

Revisión de las Directrices sobre control de concentraciones:

¿Un catalizador para la innovación y el crecimiento en Europa?

Índice

1.

Resumen ejecutivo

2.

Antecedentes y contexto

3.

Partiendo de lo básico:
las nuevas Directrices deben reflejar
adecuadamente todas las dimensiones del
bienestar de los consumidores

4.

Un análisis exhaustivo de todas las
dimensiones del bienestar de los consumidores
exige un cambio en el enfoque económico actual

5.

¿Qué papel deben desempeñar la **inversión**
y la **innovación**, la **sostenibilidad**, la
competitividad y la **resiliencia** en las
nuevas Directrices?

6.

Propuesta técnica de Telefónica
para la evaluación de concentraciones

*

Referencias

Resumen ejecutivo

Telefónica lleva defendiendo mucho tiempo una revisión fundamental del marco europeo de control de concentraciones. La actual revisión de las Directrices sobre control de concentraciones ("Directrices") es una gran oportunidad para que la Comisión materialice los objetivos del mandato 2024-2029 centrado en el apoyo a la innovación, la resiliencia y el crecimiento de la economía europea. Este documento resume la propuesta de Telefónica para la revisión de las Directrices.

Las nuevas Directrices deben reflejar adecuadamente todas las dimensiones del bienestar de los consumidores | La Comisión se enfrenta a un reto complejo: integrar nuevos objetivos políticos, como la resiliencia, la eficiencia, la innovación y la seguridad, en un marco históricamente centrado en la preservación de las estructuras de mercado y el control de los efectos sobre los precios.

El enfoque tradicional de eficiencia estática, centrado en gran medida en los factores de demanda y relaciones entre precios y costes, ha demostrado ser demasiado limitado para captar todo el alcance del bienestar de los consumidores, sobre todo porque descuida la dinámica de la oferta y los indicadores de bienestar más amplios. Para garantizar un análisis técnico de todos los objetivos del control de concentraciones, la Comisión debería introducir en el análisis todos los parámetros del bienestar de los consumidores: precio, calidad, innovación y capacidad de elección.

Un análisis exhaustivo exige un cambio en el enfoque económico actual | Un enfoque económico modernizado de la política de competencia debe ir más allá del análisis estático basado en los precios y reconocer cómo operan, invierten e innovan las empresas en condiciones de mercado reales. Esto implica examinar las funciones de producción del lado de la oferta, el riesgo y la incertidumbre, y alinear las evaluaciones de competencia con las realidades de la toma de decisiones empresariales.



Al centrarse en la innovación, los ciclos de inversión, el crecimiento de la productividad y los beneficios legítimos como señales de eficiencia y asunción de riesgos, el análisis del control de concentraciones puede captar mejor los procesos dinámicos que impulsan el bienestar a largo plazo, la resiliencia y el crecimiento económico sostenible.

Propuesta técnica de Telefónica para el análisis de concentraciones | Telefónica propone que la Comisión incorpore todas las dimensiones del bienestar de los consumidores, basándose en el enfoque económico de la eficiencia dinámica, en todas las etapas del análisis.

- Esto incluye **evaluar la competencia antes y después de la concentración**, no solo en términos de precio, sino también de calidad, innovación y capacidad de elección, teniendo en cuenta factores relacionados como la sostenibilidad y la resiliencia, y un análisis exhaustivo de la oferta y de la función de producción de las empresas.
- **Las eficiencias** deben evaluarse en todas las dimensiones de la competencia con un nivel de prueba viable equivalente al que se aplica para demostrar una pérdida de competencia, con plazos alineados con los ciclos de inversión e innovación y análisis contrafactuales específicos para cada caso, respaldados por la opinión de expertos. Las evaluaciones deben tener en cuenta los efectos que potencian la rivalidad y los beneficios fuera del mercado, reflejando los objetivos más amplios de la UE.
- Cuando los incentivos posteriores a la concentración sean inciertos, **los remedios** de inversión pueden ser adecuados para garantizar que la entidad fusionada aproveche su escala y sus capacidades para promover la competitividad, la sostenibilidad, la resiliencia y la autonomía estratégica, siguiendo precedentes como el caso Vodafone/Hutchinson en Reino Unido.

En resumen, el control de concentraciones debe integrar de manera holística la eficiencia dinámica, las múltiples dimensiones del bienestar de los consumidores y los beneficios económicos más amplios para actuar como un auténtico catalizador de la innovación y el crecimiento en Europa.



2.

Antecedentes y contexto

Telefónica lleva mucho tiempo defendiendo la necesidad de una revisión exhaustiva del marco europeo de control de concentraciones, empezando por su fundamento: el Reglamento de control de concentraciones de la UE. Tras más de dos décadas en vigor, hace tiempo que se debería haber llevado a cabo una reevaluación exhaustiva tanto de sus aspectos sustantivos como procedimentales.

Aunque en esta ocasión no se ha aprovechado la oportunidad de revisar el Reglamento, Telefónica acoge con satisfacción las claras señales de reforma de la Comisión para el mandato 2024-2029. Tanto la Carta de Misión dirigida a la vicepresidenta ejecutiva Teresa Ribera como la Brújula de la Competitividad piden explícitamente una revisión de las Directrices sobre concentraciones, proceso que la Comisión Europea está llevando a cabo actualmente.

Un mandato para apoyar la innovación, la resiliencia y el crecimiento

En la Carta de Misión¹, la presidenta de la Comisión Europea otorga un mandato claro a la vicepresidenta ejecutiva para una Transición Limpia, Justa y Competitiva para modernizar la política de competencia de la UE con el fin de apoyar a las empresas europeas para que innoven, compitan y crezcan. Además, incluye el mandato expreso de revisar las Directrices horizontales sobre control de concentraciones para *"dar la importancia adecuada a las necesidades más acuciantes de la economía europea en materia de resiliencia, eficiencia e innovación, los horizontes temporales y la intensidad de la inversión de la competencia en determinados sectores estratégicos, y el cambio en el entorno de defensa y seguridad"*.

La Brújula de la Competitividad 2025² también destaca que un nuevo enfoque, más orientado a los objetivos comunes, debe reflejarse en las Directrices revisadas para evaluar las concentraciones *"de modo que se conceda la importancia adecuada a la innovación, la resiliencia y la intensidad de la inversión de la competencia en determinados sectores estratégicos, a la luz de las necesidades acuciantes de la economía europea"*.

Para apoyar los objetivos que la Comisión pretende alcanzar con la revisión de las Directrices sobre concentraciones, hay dos pasos que son fundamentales y esenciales. En primer lugar, es necesario que la Comisión tenga en cuenta el concepto completo de bienestar del consumidor: precio, calidad, capacidad de elección e innovación en todas las etapas de la evaluación del control de concentraciones. El segundo paso es una condición sine qua non para lograr el primero: es necesario cambiar la teoría económica en la que se basa el análisis del control de concentraciones.



3.

Partiendo de lo básico: las nuevas Directrices deben reflejar adecuadamente todas las dimensiones del bienestar de los consumidores

La tarea encomendada a la vicepresidenta ejecutiva Teresa Ribera y a la DG de Competencia para el mandato actual es innegablemente compleja, ya que implica revisar el marco de control de concentraciones integrando nuevos objetivos como la resiliencia, la eficiencia, la innovación y el nuevo panorama de defensa y seguridad, algunos de los cuales, hasta ahora, no se habían considerado elementos esenciales de la evaluación del control de concentraciones de la Comisión.

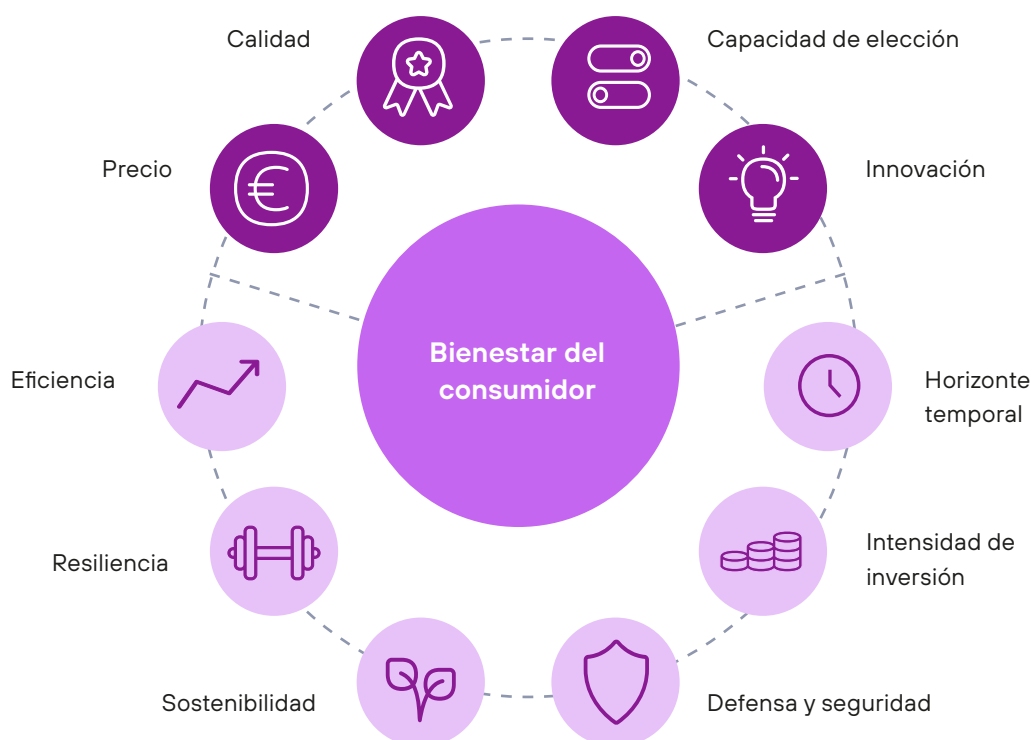
Tradicionalmente, la Comisión ha evaluado las concentraciones con un enfoque limitado a la preservación de las estructuras de mercado existentes en el momento de plantearse las fusiones, principalmente a través del prisma de los efectos sobre los precios, siguiendo un enfoque de eficiencia estática. Si bien este enfoque ha ofrecido un conjunto claro de indicadores clave de rendimiento y una metodología bien definida, ha dado lugar a una interpretación de la competencia casi exclusivamente en términos de relaciones entre precios y costes, y de factores relacionados con la demanda, descuidando el análisis de la oferta. Como resultado, el análisis actual presenta limitaciones significativas a la hora de intentar incorporar objetivos más amplios, sobre todo porque no es compatible con los parámetros de bienestar de los consumidores más allá de los precios.

Para garantizar que los objetivos esbozados en la Carta de Misión se incorporen de manera efectiva al proceso de control de concentraciones, Telefónica propone que la Comisión adopte un enfoque técnico basado en los parámetros de competencia tradicionalmente aceptados que miden el bienestar de los consumidores, parámetros que la Comisión ha respaldado formalmente.

Objetivos como la resiliencia, la sostenibilidad, la eficiencia, la intensidad de la inversión y la autonomía estratégica como parte de la defensa y la seguridad deben analizarse en la medida en que se reflejen, caso por caso, en las dimensiones de precio, calidad, innovación y capacidad de elección del consumidor, parámetros que deben evaluarse en todas las etapas del examen de la concentración.



Figura 1. Dimensiones e indicadores del bienestar de los consumidores



Esta evaluación holística es difícil de lograr con el enfoque de eficiencia estática que, tradicionalmente, viene aplicando la Comisión. Una evaluación exhaustiva del bienestar de los consumidores requiere ir más allá de un enfoque limitado a los efectos sobre los precios e incluir indicadores más amplios del rendimiento del mercado y los beneficios para los consumidores. Por lo tanto, la Comisión debería adoptar un enfoque capaz de captar las dimensiones dinámicas de la competencia. Elementos como la innovación, la calidad y la capacidad de elección de los consumidores suelen tener un impacto más profundo y duradero en el bienestar que el precio por sí solo. Un cambio en el enfoque económico subyacente no solo es deseable, sino que es esencial.

4.

Un análisis exhaustivo de todas las dimensiones del bienestar de los consumidores exige un cambio en el enfoque económico actual

Una alternativa al modelo de eficiencia estática para comprender los mercados es el enfoque de eficiencia dinámica. Aunque no existe una definición sintética, este enfoque considera que la competencia se da en todas las dimensiones de un producto o servicio, y no solo en el precio. Esta visión es claramente más coherente con la evidencia empírica y con la experiencia de la mayoría de los clientes, que normalmente valoran los bienes y servicios en función de diferentes dimensiones.

Los economistas de Telefónica han estado explorando cómo la política de competencia puede facilitar y salvaguardar mejor la competencia dinámica. Tras años de análisis de la economía antimonopolio, han llegado a la conclusión, junto con muchos otros académicos, de que el enfoque de eficiencia dinámica ofrece el marco más eficaz para incorporar los cuatro parámetros clave del bienestar de los consumidores en el análisis de la competencia³. Este enfoque proporciona una vía para alcanzar los objetivos más amplios establecidos en la Carta de Misión. Un mercado dinámicamente competitivo contribuirá de forma natural a los objetivos de la Comisión, en la medida en que estos objetivos sean demandados y valorados por la sociedad. ¿Cómo se puede implementar este enfoque?

Figura 2. Un cambio en el enfoque económico: integración de la eficiencia dinámica



Este cambio de enfoque se reflejaría a su vez en todas las etapas del procedimiento de control de concentraciones, por lo que el análisis de los efectos de la operación, las eficiencias y los posibles compromisos también debería tener en cuenta todos los aspectos del bienestar de los consumidores y no solo los precios.

5.

¿Qué papel deben desempeñar la **inversión** y la **innovación**, la **sostenibilidad**, la **competitividad** y la **resiliencia** en las nuevas Directrices?

5.1 Inversión e innovación para mejorar la productividad

Tradicionalmente, la inversión y la innovación se han evaluado en las concentraciones utilizando los mismos criterios que se aplican a las consideraciones de precio-coste en el marco de la eficiencia estática. Este enfoque asume un estado de competencia perfecta como ideal para el bienestar social, ya que, en teoría, maximizaría la asignación eficiente de los productos y tecnologías existentes.

Sin embargo, la inversión y la innovación implican inherentemente cambios en un conjunto específico de productos, servicios y tecnologías, lo que introduce incertidumbre y requiere la aplicación de nuevos procesos y conocimientos. En consecuencia, analizarlos desde una perspectiva puramente estática pasa por alto estos elementos dinámicos y corre el riesgo de omitir aspectos clave de su impacto.

Para garantizar que la inversión y la innovación se analicen adecuadamente en las evaluaciones de la Comisión, es esencial examinar el lado de la oferta de las empresas y los sectores por los siguientes motivos⁶:

- **Dinámica específica del sector:** los procesos de inversión e innovación varían significativamente entre sectores y tecnologías, lo que requiere enfoques analíticos adaptados.
- **Heterogeneidad a nivel empresarial:** las empresas poseen capacidades, habilidades y recursos distintos que configuran sus estrategias de innovación e inversión.
- **La incertidumbre y el riesgo:** estos procesos de toma de decisión empresarial son intrínsecamente inciertos y con riesgo, lo que hace imposible definir de antemano las decisiones óptimas. En su lugar, las empresas suelen recurrir a enfoques de prueba y error.
- **Más allá de la estructura del mercado:** lo más importante es entender que la estructura del mercado es solo uno de los muchos factores que influyen en la inversión y la innovación.

La competencia desempeña un papel importante a la hora de crear incentivos para que las empresas inviertan e innoven. Por lo tanto, las Directrices deberían poder introducir un análisis completo de las decisiones de inversión y los procesos de innovación mediante el análisis de la función de producción de las empresas implicadas en todas las fases de las investigaciones sobre concentraciones.

En particular, deberían abordar la cuestión clave: ¿crea la concentración condiciones suficientes para que exista competencia en innovación e inversión?



5.2 Ampliación: un factor clave para la competitividad y la resiliencia

Las empresas persiguen las concentraciones con el objetivo de mejorar su **competitividad** combinando sinergias, reduciendo costes, mejorando el acceso a los recursos financieros y aprovechando las economías de alcance.

Para muchas empresas, las concentraciones son fundamentales para su viabilidad a largo plazo, especialmente para aquellas con altos costes fijos. En tales casos, resulta crucial realizar un **análisis exhaustivo de la función de producción de cada sector**, ya que afecta directamente a la capacidad de las empresas para ampliar su escala en los mercados pertinentes y ser más competitivas.

Por ejemplo, en el sector de las telecomunicaciones, la función de producción es el despliegue de red. Para que los operadores de redes puedan operar y desplegar una red, es necesario garantizar una adopción mínima, es decir, un número determinado de clientes dentro de la red. Cuando las empresas de telecomunicaciones deciden fusionarse, el objetivo suele ser alcanzar una mayor escala, es decir, aumentar la adopción en los mercados pertinentes. Esta expansión de la base de clientes permite obtener una mayor rentabilidad de la inversión, que luego puede reinvertirse en más innovación y desarrollo de la red. Dependiendo del caso concreto, los mercados pertinentes pueden ser locales, regionales, nacionales, europeos o incluso mundiales.

La **resiliencia** es un parámetro competitivo cuando los clientes la valoran como una característica de los productos o servicios, concretamente, la capacidad de mantener la continuidad de los servicios. La resiliencia consiste en la capacidad de resistir, adaptarse y recuperarse de eventos disruptivos, manteniendo al mismo tiempo las funciones básicas. En tales casos, las empresas compiten invirtiendo en la resiliencia de sus ofertas para satisfacer las expectativas de los clientes. Su relevancia varía según el sector, la función de producción y la importancia crítica de los productos o servicios.

La resiliencia de la infraestructura digital es crucial. En las telecomunicaciones, la resiliencia es vital para garantizar la prestación ininterrumpida de servicios esenciales. Tanto los consumidores como la sociedad valoran las redes fiables, y los operadores compiten para satisfacer estas expectativas manteniendo el servicio incluso en condiciones difíciles. Lograr la resiliencia requiere una inversión a largo plazo y una planificación estratégica; anticipar y absorber las crisis garantiza un rendimiento sostenible. Una mayor escala favorece la resiliencia al permitir a las organizaciones aprovechar las economías de escala, mientras que las empresas más pequeñas suelen tener dificultades para mantener la calidad del servicio en condiciones extremas.

Una competencia eficaz debería impulsar mejoras en todas las dimensiones del bienestar de los consumidores, incluidas la calidad, la innovación y la resiliencia. Sin embargo, la resiliencia depende de una inversión significativa en la red, y no solo del número de actores del mercado. Los operadores cuyos modelos de negocio se basan en el acceso obligatorio sin una inversión significativa no mejoran la resiliencia, lo que demuestra que la competencia artificial no refuerza la solidez del mercado ni cumple los objetivos estratégicos.



5.3 Sostenibilidad y tecnologías limpias: un control de concentraciones en consonancia con la transición ecológica

El impacto medioambiental de un producto o servicio es un atributo inherente a su calidad y un factor clave para la innovación futura. Aunque la sostenibilidad no se ha considerado generalmente un parámetro de competencia, los consumidores valoran cada vez más los productos y servicios más sostenibles. En respuesta a ello, empresas como Telefónica están incorporando progresivamente la sostenibilidad en sus estrategias fundamentales, a menudo invirtiendo, innovando y compitiendo para ofrecer productos y servicios más sostenibles.

Por lo tanto, la sostenibilidad debe ser un elemento clave en la evaluación de la Comisión en todas las fases del proceso de control de concentraciones, ya sea como parámetro de competencia cuando las empresas compiten en materia de sostenibilidad, o como parte del análisis global del bienestar de los consumidores cuando la sostenibilidad contribuye a la calidad y la innovación de un producto o servicio.

Además, las eficiencias en materia de sostenibilidad tienen la particularidad de beneficiar no solo a los consumidores presentes en los mercados relevantes de la concentración, sino también a muchos otros consumidores y ciudadanos de una sociedad, así como al propio medio ambiente. En la revisión de las Directrices, la Comisión debería tener en cuenta estas eficiencias beneficiosas fuera del mercado. Telefónica ha articulado una propuesta para analizar y cuantificar las eficiencias en materia de sostenibilidad.



6.

Propuesta técnica de Telefónica para la evaluación de concentraciones

Basándose en todos los principios y dinámicas competitivas explicados anteriormente, Telefónica propone incorporar el concepto completo de bienestar del consumidor, basado en el enfoque económico de la eficiencia dinámica, en todas las etapas del control de concentraciones.

- 1. Evaluación de la pérdida de competencia:** la Comisión debe evaluar las condiciones de competencia antes y después de la concentración en cuanto a precios, pero también en cuanto a calidad, innovación y variedad de opciones. Esto implicaría realizar un análisis exhaustivo del lado de la oferta de las empresas y los sectores, es decir, un análisis de cuál es su función de producción y su capacidad para competir antes y después de la concentración.

Hay una pregunta esencial que hay que plantearse: ¿garantizará la concentración las condiciones adecuadas para que exista competencia en materia de precios, calidad, oferta e innovación, incluidos factores relacionados como la sostenibilidad y la resiliencia?

La Comisión deberá sopesar la pérdida de competencia en uno o varios parámetros frente a la mejora de la competencia en otros parámetros tras la concentración.

- 2. Eficiencias:** la Comisión debe analizar las eficiencias teniendo en cuenta todas las dimensiones de la competencia y las características de la oferta en cada caso, con arreglo a un criterio de prueba que permita reconocer las eficiencias.
 - a.** Es esencial que el **nivel de prueba** exigido a las partes para demostrar la eficiencia sea equivalente al exigido a la Comisión para demostrar la «pérdida de competencia».
 - b.** El **plazo** para demostrar la eficiencia debe ser realista y coherente con las características de la oferta de las empresas en términos de ciclos de inversión e innovación.
 - c.** La Comisión debe reconocer que el **análisis contrafactual** no siempre es posible, especialmente en situaciones relacionadas con la inversión y la innovación, en las que no es posible anticipar los resultados del mercado. Por lo tanto, dicho análisis debe ser específico para cada caso, teniendo en cuenta que las alternativas contractuales no siempre son menos restrictivas ni capaces de generar las mismas eficiencias que la concentración. Para garantizar un análisis exhaustivo, la Comisión debe contar con la participación de expertos especializados en la evaluación de eficiencias, como economistas financieros o consultores de gestión, que posean las herramientas analíticas necesarias para modelar y pronosticar escenarios de mercado con rigor y precisión.



d. La evaluación de las eficiencias también debe tener en cuenta todas las dimensiones del bienestar de los consumidores. De manera similar al enfoque adoptado por la CMA, la Comisión debe tener en cuenta **las eficiencias que potencian la rivalidad** y que se derivan de una mayor capacidad e incentivos de las empresas fusionadas, lo que las induce a actuar como competidores más fuertes frente a sus rivales, por ejemplo, reduciendo sus costes marginales, lo que les da el incentivo de ofrecer precios más bajos, servicios más innovadores o una mejor calidad, gama o servicios⁷.

e. Por último, la Comisión debería tener en cuenta **las eficiencias fuera del mercado** que benefician indirectamente a un espectro más amplio de consumidores, más allá de los directamente afectados por la concentración. Esta consideración es esencial para evaluar los objetivos clave de la Comisión, como la resiliencia, la innovación y la sostenibilidad. Las concentraciones pueden generar eficiencias y efectos positivos indirectos en todos los objetivos y sectores interconectados de la economía, lo que en última instancia beneficia a un abanico más amplio de consumidores y contribuye a mejoras sistémicas más amplias.

3. **Compromisos:** en general, la concentración mejorará la escala, las capacidades y los incentivos de las partes para competir en todas las dimensiones del bienestar de los consumidores. Sin embargo, cuando la Comisión tenga dudas sobre los incentivos de las partes tras la concentración, convendría considerar **compromisos relacionados con la inversión**.

Dichas medidas correctoras pueden contribuir a garantizar que la entidad fusionada canalice su mayor capacidad de inversión —resultante de las sinergias— hacia objetivos clave de la UE, como la competitividad, la sostenibilidad, la resiliencia y la autonomía estratégica. En este contexto, la decisión de la CMA en el caso Vodafone/Hutchinson⁸ en Reino Unido sienta un precedente positivo, al introducir una medida correctora en materia de inversión que es supervisada por el regulador sectorial, es decir, la OFCOM.



Figura 3. Propuesta técnica de Telefónica para la evaluación de concentraciones





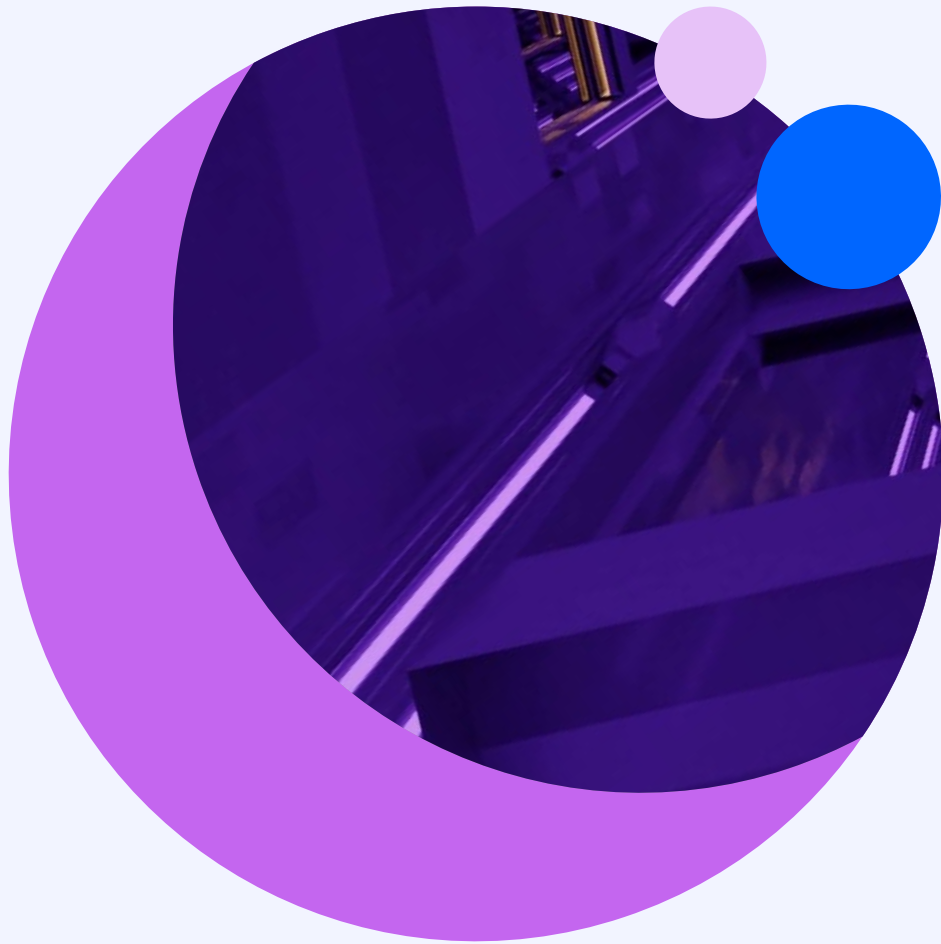
Referencias

1. Comisión Europea (Septiembre 2024) - [Carta de misión de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, a la vicepresidenta ejecutiva para una Transición Limpia, Justa y Competitiva, Teresa Ribera](#)
2. Comisión Europea (Enero 2025) - [Brújula de la competitividad](#)
3. Telefónica (2025) – Policy Brief | Eficiencia dinámica: la clave para la inversión y la innovación www.telefonica.com/es/nosotros/politicas-publicas-y-regulacion/posicionamiento/consolidacion-escala
4. Nobel Price Ronald Coase (1972) - [Investigación económica sobre la competencia: retrospectiva y perspectivas, volumen 3, cuestiones políticas y oportunidades de investigación en la organización industrial](#). En el sector de las telecomunicaciones, la adopción en las zonas cubiertas desempeña un papel fundamental. Una baja adopción hará que un operador sea insostenible; solo si se aumenta la tasa de adopción, el rendimiento de la inversión justificará la reinversión y la innovación en nuevos despliegues.
5. OCDE (Junio 2023) - [Towards a dynamic concept of competition that includes innovation](#). Note by Wolfgang Kerber
6. Idem.
7. CMA (2021) - [A Quick Guide to UK Merger Assessment](#)
8. CMA (Diciembre 2024) - [CMA clears Vodafone / Three merger, subject to legally binding commitments](#)



Policy Brief
2025

Revisión de las Directrices sobre control de concentraciones: ¿Un catalizador para la innovación y el crecimiento en Europa?



Sigue la conversación en:
[nuestra Web](#), [LinkedIn](#) o [suscríbete a nuestra Newsletter](#)



Políticas Públicas Digitales, Regulación y Competencia