compromisos pueden ser estructurales, como la desinversión de activos, o de comportamiento, como el acceso de terceros a infraestructuras. Su incumplimiento es infracción muy grave.

6.5 Intervención del Consejo de Ministros

Cuando en segunda fase la CNMC prohíbe la operación o la condiciona, el Ministro de Economía, Comercio y Empresa puede elevarla al Consejo de Ministros en **15 días**, por razones de interés general distintas de la competencia (art. 60). El Consejo puede confirmar la resolución o autorizar la operación, con o sin condiciones, en **un mes**, atendiendo a la defensa y seguridad nacional, la seguridad o salud públicas, la libre circulación de bienes y servicios, el medio ambiente, la I+D y los objetivos de la regulación sectorial (art. 10.4).

El caso más relevante es la OPA de BBVA sobre Banco Sabadell. La CNMC la autorizó en segunda fase con compromisos el 30 de abril de 2025 y el Consejo de Ministros, el 24 de junio de 2025, con la condición de mantener personalidad jurídica, patrimonio y autonomía de gestión separados durante al menos tres años, prorrogables hasta cinco. La OPA no prosperó en octubre de 2025.

6.6 Actividad reciente

La CNMC resuelve la gran mayoría de operaciones en primera fase y por el procedimiento abreviado. Según la Memoria 2025, se notificaron 123 concentraciones, en torno al 71 % con formulario abreviado, y se abrieron ocho segundas fases. En octubre de 2025 adoptó su primera prohibición, la adquisición del IRAB por Curium, al considerar insuficientes los compromisos de comportamiento para un problema estructural.

07 SANCIONES

El Título V de la LDC (arts. 61 a 70) regula el régimen sancionador común a las conductas prohibidas y a las concentraciones. La conducta de una empresa es imputable también a las sociedades que la controlan, salvo que su comportamiento económico no venga determinado por ellas (art. 61). El art. 62 clasifica las infracciones:

- Leves: entre otras, la notificación presentada fuera de plazo o tras un requerimiento de oficio de la CNMC.
- Graves: el falseamiento de la libre competencia por actos desleales, la ejecución de una concentración antes de notificarla o de su autorización y la obstrucción a la investigación.
- Muy graves: la conducta colusoria (art. 1), el abuso de posición de dominio (art. 2) y el incumplimiento de resoluciones, condiciones o compromisos, en conductas o en concentraciones.

Las multas del art. 63 se calculan sobre el volumen de negocios total mundial del infractor en el ejercicio anterior, con un máximo del **1 %** para las leves, el **5 %** para las graves y el **10 %** para las muy graves. Si no se puede delimitar ese volumen, van de 100.000 a 500.000 euros las leves, de 500.001 a 10 millones las graves y de más de 10 millones las muy graves. Los representantes legales y directivos que hayan intervenido en el acuerdo pueden ser multados con hasta 60.000 euros.

El importe concreto depende del art. 64, con agravantes y atenuantes. La CNMC puede imponer multas coercitivas de hasta el 5 % del volumen de negocios diario medio (art. 67). Las infracciones prescriben a los cuatro años las muy graves, a los dos las graves y al año las leves (art. 68), y las sanciones son públicas (art. 69). En 2025 la CNMC impuso 23,3 M€ en multas por incumplimiento de resoluciones y ejecución anticipada de concentraciones. En el plano europeo, el art. 14 del Reglamento

(CE) 139/2004 permite multas de hasta el 1 % del volumen de negocios por información inexacta y de hasta el 10 % por no notificar, ejecutar antes de la autorización o incumplir una decisión.

08 CONCLUSIÓN

El control de concentraciones es el instrumento preventivo de la política de competencia. El sistema español combina un reparto claro de competencias con la Comisión, umbrales alternativos de volumen de negocios y de cuota, un procedimiento rápido para la mayoría de operaciones, un análisis en profundidad para las de riesgo y la intervención del Gobierno reservada a razones de interés general. Quedan dos debates: cómo captar las adquisiciones de empresas innovadoras que no alcanzan los umbrales, tras Illumina/Grail, y cómo equilibrar la competencia con el deseo de favorecer empresas de mayor tamaño.