

G A _ P

Gómez-Acebo & Pombo

Boletín

COMPETENCIA

N.º 45



Contenido

**Reciente jurisprudencia
del Tribunal General de la Unión Europea
sobre plataformas digitales en línea
de muy gran tamaño.....** 5

Mosaico 10

• **Noticias 10**

— Teresa Hernández Guerra,
nombrada nueva secretaria general
de la Comisión Nacional de los Mercados
y la Competencia 10

— La CNMC pide
más medios para hacerse
cargo de la regulación
de servicios digitales
y medios de comunicación 10

— Informe anual
sobre ayudas publicas 11

— La CNMC ha llevado a cabo
una consulta pública
para actualizar su guía
de programas de cumplimiento
en materia de competencia 12

— La CNMC pide mayor claridad
en los requisitos y alerta
de que las subvenciones
a las finanzas éticas
podrían constituir
ayudas de Estado 12

— La CNMC propone
mejorar la competencia
en los servicios
prestados en los puertos españoles 13

— La CNMC recuerda
que las certificaciones colegiales
deben ser voluntarias,
no oficiales y compatibles
con otras acreditaciones 15

— La CNMC
retira la regulación nacional
del mercado mayorista
de terminación de llamadas fijas 15

— La CNMC recuerda
que sólo las autoridades competentes,
y no los colegios profesionales,
pueden definir el acceso
a las actividades profesionales 16

• **Prácticas prohibidas 17**

— La CNMC multa a la empresa I. C. O. N.
con más de un millón de euros
y le prohíbe participar en contratos
públicos durante cinco meses 17

— La CNMC multa
a la distribuidora eléctrica
del Grupo Naturgy (UFD)
con cinco millones
por restringir la competencia 18

— La CNMC multa
con 2,91 millones a cuatro agencias
por repartirse contratos de viajes
del Banco de España
y de la Universidad Complutense 19

— La CNMC finaliza
el expediente sancionador
contra el Colegio Oficial de Odontólogos
y Estomatólogos de la Primera Región 20

— Terminación convencional del expediente sancionador incoado a Google en relación con la remuneración de las editoriales de prensa y agencias de noticias	20
• Control de concentraciones	22
• Jurisprudencia	22
• Tribunal Supremo.....	22
— Sentencia de 14 de octubre del 2025: iniciación de expediente sancionador con documentación de un expediente anterior caducado	22
— Sentencias de 12 de noviembre del 2025 (17), de 15 de diciembre (5), de 16 de diciembre (1) y de 18 de diciembre (15): cártel de camiones	25
— Sentencias de 9 de octubre, de 13 de octubre, de 4 de noviembre (2) y de 18 de diciembre (2): transporte escolar en Baleares.....	25
— Sentencia de 16 de diciembre del 2025: prohibición de contratar con las Administraciones Públicas	26
• Audiencia Nacional.....	26
— Anulación judicial de una sanción a la empresa Consenur por no notificar previamente una concentración.....	26
— La Audiencia Nacional anula la multa impuesta a JEZ Sistemas Ferroviarios, S. L. (JEZ)	27

— La Audiencia Nacional anula la multa de 57,7 millones de euros impuesta por la CNMC a las tabacaleras	28
---	----

Breves por sectores 29

• Procedimientos sancionadores	29
— La Comisión Europea impone una multa de 157,37 millones de euros a Gucci, Chloé y Loewe por imposición de precios de reventa	29
— La Comisión Europea impone una multa de 72 millones de euros a fabricantes de baterías de arranque para automóviles y a su asociación por participar en un cártel	29
• Control de concentraciones	30
— La Comisión Europea aprueba condicionalmente la adquisición de Covestro por ADNOC en virtud del Reglamento sobre Subvenciones Extranjeras	30
— La Comisión Europea aprueba la adquisición de Spirit por Boeing	31
— La Comisión Europea aprueba la adquisición de Délifrance por parte del Grupo Vandemoortele	31
• Ayudas de Estado	31
— La Comisión Europea aprueba un régimen de ayudas español por valor de 700 millones de euros para apoyar la capacidad de fabricación de tecnologías limpias según los objetivos del Pacto por una Industria Limpia	31

— La Comisión Europea aprueba un régimen español de ayudas estatales por valor de 408 millones de euros para apoyar la descarbonización de la industria en consonancia con los objetivos del Pacto por una Industria Limpia.....	32
— La Comisión Europea modifica las directrices sobre ayudas estatales del RCDE para hacer frente a la fuga de carbono de las industrias de mayor consumo de energía.....	33
• Diversos	34
— La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos actualiza sus directrices para la lucha contra la colusión en la contratación pública.....	34

ARTÍCULO

Reciente jurisprudencia del Tribunal General de la Unión Europea sobre plataformas digitales en línea de muy gran tamaño

(Comentario de las sentencias del Tribunal General de la Unión Europea de 3 y de 10 de septiembre del 2025, asuntos *Zalando* y TikTok)

Ricardo Alonso Soto

Catedrático de Derecho Mercantil de la Universidad Autónoma de Madrid
Consejero académico de Gómez-Acebo & Pombo

1. Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 3 de septiembre del 2025 (asunto *Zalando*)

- a) La sentencia desestima el recurso de la empresa Zalando contra la Decisión de la Comisión Europea de 25 de abril del 2023, que designaba a dicha empresa como plataforma en línea de muy gran tamaño. La citada designación se desarrolla mediante un proceso en el que la Comisión, previa consulta al Estado miembro donde está establecida la empresa o tras tener en cuenta la información facilitada por el coordina-

dor de servicios digitales del Estado de establecimiento o bien cualquier otra información de que disponga la Comisión, adoptará una decisión por la que, a efectos de la aplicación de la Ley de Servicios Digitales (DSA), se designe como plataforma en línea de muy gran tamaño o como motor de búsqueda en línea de muy gran tamaño la plataforma en línea o el motor de búsqueda en línea que tenga un promedio mensual de destinatarios activos del servicio igual o superior a cuarenta y cinco millones. La designación somete a la empresa en cuestión a las obligaciones de gestión

de riesgos sistémicos que establecen los artículos 33 y siguientes de la ley mencionada.

- b) Zalando opera una tienda en línea accesible en el sitio web «www.zalando.de» y en las direcciones URL correspondientes con nombres de dominio de primer nivel en otros países. Dicha tienda vende productos de moda y belleza. Sus clientes pueden adquirir productos vendidos directamente por Zalando, como parte de un servicio de venta conocido como «Zalando Retail», o mediante vendedores externos que participan en el Programa de Socios. En febrero del 2023, Zalando publicó dos cifras en su sitio web «www.zalando.de» correspondientes al promedio mensual de los destinatarios activos en la Unión Europea. En primer lugar, indicó que el promedio mensual de los destinatarios activos de dicha plataforma, en su conjunto (es decir, incluyendo Zalando Retail y el Programa de Socios —*Partner Program*—) ascendía a 83,341 millones. En segundo lugar, indicó que, en la medida en que el valor bruto de los productos comercializados bajo el Programa de Socios correspondía al 37% del valor bruto del total de los productos comercializados en dicha plataforma, el promedio mensual de los destinatarios activos de dicha plataforma correspondía al 37% de 83,341 millones y, por tanto, ascendía a 30,836 millones.
- c) La Decisión de la Comisión Europea de 25 de abril del 2023 consideró que el concepto de *destinatario activo de una plataforma en línea* incluye a todos los destinatarios que utilizan efectivamente la plataforma en cuestión por estar expuestos a la información que ésta

difunde y que no se limita a quienes realizan transacciones en ella. A este respecto, señaló que los productos comercializados directamente por Zalando se mostraban junto a los comercializados por terceros vendedores, sin que fuera posible distinguirlos en la interfaz. Así pues, señaló que los productos comercializados por los terceros vendedores y por la demandante podían presentarse en las mismas páginas web y que, cuando dichos terceros y la demandante comercializaban el mismo producto, pero en diferentes tallas o colores, la identidad del vendedor no aparecía hasta que el destinatario del servicio elegía la talla o el color de dicho producto. En consecuencia, la Comisión concluyó que no era posible identificar, entre los destinatarios del servicio, a quienes sólo habían recibido información sobre los productos de Zalando y a quienes sólo habían recibido información sobre los productos de terceros vendedores, y dedujo que, por lo tanto, la demandante había tenido que calcular la cifra de 30,836 millones a partir de la cifra de 83,341 millones y basarse en el criterio relativo a la proporción del valor de las ventas generadas por terceros vendedores. Sin embargo, consideró que dicho criterio no era adecuado, ya que implicaba la exclusión de los destinatarios del servicio que, si bien habían recibido información de terceros vendedores, no habían adquirido finalmente ningún producto o sólo habían adquirido productos comercializados directamente por la demandante. Así, señaló que el promedio mensual de los destinatarios activos de la plataforma Zalando era de 83,341 millones y no de 30,836 millones, por lo que dicha plataforma debía ser designada como

plataforma en línea de muy gran tamaño en el sentido del artículo 33.1 del Reglamento (UE) 2022/2065 (DSAD).

- d) Finalmente, la sentencia establece que la plataforma Zalando es una «plataforma en línea» en el sentido del Reglamento de Servicios Digitales en la medida en que vendedores terceros comercializan productos en la misma plataforma en el marco del programa denominado *Partner Program*. En efecto, la plataforma Zalando almacena y difunde información facilitada por esos vendedores, de modo que se trata de una «plataforma en línea», esto es, una subcategoría de servicio de alojamiento de datos. El hecho de que Zalando compruebe que las imágenes y descripciones facilitadas por esos vendedores se ajustan a sus requisitos comerciales, las modifique o las complete no desvirtúa el hecho de que esa información procede, al menos en parte, de vendedores terceros. En cambio, no es una plataforma en línea en lo que respecta a la venta directa de productos por la propia Zalando (Zalando Retail) que no constituye un servicio de alojamiento de datos, ya que ese servicio no almacena información proporcionada por un destinatario del servicio, sino únicamente información procedente de la propia Zalando.

Una vez hecha la anterior matización; para determinar si la plataforma Zalando debía ser calificada de plataforma en línea de muy gran tamaño, debía calcularse su número de destinatarios activos, que comprendía, en particular, el número de personas expuestas a la información procedente de vendedores terceros en el marco del Programa de Socios, incluida la adquisición de conocimiento del nom-

bre de los productos comercializados por vendedores terceros, de su fabricante, de su descripción y de su fotografía, dado que Zalando no podía distinguir, entre los más de ochenta y tres millones de personas que habían utilizado su plataforma (que incluía Zalando Retail y el Programa de Socios), las que quedaron efectivamente expuestas a la información facilitada por vendedores terceros en el marco de dicho programa y las que no (en el caso de determinados productos comercializados al mismo tiempo por Zalando y por vendedores terceros, la presentación de los productos era siempre uniforme e independiente de la identidad del vendedor en cuestión). Sólo existía una única página con detalles del producto que contenía información e imágenes idénticas, y el consumidor no conocía la identidad del vendedor hasta el momento de seleccionar las especificaciones del producto en cuestión, como, por ejemplo, su talla para prendas de vestir; el Tribunal General de la Unión Europea estima que la Comisión podía considerar que todas ellas estaban expuestas a dicha información y, por lo tanto, podía estimar que el número mensual medio de destinatarios activos de la plataforma Zalando ascendía a más de ochenta y tres millones, y no sólo a unos treinta millones, como alegaba Zalando basándose en el valor bruto de las ventas generadas en el marco del Programa de Socios.

2. Sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 10 de septiembre del 2025 (asunto TikTok)

- a) La sentencia resuelve el recurso presentado por TikTok contra la Decisión de la Comisión Europea de 27 de noviembre

del 2023 por la que se determinó la tasa de supervisión aplicable a dicha empresa con arreglo al artículo 43.3 de la Ley de Servicios Digitales siguiendo la metodología y los procedimientos establecidos en el Reglamento Delegado 2023/1127. Para ello, recurrió a dos operadores terceros y siguió una metodología común para calcular el promedio mensual de los destinatarios activos en la Unión Europea de los servicios designados y repartir entre ellos la tasa de supervisión anual de conformidad con los principios enunciados en el citado artículo.

- b) TikTok basó su recurso en el error en la metodología usada para calcular el promedio mensual de los destinatarios activos y en la ilegalidad de los artículos 2, 4 y 5 del Reglamento Delegado 2023/1127. La Comisión Europea solicitó la desestimación del recurso y que, en caso de anulación del artículo 5 del reglamento delegado o de la decisión impugnada, se mantuvieran los efectos de éstos hasta que se subsanaran las deficiencias detectadas.
- c) La sentencia reprocha, en primer lugar, a la Comisión Europea haber determinado el importe de la tasa sobre la base de una estimación del promedio mensual de los destinatarios activos que no estaba prevista en la Ley de Servicios Digitales y aduce, por una parte, que debería haberse basado en las cifras declaradas por los propios prestadores y, por otra, que, en la medida en que dichas cifras supuestamente le parecieran incompletas o imprecisas, podría haber ejercido las facultades que le reconoce dicha ley para obtener cualquier información complementaria de los prestadores.

El Tribunal General no acepta las alegaciones de la Comisión Europea y, por lo tanto, estima el recurso y falla lo siguiente:

- a) Anula la Decisión de Ejecución de la Comisión de 27 de noviembre del 2023, por la que se determina la tasa de supervisión aplicable a TikTok con arreglo al artículo 43, apartado 3, del Reglamento (UE) 2022/2065.
- b) Mantiene los efectos de la decisión de ejecución hasta que se adopten las medidas necesarias para la ejecución de la presente sentencia durante un plazo razonable que no podrá exceder de doce meses a partir del día en que la presente sentencia adquiera firmeza.
- c) Condena en costas a la Comisión Europea.

La argumentación utilizada es que el promedio mensual de los destinatarios activos es tanto un elemento esencial de la metodología de determinación de la tasa de supervisión como un concepto que debe entenderse de manera uniforme y coherente en el conjunto de la Ley de Servicios Digitales y, en particular, de su artículo 43.3 en relación con su artículo 33.3. En consecuencia, la Comisión Europea, al adoptar la metodología de cálculo del promedio mensual de los destinatarios activos en un acto de ejecución y no en un acto delegado, infringió los artículos 43.3 a 5, y 87 de la ley citada. Esta conclusión no queda desvirtuada por las restantes alegaciones realizadas por la Comisión porque, en primer término, contrariamente a lo que sostiene, la metodología común adjunta a la decisión impugnada no puede considerarse una mera explicación motivada de la manera en que se calculó el promedio mensual de los destinatarios



activos, sino, como demuestra el propio título del anexo, una verdadera metodología de cálculo detallada. En segundo término, procede señalar que, dado que ninguna disposición de la Ley de Servicios Digitales ni del Reglamento Delegado 2023/1127 faculta a

la Comisión para completar o concretar la metodología y los procedimientos previstos en el artículo 43.3 mediante un acto de ejecución, el hecho de haber adjuntado la metodología común a la decisión impugnada carece también de toda base jurídica.

Mosaico

Noticias

Teresa Hernández Guerra, nombrada nueva secretaria general de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

El Pleno del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), a propuesta de su presidenta, ha aprobado nombrar a Teresa Hernández Guerra como nueva secretaria general, en sustitución de José Manuel Bernabé Sánchez, que dejó vacante el puesto el 1 de septiembre para incorporarse como director gerente en el Centro Nacional de Investigaciones Oncológicas (CNIO). La designación se ha llevado a cabo mediante concurso público y siguiendo los principios de transparencia e idoneidad para el puesto. Teresa Hernández es licenciada en Derecho por la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y cuenta con un Máster en Derecho de la Unión Europea por la Universidad Carlos III de Madrid y un Máster en Liderazgo y Dirección Pública por el Instituto Nacional de la Administración Pública. Además, pertenece tanto al Cuerpo Superior de Administradores Generales del Gobierno de Canarias como al Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.

La CNMC pide más medios para hacerse cargo de la regulación de servicios digitales y medios de comunicación

El Gobierno ha aprobado el Anteproyecto de Ley para la Mejora de la Gobernanza Democrática en Servicios Digitales y Ordenación de los Medios de Comunicación. El anteproyecto adapta la normativa nacional a los nuevos reglamentos europeos sobre servicios digitales (DSA) y sobre libertad de los medios de comunicación (EMFA) y atribuye nuevas funciones y responsabilidades a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC o, también, «Comisión»), además de modificar su propia estructura orgánica.

El anteproyecto de ley modifica las siguientes normas: el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual; la Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico (LSSI), para adaptarse al Reglamento (UE) 2022/2065, relativo a un Mercado Único de Servicios Digitales; la Ley 13/2022, de 7 de julio, General de Comunicación Audiovisual (LGCA), para adaptarse al Reglamento (UE) 2024/1083, por el que se establece un marco común para los servicios de medios de comunicación en el mercado interior (Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación), y la Ley 3/2013, de 4 de junio, de Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, para asignar al citado organismo nuevas funciones de supervisión y control en materia de servicios digitales intermediarios y servicios de medios de comunicación.

La Comisión ha emitido un informe en el que valora positivamente el anteproyecto y su designación como organismo coordinador de servicios digitales y autoridad de supervisión de medios. No obstante, advierte de la carencia en la atribución de medios organizativos y personales para llevar a cabo estas nuevas funciones, y pone de manifiesto la importancia de articular mecanismos que garanticen su ejercicio. Por otra parte, no detecta en la futura norma restricciones injustificadas a la competencia.

Desde la óptica de los principios de buena regulación, el informe identifica aspectos susceptibles de mejora. Entre ellos, sugiere ciertos ajustes en algunas definiciones y funciones, así como, en cuestiones como la realización de inspecciones, la tramitación de medidas cautelares o la aceptación de compromisos. Asimismo, propone la incorporación completa al ordenamiento jurídico español del articulado del Reglamento Europeo sobre la Libertad de los Medios de Comunicación, a través de la modificación tanto de la Ley General de Comunicación Audiovisual como de la Ley de Creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y en especial de todas las disposiciones que prevén la atribución de nuevas competencias a una autoridad independiente.

Informe anual sobre ayudas públicas

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC o «Comisión») ha remitido a las Cortes Generales el Informe Anual de Ayudas Públicas del 2025.

La Comisión realiza cada año una tarea de seguimiento de las ayudas públicas concedidas en nuestro país para identificar si existen dis-

torsiones injustificadas en los mercados y contribuir a su correcto funcionamiento. El informe comprende el análisis de las ayudas concedidas por España en el año 2023, último ejercicio del que el marcador de ayudas de Estado de la Unión Europea ofrece datos.

Las principales conclusiones recogidas en el informe son las siguientes:

- Las ayudas concedidas en España disminuyeron respecto al 2022 (el 0,83 % del producto interior bruto —PIB— en el 2023 frente al 1,20 % del PIB en el 2022). Es el primer descenso desde el 2019. La misma tendencia mostró la Unión Europea, ya que descendieron del 1,42 % del 2022 al 1,09 % del PIB del año 2023.
- España ocupó el décimo octavo puesto de la Unión Europea en términos de ayudas sobre el PIB nacional (en total, 12 406 millones de euros) y el vigésimo primero en ayudas per cápita, alcanzando los 258 euros, por debajo de la media de la UE-27 (en torno a los 417 euros), en una clasificación liderada por Dinamarca (861 euros), Luxemburgo (745 euros), Malta (661 euros) y Alemania (608 euros).
- Las empresas que más ayudas públicas recibieron en España en el 2023 se concentraron en los sectores de fabricación de baterías, telecomunicaciones, automoción y diseño de chips, así como en el sector industrial y el energético. Envision AESC Spain, Power Holdco Spain, Avatel Telecom y Grupo Telefónica fueron las empresas más receptoras, con importes de más de ciento cincuenta millones de euros en cada caso.
- El 30 % de las ayudas (el 0,25 % del PIB) se destinó al marco temporal de crisis y transición (MTCT). En la Unión Europea estas

ayudas correspondieron al 21 % del total (el 0,23 % del PIB).

- Las ayudas que se destinaron a paliar los efectos del COVID-19 fueron residuales (40 millones de euros, el 0,003 % del PIB) dado su ámbito temporal.
- En el resto de las ayudas regulares (distintas del MTCT y del COVID-19), el desarrollo regional fue uno de los principales objetivos de las ayudas (el 20 %) frente al resto de la Unión Europea (el 14 %). Desde el 2014 no se han otorgado nuevas ayudas al sector financiero en España.
- En cuanto a objetivos perseguidos, destaca el peso de las ayudas dedicadas al medio ambiente y a la eficiencia energética, que fue del 22 %. Sin embargo, en el resto de la Unión Europea fue del 51 %.
- Las ayudas *de minimis*, no incluidas en el marcador de ayudas de Estado de la Unión Europea, ascendieron a más de dos mil ciento sesenta y cuatro millones de euros (el 0,14 % del PIB de España del 2023).

Entre las novedades normativas y resoluciones administrativas y judiciales de las autoridades de la Unión Europea en el 2024 en materia de ayudas de Estado destacó la modificación del marco temporal de crisis y transición, por la que se otorga mayor flexibilidad a los Estados miembros para ejecutar programas de ayudas.

En cuanto a la actividad de la Comisión en materia de ayudas en el 2024, sobresalieron las actuaciones sobre los sectores de las telecomunicaciones, la energía, el transporte y las realizadas para la garantía de unidad de mercado. También se recoge en el informe la actividad llevada a cabo por las autoridades

autonómicas de defensa de la competencia en su ámbito territorial.

La CNMC ha llevado a cabo una consulta pública para actualizar su guía de programas de cumplimiento en materia de competencia

Los programas de cumplimiento en las empresas son un instrumento muy útil para prevenir las infracciones en materia de defensa de la competencia. En el 2020, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC o «Comisión») publicó una guía para fomentar estos programas. Este documento se ha convertido en una referencia para los profesionales del sector y sus criterios se han consolidado como un estándar a la hora de evaluar estos programas y los incentivos para su cumplimiento en las empresas.

Ahora la guía se somete a revisión mediante una consulta pública. El objetivo de esta consulta pública es adaptar la «Guía de programas de cumplimiento en relación con la defensa de la competencia» a la realidad económica y empresarial e incorporar los cambios normativos y el aprendizaje de estos últimos cinco años.

La CNMC pide mayor claridad en los requisitos y alerta de que las subvenciones a las finanzas éticas podrían constituir ayudas de Estado

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC o «Comisión») ha emitido su informe sobre el Proyecto de Real Decreto de Fomento y Promoción de las Entidades Financieras de la Economía Social y de las Finanzas

Éticas, a solicitud del Ministerio de Trabajo y Economía Social.

La norma pretende establecer un marco de fomento y promoción para estas entidades y para las operaciones de financiación que se alineen con objetivos medioambientales y sociales. Entre las medidas previstas figuran subvenciones públicas y acciones de difusión para impulsar su actividad y mejorar su visibilidad que deben examinarse con cautela y valorando su adecuación a la normativa de ayudas de Estado.

El informe de la Comisión, tras analizar el proyecto normativo desde la óptica de los principios de promoción de la competencia y buena regulación, plantea varias mejoras:

- Definir con mayor precisión qué se entiende por *entidades de finanzas éticas* y justificar adecuadamente la necesidad y proporcionalidad de los requisitos impuestos. Una delimitación insuficiente podría generar inseguridad jurídica o imponer restricciones injustificadas en el acceso a las medidas de apoyo, impulso y fomento previstas.
- Establecer indicadores claros, parámetros verificables y procedimientos de acreditación para evaluar de manera objetiva y homogénea el cumplimiento de los requisitos por parte de las entidades y proyectos beneficiarios. También recomienda justificar los umbrales de territorialidad y los efectos positivos esperados de los umbrales previstos.
- Realizar una inclusión que especifique expresamente que las subvenciones mencionadas son susceptibles de ser consideradas ayudas de Estado, por lo que deberán cumplir la normativa europea aplicable. Además, sugiere incorporar criterios objetivos para valorar el impacto social y medioambiental

de los proyectos que aspiren a recibir estos apoyos.

La CNMC propone mejorar la competencia en los servicios prestados en los puertos españoles

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC o «Comisión») ha elaborado dos informes sobre el funcionamiento de los principales servicios prestados en la red de puertos de interés general de nuestro país en los que concluye que, en general, hay poca competencia y persiste una regulación ineficiente. Propone que potenciar la competencia en los puertos podría mejorar la economía y el bienestar de los consumidores fomentando menores costes, mejor calidad de los servicios, aumentos en el tráfico de mercancías y pasajeros, la llegada de nuevas industrias e incentivos a la innovación y a la inversión.

Los estudios analizan respectivamente los siguientes servicios:

1. Los prestados directamente a los buques: servicios técnico-náuticos (practicaje, remolque y amarre y desamarre), servicio de recepción de desechos generados por los buques (MARPOL) y el servicio de suministro de combustible (*bunkering*).
2. Los de manipulación de mercancías, o estiba, y el servicio al pasaje de viajeros.

Los estudios han detectado la existencia de barreras a la competencia y de obstáculos a la eficiencia. En muchos casos, los servicios se prestan en un régimen de monopolio o con escasa competencia. Se debe a la existencia de barreras a la competencia, en general, que se originan por normativas

(incluyendo los pliegos que establecen las normas en los puertos), los sistemas de licencias y las concesiones. Además, hay limitaciones en la actualización y transparencia de los pliegos y concesiones y, en algunos casos, requisitos excesivos para operar (medios humanos y materiales, obligaciones de servicio público, tarifas máximas, etc.). En el caso del practicaaje se presta en régimen de monopolio por ley. Existen también restricciones de acceso a la profesión de práctico y de estibador que dificultan el acceso a los interesados. En remolque, se exigen barcos con bandera española. En manipulación de mercancías, hay rigideces en la organización del trabajo (los turnos, la movilidad funcional o los equipos), en la contratación y en la automatización.

Para impulsar una mayor eficiencia y competencia en estos servicios que resulte en mejoras para los puertos, la economía y los consumidores, se recomienda lo siguiente:

- Promover un marco transparente, eficiente y competitivo: actualizar los pliegos de prescripciones y condiciones particulares de la normativa vigente y diseñarlos con un enfoque procompetitivo.
- Reformar el sistema de licencias y autorizaciones (incluidas en su caso las tarifas máximas) que permitan los máximos niveles de competencia e impulsar la transparencia de las concesiones demaniales mediante la creación de un registro.
- Establecer sistemas de competencia por el mercado mediante concursos en los casos en que no sea viable la competencia en el mercado.
- Establecer sistemas de incentivos y desempeño procompetitivos.
- Valorar introducir un regulador y supervisor independiente.
- Promover más competencia y eficiencia en servicios prestados a los buques:
 - En el practicaaje: eliminar el monopolio legal y mejorar el acceso a la profesión, así como flexibilizar las exenciones del buque y valorar la introducción del practicaaje desde tierra.
 - En el remolque: asegurar la proporcionalidad en su obligatoriedad, replantear el requisito de la bandera española en los remolcadores y valorar alternativas procompetitivas sobre la propiedad de los activos.
 - En la recepción de desechos (MARPOL): delimitar los tipos de licencias para maximizar la competencia, homogeneizar los conceptos sujetos a las tarifas y revisarlas en caso de desajuste persistente entre ingresos y gastos.
 - En el suministro de combustible (*bunkering*): aclarar la clasificación legal del servicio sin incrementar las barreras regulatorias, y aumentar la transparencia de los precios.
 - En el servicio de manipulación de mercancías: facilitar el acceso a la profesión de estibador revisando la duración de la formación, facilitando la homologación de trabajadores europeos y reforzando la

independencia de las evaluaciones. Evaluar la eficiencia de que existan los centros portuarios de empleo (CPE) en lugar de empresas de trabajo temporal y eliminar obstáculos injustificados a la libertad de las empresas para escoger entre modelos para conseguir trabajadores portuarios. Incrementar la flexibilidad en la organización del trabajo portuario y eliminar el régimen de preferencia por los trabajadores de los centros portuarios de empleo. Mejorar el marco regulatorio para no obstaculizar la inversión en automatización.

- En el servicio al pasaje: examinar la eficiencia de los modelos de explotación de terminales.
- Reforzar la eficiencia en los puntos de inspección fronterizos.
- Revisar el sistema de concesiones portuarias, principalmente, analizando los plazos óptimos y promoviendo la competencia en precios.

La CNMC recuerda que las certificaciones colegiales deben ser voluntarias, no oficiales y compatibles con otras acreditaciones

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC o «Comisión») ha emitido su informe sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se Aprueban los Estatutos del Consejo General de Colegios Oficiales de Educadoras y Educadores Sociales (IPN/CNMC/042/25), a solicitud del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030. La actualización del

marco estatutario del Consejo General responde a la necesidad de adaptarse a la normativa reciente, tanto nacional como europea. A este respecto, la Comisión recuerda que la actividad colegial debe respetar los límites de la normativa de competencia y del test de proporcionalidad.

El informe de la Comisión valora positivamente que los nuevos estatutos hayan incorporado parte de sus observaciones y reconoce avances, como la eliminación de la función del Consejo de velar por la colegiación de los profesionales según su domicilio. No obstante, el informe subraya que persisten aspectos mejorables y recomienda lo siguiente:

- a) Modificar los estatutos para que la función de representación del Consejo General quede acotada al ámbito de los profesionales colegiados, para evitar solapamientos con otras entidades o asociaciones profesionales.
- b) Incluir expresamente que toda actuación del Consejo General y de los colegios profesionales debe respetar los límites de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, y los principios de buena regulación y proporcionalidad establecidos en el Real Decreto 472/2021.
- c) Modular la implantación de sistemas de certificación por parte de los colegios profesionales y advertir de su carácter voluntario, no oficial, y compatible con otras certificaciones existentes en el mercado.

La CNMC retira la regulación nacional del mercado mayorista de terminación de llamadas fijas

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC o «Comisión») ha aprobado desregular el mercado mayorista de terminación de llamadas en redes fijas. Este servicio permite que los clientes de un operador (fijo o móvil) puedan llamar a los clientes de telefonía fija de otros operadores. Para ello, el operador que realiza la llamada paga un precio de terminación al operador de telefonía fija que la recibe. Como todos los operadores de telefonía fija cursan llamadas a otros operadores y, a su vez, reciben llamadas de ellos, todos los operadores de telefonía fija son a la vez proveedores del servicio de terminación y clientes de sus competidores.

El análisis del mercado minorista de tráfico telefónico fijo constata que el uso de las llamadas de voz fija está perdiendo peso de manera sostenida. Por ejemplo, desde el 2020, el tráfico ha descendido cerca de un 65 % en el segmento residencial y casi un 35 % en el empresarial. Los ingresos medios por línea se han reducido de 3,39 a 1,96 euros mensuales. Si se considera el tráfico total de voz, tanto fijo como móvil, el tráfico de voz fija representa sólo el 7,4 %. El operador con mayor cuota de mercado en términos de tráfico es Telefónica, con un 41 %, seguida por Masorange (resultado de la fusión de Orange y Masmóvil), con un 29 %. El análisis desde un punto de vista mayorista constata que, aunque cada operador actúa como un monopolista dentro de su red, no hay riesgo de que se establezcan unos precios excesivos en ese mercado mayorista. La Comisión tampoco ve probable que los operadores incurran en prácticas anticompetitivas distintas a la fijación de precios excesivos (como denegación de acceso o condiciones discriminatorias). En el hipotético caso de que ocurriera, la Comisión podría actuar mediante herramientas regulatorias como la resolución de conflictos o la imposición de obligaciones simétricas. Como resultado de este análisis y tras revisar las

observaciones recibidas de la consulta pública y de la Comisión Europea, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia ha decidido desregular el mercado y, por tanto, levantar las obligaciones a las que actualmente están sujetos los operadores, en un plazo de seis meses.

La CNMC recuerda que sólo las autoridades competentes, y no los colegios profesionales, pueden definir el acceso a las actividades profesionales

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC o «Comisión») ha emitido sus informes sobre los proyectos de reales decretos que aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Graduados e Ingenieros Técnicos Industriales y Peritos Industriales de España y de su Consejo General, y los Estatutos Generales del Colegio Oficial de Ingenieros Navales y Oceánicos, a solicitud del Ministerio de Industria y Turismo. El objetivo principal de estas normas es sustituir los estatutos vigentes —aprobados en el 2018 y el 2012, respectivamente— para adaptarlos a la normativa reciente sobre los colegios profesionales.

La Comisión valora de forma positiva que los nuevos textos recojan algunas de sus recomendaciones previas y reconoce avances como la eliminación de la obligatoriedad de disponer de un seguro de responsabilidad civil profesional hasta que una norma con rango de ley lo establezca expresamente. No obstante, recuerda que sólo las autoridades competentes —y no los colegios profesionales— pueden definir el acceso a las actividades profesionales. Además, identifica varios aspectos mejorables

para reforzar la competencia y la buena regulación:

- a) Modificar los estatutos para que se limiten a elaborar *criterios orientativos* (y no baremos) en la intervención de profesionales como peritos judiciales.
- b) Evitar la colegiación obligatoria mientras no exista respaldo legal y suprimir la colegiación de oficio de profesionales no colegiados, emplazando al legislador a que desarrolle legalmente estas obligaciones.
- c) Sustituir el criterio del domicilio fiscal por el del domicilio profesional único o principal.

- d) Incluir que los costes de tramitación de los precios de los visados se calculen según criterios de eficiencia.
- e) Modular la implantación de sistemas de certificación por parte de los colegios profesionales y aclarar que su carácter es voluntario, no oficial y compatible con otras certificaciones existentes en el mercado.
- f) Incluir expresamente que toda actuación de los órganos colegiales debe respetar los límites de la Ley de Defensa de la Competencia y los principios de buena regulación y proporcionalidad del Real Decreto 472/2021.

Prácticas prohibidas

La CNMC multa a la empresa I.C.O.N. con más de un millón de euros y le prohíbe participar en contratos públicos durante cinco meses

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC o «Comisión») multa con 1,2 millones de euros a I.C.O.N. Europe, S. L. (I.C.O.N.), por restringir la competencia en el mercado de productos de peluquería profesional entre el 2010 y el 2024.

Las conductas sancionadas fueron las siguientes: la fijación de precios de reventa en su red de distribución de productos de peluquería profesional; la inclusión de cláusulas en los contratos de distribución mayorista en Canarias y Baleares (2010-2024) que obligaban a respetar los precios de venta al profesional fijados por I.C.O.N para los salones de peluquería de

su territorio; la obligación de aplicar los precios de venta al público (PVP) fijados por la empresa, por medio del envío recurrente de tarifas al efecto de obligado cumplimiento en el canal minorista, al menos *on line*, en todo en el territorio nacional (2017-2023). Además, estableció y exigió el cumplimiento de las siguientes condiciones comerciales a los distribuidores minoristas:

- a) La limitación estricta de los descuentos máximos que podían aplicar, incluidas promociones y campañas.
- b) La prohibición de que vendieran productos I.C.O.N. en *marketplaces* (como Amazon), lo cual restringía la venta únicamente a sus propias webs o salones físicos.
- c) La prohibición de ofrecer cupones descuento o de efectuar promociones propias no autorizadas por I.C.O.N.

Para el cumplimiento de estas condiciones, la empresa desplegó un sistema de control y vigilancia («monitoreo») sobre las páginas web de los distribuidores minoristas mediante el cual detectaba desviaciones en precios o descuentos y exigía su corrección inmediata. Además, se acreditó la existencia de amenazas y la adopción de represalias contra los que incumplían las normas I.C.O.N.; también promovió la coordinación de respuestas entre los distribuidores ante los requerimientos de información de la Comisión. A pesar de prohibir la venta en Amazon a sus distribuidores, I.C.O.N. vendía sus propios productos en esa plataforma a través de una sociedad interpuesta (Transparency Quality, S.L.), un hecho que ocultó tanto a su red de distribución como a la propia Comisión durante la inspección.

I.C.O.N. perseguía mantener un control absoluto sobre los precios y condiciones comerciales de sus distribuidores al eliminar cualquier posibilidad de competencia entre distribuidores de la misma marca. Su política supuso la aplicación de precios de venta al público uniformes y elevados, en perjuicio de los consumidores, y dificultó la entrada y expansión de nuevos formatos de distribución o canales más eficientes.

Por todo ello, la Comisión sanciona a I.C.O.N. con 1197 907 euros por dos infracciones del artículo 1 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia; con 637 907 euros por la conducta relativa a sus distribuidores mayoristas en Canarias y Baleares y con 560 000 euros por la conducta relativa a sus distribuidores minoristas, al menos en el canal *on line*, en el ámbito nacional. Además, le impone la prohibición de contratar con el sector público en todo el territorio nacional en relación con cualquier tipo de suministro de productos de cuidado capilar (mayorista y minorista *on line*) durante cinco meses (Resolución de 3 de diciembre del 2025).

Esta es la segunda resolución en la que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia fija directamente el alcance y duración de la prohibición de contratar, tras la resolución sobre Eólica del Alfoz.

La CNMC multa a la distribuidora eléctrica del Grupo Naturgy (UFD) con cinco millones por restringir la competencia

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC o «Comisión») ha multado con 5,08 millones de euros a UFD Distribución Electricidad, S.A. (perteneciente al Grupo Naturgy) por restringir la competencia en el mercado de instalación de determinados equipos de medida eléctrica (contadores eléctricos) entre mayo del 2018 y mayo del 2021.

El derecho de la competencia exige que las empresas en posición de dominio sean especialmente responsables de no restringir la competencia ni en el mercado que dominan ni en los mercados conexos. En concreto, la realización de actuaciones sin amparo normativo que tengan la capacidad de producir efectos de exclusión será abusiva, con independencia de la intencionalidad de la conducta. En este caso, UFD interpretó indebidamente que la obligación de integrar todos los contadores del segmento doméstico en los sistemas de telegestión de la distribuidora era aplicable también a determinados tipos de contadores en el segmento industrial (tipos 3 y 4). Esta conducta se tradujo en la imposición de requisitos no previstos en la normativa y en la denegación o retraso en la instalación y activación de equipos de medida propiedad de otras empresas de servicios de medidas y clientes industriales. Aunque la empresa corrigió internamente esta interpretación

en mayo del 2021, con sus prácticas restringió la competencia y la capacidad de elección de los consumidores y operadores alternativos.

La Comisión sanciona a UFD con 5,08 millones por una infracción muy grave del artículo 2 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, y del artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Además, UFD tendrá prohibido contratar con el sector público en todo el territorio nacional durante cuatro meses. La prohibición afecta a contratos de obras, suministros y servicios vinculados al mercado de instalación de equipos de medida eléctrica y a su puesta a disposición en puntos de suministro de baja tensión afectados por la conducta, salvo cuando UFD esté obligada a hacerlo según la normativa sectorial (Resolución de 11 de diciembre del 2025). Adicionalmente, la Comisión le impone obligaciones de cumplimiento y de información: deberá activar los equipos de telemedida propiedad de terceros ya instalados y permitir la instalación y activación de otros nuevos cuando lo solicite el cliente, deberá permitir la instalación de equipos de medida eléctrica amparados normativamente y debe informar a los titulares de los puntos de suministro afectados y publicar en su web las nuevas obligaciones.

La CNMC multa con 2,91 millones a cuatro agencias por repartirse contratos de viajes del Banco de España y de la Universidad Complutense

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) ha multado con un total de 2,91 millones a cuatro agencias de viajes que manipularon contratos convocados por el Banco de España y la Universidad Complutense

de Madrid. En concreto, ha sancionado a Nautalia Viajes, S.L. (Nautalia); Viajes El Corte Inglés (VECI) y Ávoris Retail División, S.L. (Ávoris Retail) por repartirse un contrato del Banco de España y otro de la Universidad Complutense de Madrid, y a Integración de Agencias de Viajes, S.A. (IAG7) por hacerlo sólo en el caso del banco.

La Comisión inició este expediente en diciembre del 2023 a partir de la información recabada a partir de lo dispuesto en el artículo 132 de la Ley de Contratos del Sector Público y después de haber inspeccionado las sedes de varias empresas. La práctica sancionada ha sido el reparto del mercado en sucesivas ocasiones, ya que, en octubre del 2021, IAG7, Nautalia, VECI y Ávoris Retail acordaron no presentarse a una licitación del Banco de España para contratar servicios de agencia de viajes integrados de forma fija en su oficina para que quedara desierta y se volviera a convocar con mejores condiciones; en octubre del 2022, Nautalia, VECI y Ávoris Retail acordaron repartirse de forma rotatoria los encargos del personal de la Universidad Complutense de Madrid, de modo que, cuando la Universidad Complutense emitía una solicitud de viaje o alojamiento, sólo recibía una oferta en vez de tres, lo que disminuyó tanto las opciones de los usuarios como los incentivos de las agencias para competir.

Las sanciones impuestas han sido las relacionadas a continuación:

- Por el contrato del Banco de España:
 - a IAG7, 630 000 euros;
 - a Nautalia, 630 000 euros;
 - a VECI, 630 000 euros;
 - a Avoris Retail, 630 000 euros.

- Por el contrato de la Universidad Complutense:
 - a Nautalia, 220 000 euros;
 - a VECL, 60 000 euros;
 - a Avoris Retail, 110 000 euros.
- La agencia IAG7 no podrá contratar con la Administración Pública durante tres meses y las agencias Nautalia, VECL y Ávoris Retail tampoco podrán hacerlo durante seis meses en licitaciones relacionadas con la prestación de servicios de agencias de viajes y desplazamientos profesionales (Resolución de 10 de diciembre del 2025).

La CNMC finaliza el expediente sancionador contra el Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de la Primera Región

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC o «Comisión») ha sancionado al Colegio Oficial de Odontólogos y Estomatólogos de la Primera Región (COEM) por incumplir parte de los compromisos que adquirió en el 2021 en la terminación convencional de un expediente sancionador por determinadas manifestaciones y campañas publicitarias que podían ser anticompetitivas.

La investigación contra el colegio comenzó en el 2019, tras las denuncias presentadas por dos clínicas odontológicas. El caso se resolvió en el 2021 mediante terminación convencional, asumiendo el colegio diversos compromisos que posteriormente ha incumplido, entre ellos, no eliminar de su página web las referencias o enlaces a las campañas de publicidad que fueron objeto del procedimiento sancionador ni enviar en plazo a la Comisión uno de los informes

sobre el funcionamiento de la bolsa de empleo. El incumplimiento de estos compromisos supone una infracción muy grave de la Ley de Defensa de la Competencia.

El colegio ha reconocido su responsabilidad y se ha acogido al artículo 85.3 de la Ley 39/2015, que permite reducir hasta el 40 % el importe de la sanción, por lo que finalmente ha pagado 57 680 euros de un total de los 96 134 euros que le habían impuesto de multa. Por todo ello, la Comisión da por cerrado el expediente sancionador (Resolución de 17 de diciembre del 2025).

Terminación convencional del expediente sancionador incoado a Google en relación con la remuneración de las editoriales de prensa y agencias de noticias

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC o «Comisión») ha acordado la terminación convencional del expediente sancionador en el que se investigaba a Google por un posible abuso de posición de dominio en sus negociaciones con las editoriales de prensa y agencias de noticias españolas.

El expediente se inició tras una denuncia que presentó el Centro Español de Derechos Reprográficos (CEDRO) contra Google ante la Comisión. En marzo del 2023, ésta inició la investigación contra Google por la posible imposición a los editores de condiciones comerciales no equitativas en la negociación y suscripción de los acuerdos de licencia para el uso de sus publicaciones de prensa (ENP y GNS). Además, la Comisión investigaba si los hechos podrían distorsionar el funcionamiento normal del mercado, perjudicando al interés general, mediante la vulneración de disposiciones legales o el

aprovechamiento indebido de situaciones en las que otras empresas dependen económicamente de su posición, pues, a través de Google Search, Google News, Google Discover y Google News Showcase, muchos usuarios acceden a las noticias que publican los medios de comunicación.

El 19 de marzo del 2025, Google presentó una serie de compromisos para resolver los problemas de competencia detectados. La Comisión ha considerado que son adecuados y que protegen el interés público los siguientes:

- a) Obligación de informar a los editores sobre la metodología y parámetros de cálculo de la remuneración y sobre los ingresos publicitarios relevantes.
- b) Establecimiento de plazos y fases claras para la negociación de los acuerdos ENP, con posibilidad de recurrir a mecanismos de resolución de conflictos conforme a la ley española.
- c) Actualización de la remuneración mediante una revisión anual de la oferta económica, con opción para los editores de aceptar la actualización o de mantener las condiciones previas.
- d) Remuneración retroactiva consistente en la posibilidad de solicitar retribución por el uso de contenidos desde el 4 de noviembre del 2021, fecha de entrada en vigor del artículo 129 *bis* del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual.
- e) Independencia entre las negociaciones y remuneraciones de los acuerdos ENP y GNS y respecto a otros productos y servicios de Google.
- f) Limitación del alcance de las licencias que en lo sucesivo sólo cubren los servicios Goo-

gle Search, Google Discover y Google News (ENP) o la visualización en Google News Showcase (GNS).

- g) Compromiso de no ejecutar cláusulas de resolución contractual de los acuerdos GNS por reclamaciones legales de los editores.
- h) Sometimiento de los contratos a la ley española y a tribunales o arbitraje en España, y prevalencia de la versión en castellano de los acuerdos.
- i) Compromiso de no tomar represalias contra los editores por limitar el uso de sus contenidos o por no alcanzar un acuerdo.

Finalmente, el procedimiento se ha resuelto mediante terminación convencional (art. 52 y art. 39 de la Ley y del Reglamento de Defensa de la Competencia, respectivamente), sin declaración de infracción ni imposición de sanción. Por ello, la resolución no contiene declaración de infracción ni sanción económica, sino que incorpora los compromisos de Google como vinculantes y encomienda a la Dirección de Competencia la vigilancia de su cumplimiento. En consecuencia, Google deberá cumplir los compromisos que ha presentado a la Comisión y que se basan en un sistema más transparente, equitativo y conforme a la normativa española cuando negocia con las editoras de prensa y agencias de prensa para incluir sus noticias en Google Search, Google News, Google Discover y Google News Showcase. Los compromisos tienen una duración de cinco años, renovables por otros cinco, y afectan a todas las editoriales de prensa y agencias de noticias españolas, hayan firmado o no acuerdos previos con Google. La Comisión señala que estos compromisos mejoran la competencia en el mercado y contribuyen a proteger el derecho a la información (Resolución de 17 de diciembre del 2025).

Control de concentraciones

Durante este periodo se han resuelto cuarenta y cinco notificaciones de operaciones de concentración económica. De una de ellas se desistió (Idealista/Portal47) y otra resultó prohibida (Curium/Instituto de Radiofrecuencia de Barcelona). Del resto, cuarenta y una fueron aprobadas en primera fase, tres de ellas con compromisos, y cuatro fueron llevadas a segunda fase (Bondalti/Ercros y tres relacionadas

con la compra de activos de Naviera Armas por Balearia).

La tipología de estas operaciones es la siguiente: treinta y siete de toma de control exclusivo, tres de toma de control conjunto, tres de adquisición de activos empresariales, una de fusión de sociedades y una de oferta pública de adquisición de acciones.

Jurisprudencia

Tribunal Supremo

Sentencia de 14 de octubre del 2025: iniciación de expediente sancionador con documentación de un expediente anterior caducado

El Tribunal Supremo desestima el recurso de casación interpuesto por Ferrovial contra la sentencia de la Audiencia Nacional de 4 de junio del 2024 que declaró inadmisibile el recurso de protección de los derechos fundamentales interpuesto por la citada empresa contra la resolución de la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia que resolvió la incoación de un expediente sancionador contra dicha empresa por intercambios de información con competidores.

Las cuestiones que presentan un interés casacional consisten a) en determinar si la iniciación de un expediente sancionador con la incorporación de documentación de un procedimiento anterior que se ha declarado caducado por la Administración debe ser considerado un acto de trámite cualificado o no a los efectos de la admisión del recurso contencioso-administrativo y b) hasta qué punto es conforme a Derecho traer al nuevo procedimiento sancionador actuaciones practicadas en el anterior procedimiento sancionador, declarado caducado.

La sentencia recurrida, tras analizar la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la naturaleza de los actos de incoación de procedimientos sancionadores, concluye que en este caso el acto impugnado no decide el fondo del asunto, no impide la continuación del procedimiento y no causa indefensión, por lo que no se cumplen los requisitos del artículo 25 de la

Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) para que el acto impugnado sea considerado un acto de trámite cualificado. La Sala de la Audiencia Nacional rechaza que la mera incoación del nuevo expediente sancionador constituya una lesión del derecho fundamental al *non bis in idem*; señala que la caducidad del expediente anterior no impide la apertura de uno nuevo, siempre que no haya prescripción y que la incorporación de actuaciones respete las garantías procedimentales, pero no convierte el acto de incoación en recurrible por sí mismo. Igualmente, se descarta que el procedimiento especial de protección de los derechos fundamentales altere el régimen de impugnabilidad de los actos administrativos. En consecuencia, la sentencia impugnada declara la inadmisibilidad del recurso por dirigirse contra un acto de mero trámite, sin que ello implique vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

El ministerio fiscal, tras analizar la normativa aplicable, especialmente el artículo 95.3 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), el artículo 30 del Reglamento de Defensa de la Competencia y los artículos 25 y 69 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sostiene que la incoación del nuevo procedimiento con incorporación del expediente anterior no constituye un acto de trámite cualificado, sino un acto instrumental o de preparación, que no decide el fondo ni impide la continuación del procedimiento ni genera indefensión material efectiva, dado que se garantiza el derecho de defensa mediante la posibilidad de presentar alegaciones, proponer pruebas y acceder al expediente. El fiscal subraya que la incorporación de actuaciones es legal siempre que la infracción no haya prescrito, que las actuaciones sean necesarias para el esclarecimiento de los hechos y que se respeten las garantías procesales para evitar indefensión. Asimismo, señala que eventuales irregularidades

posteriores en la tramitación del nuevo expediente deben impugnarse en el momento de la resolución definitiva, no en la incoación. Por todo ello, solicita la desestimación del recurso de casación y que se declare, como doctrina casacional, que la incoación de un procedimiento sancionador con incorporación de documentación de uno anterior caducado sólo será acto de trámite cualificado y susceptible de recurso si concurre alguno de los supuestos del artículo 25.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y que la incorporación de actuaciones está permitida conforme a la Ley del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) y el Reglamento de Defensa de la Competencia, siempre que se respeten las garantías para evitar indefensión.

A este respecto, la sentencia del Tribunal Supremo señala que el mencionado artículo 25.1 establece lo siguiente:

El recurso contencioso-administrativo resulta admisible en relación con las disposiciones de carácter general y con los actos expresos y presuntos de la Administración Pública que pongan fin a la vía administrativa, ya sean definitivos o de trámite, si estos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

En interpretación de este precepto, la jurisprudencia viene distinguiendo entre actos de trámite simples y actos de trámite cualificados. En el caso de los actos de iniciación de los procedimientos administrativos restrictivos de derechos o sancionadores, la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo viene reiterando,

con carácter general, que son actos simples de ordenación del procedimiento o preparatorios de la resolución final, que garantizan el acierto y oportunidad de ésta y que no deciden sobre las cuestiones planteadas en el procedimiento, lo que determina que dichos actos de iniciación no sean impugnables separadamente.

Esta jurisprudencia se incorporó al texto de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común, en el apartado 3 del artículo 95, el cual establece lo citado a continuación:

La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción. En los casos en los que sea posible la iniciación de un nuevo procedimiento por no haberse producido la prescripción, podrán incorporarse a éste los actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad. En todo caso, en el nuevo procedimiento deberán cumplimentarse los trámites de alegaciones, proposición de prueba y audiencia al interesado.

Por tanto, el artículo 95.3 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común autoriza a incorporar actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse producido la caducidad; esto alcanza sin duda a las actuaciones previas al procedimiento, que sirven de base también a la incoación del nuevo expediente sucesivo al finalizado por caducidad, y puede alcanzar a otras cuyo contenido fuera idéntico, lo cual está en relación con las actuaciones donde no se ve comprometida la contradicción y con el principio de economía procedimental. Finalmente, y como ya se decía

en la jurisprudencia anterior a dicha ley, lo que no puede surtir efecto son las actuaciones propias del expediente caducado. Entre ellas, sin duda, estarían las actuaciones y trámites posteriores a la prueba, como son el pliego de cargos, las alegaciones o la propuesta de resolución. Sin embargo, lo determinante desde el punto de vista del derecho de defensa no es tanto su incorporación como que hayan tenido algún efecto en el nuevo expediente, y ello debe examinarse con la resolución que pone fin al procedimiento, a la vista de su tramitación.

La propia demandante no alcanza a determinar el derecho fundamental lesionado. Así, por una parte, invoca el derecho a la presunción de inocencia del artículo 24 de la Constitución española, el cual resultaría vulnerado en caso de que la sanción se basase en pruebas que se hubieran incorporado al procedimiento de forma irregular, lo cual se alega en este caso de forma prematura puesto que el acuerdo de incoación no presupone que el material incorporado deba constituir prueba de cargo ni tampoco predetermina la imposición de una sanción tras la tramitación del expediente. Eventualmente, lo que podría vulnerar la presunción de inocencia sería la imposición de una sanción basada en prueba ilícita, que no puede constituir prueba de cargo, pero no el acuerdo de incoación. Por otra parte, la incorporación del expediente caducado completo no supone que la prueba incorporada sea ilícita, puesto que la incorporación de prueba está autorizada en los términos del artículo 95.3 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común, no llegándose a concretar por la parte actora la afectación al principio de contradicción, a lo que debe añadirse que determinadas actuaciones o trámites (como el pliego de cargos, las alegaciones o la propuesta de resolución) en ningún caso constituyen prueba. Tampoco se aprecia la lesión del derecho de defensa por falta de audiencia, puesto que la decisión de

incorporar las actuaciones del expediente caducado no impide a la parte interesada contradecir dicha decisión en el curso del procedimiento. En definitiva, el acuerdo impugnado no pone a la parte en situación de indefensión, de modo que los posibles vicios de los que adolezca deben ser examinados cuando se impugne la resolución definitiva, en su caso.

Por todo lo expuesto, la sentencia concluye que podemos dar respuesta a las cuestiones de interés casacional según el examen particularizado de las circunstancias que concurren en este supuesto dado que la condición de acto de trámite simple o cualificado está en función de cada caso en concreto. En consecuencia, debemos declarar que, en las circunstancias específicas de este procedimiento de defensa de la competencia, la incoación del procedimiento sancionador con la incorporación de documentación del procedimiento sancionador anterior declarado caducado por la Administración no puede ser considerado un acto de trámite cualificado a los efectos de la admisión del recurso contencioso-administrativo por no generar indefensión. De todo ello se deriva la desestimación del recurso de casación interpuesto.

Sentencias de 12 de noviembre del 2025 (17), de 15 de diciembre (5), de 16 de diciembre (1) y de 18 de diciembre (15): cártel de camiones

Las sentencias de 12 de noviembre del 2025 del Tribunal Supremo concernientes al cártel de camiones reiteran la doctrina de que el informe pericial presentado es bastante como para considerar suficiente el esfuerzo probatorio sobre la existencia del daño, pero no en lo relativo a su cuantía, por lo que debe recurrirse a la estimación judicial de la cuantía del daño, según la

cual, mientras no se acredite la concurrencia de circunstancias extraordinarias propias del caso enjuiciado, debe cuantificarse en un porcentaje mínimo del 5 % del precio de los camiones.

Sentencias de 9 de octubre, de 13 de octubre, de 4 de noviembre (2) y de 18 de diciembre (2): transporte escolar en Baleares

Las sentencias abordan como principal cuestión la relativa a la delimitación del mercado geográfico relevante en el caso del cártel para el reparto del mercado del transporte escolar en la comunidad autónoma de las Islas Baleares.

En relación con esta cuestión, la Audiencia Nacional considera, en primer lugar, que la controversia sobre el mercado geográfico relevante se centra, en este caso, en determinar si lo es la comunidad autónoma de las Islas Baleares en su totalidad o cada una de las islas que la componen y, en segundo lugar, en los efectos que la distinción entre los conceptos de *mercado relevante* y *mercado afectado* pueden tener en la delimitación del elemento esencial del tipo de infracción. En este sentido, la delimitación del mercado afectado por la práctica es esencial para poder concretar cuáles son las empresas que están en un mismo mercado y, por tanto, son competidoras, máxime cuando la conducta infractora es un reparto de mercado. Tampoco se puede olvidar la función que cumple el mercado relevante a efectos de la sanción de la práctica anticompetitiva, ya que para determinar su gravedad es un factor legalmente determinante la dimensión del mercado geográfico afectado y los efectos producidos en él. Finalmente, la sentencia estima que no cabe definir como mercado geográfico relevante el de la comunidad autónoma cuando los servicios que se prestan (transporte escolar) y

los competidores están circunscritos al territorio de cada isla. Y añade que probablemente el error de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia fue confundir la competencia administrativa para convocar una licitación del transporte escolar que abarcaba toda la comunidad autónoma con la realidad del mercado o mercados afectados.

Otra cuestión que se plantea en algunas sentencias relativas a este asunto es la de si es posible subsumir en el tipo de la infracción por colusión la subcontratación con otras empresas de la prestación del servicio de transporte discrecional de viajeros de una forma continuada que no responde a necesidades puntuales. La sentencia estima que, si la normativa de transporte permite la subcontratación de empresas de transporte discrecional de viajeros para la prestación del servicio adjudicado por concurso público, ésta ha de ser necesariamente entre empresas competidoras, de modo que no cabe ninguna imputación de colusión a las empresas que así contratan porque la práctica gozaría de amparo legal.

Sentencia de 16 de diciembre del 2025: prohibición de contratar con las Administraciones Públicas

La prohibición de contratar no es una sanción, sino una consecuencia legal vinculada a la firmeza de una sanción grave en materia de competencia.

La sentencia establece que las autoridades de competencia pueden determinar el alcance y contenido de la prohibición de contratar en sus resoluciones sancionadoras. Tal facultad encuentra su fundamento en el artículo 71.1b de la Ley de Contratos del Sector Público, de modo

que no se precisa una disposición normativa de la Ley de Defensa de la Competencia que la prevea expresamente.

Las autoridades de competencia son las mejores posicionadas para determinar el alcance y duración de la prohibición de contratar porque son las que han instado el procedimiento sancionador, han analizado el mercado afectado, han valorado la gravedad y duración de la conducta y han ponderado sus efectos sobre la competencia.

Por otra parte, el sistema de doble vía previsto en el artículo 72 de la Ley de Contratos del Sector Público permite que la determinación del alcance y la duración de la prohibición sea realizada, con carácter principal, en la propia resolución administrativa sancionadora y no de manera subsidiaria mediante el procedimiento específico cuando falta tal pronunciamiento.

Finalmente, conviene señalar que la prohibición de contratar no tiene efectos retroactivos y se proyecta sobre licitaciones futuras. El hecho de que derive de conductas pasadas no le confiere carácter retroactivo.

Audiencia Nacional

Anulación judicial de una sanción a la empresa Consenur por no notificar previamente una concentración

La empresa Consenur fue sancionada con una multa por importe de 20 000 euros por infracción grave del artículo 62.3. de la Ley de Defensa de la Competencia al proceder a la ejecución de la adquisición del control exclusivo

de la rama de actividad relativa a la gestión de residuos de la compañía Cathisa Medioambiente, S.L. (Cathisa), llevada a cabo el 1 de agosto del 2015, sin haber sido previamente notificada a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

La Audiencia Nacional, en su Sentencia número 5750/2016, completada mediante Auto de 12 de diciembre del 2023, ratifica las definiciones de *mercado de producto* y de *mercado geográfico* realizadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia en la resolución de 28 de julio del 2016 que autorizó la adquisición por parte de Consenur del control exclusivo de la actividad de gestión de residuos de Cathisa Medioambiente, S.L. Asimismo, concluye que existía obligación de notificar la operación conforme a la Ley de Defensa de la Competencia, aunque rechaza la sanción impuesta por resolución de 14 de marzo del 2017, por falta de culpabilidad. La Audiencia Nacional considera que la interpretación de Consenur sobre la definición de los *mercados relevantes*, aunque finalmente desestimada, no fue irrazonable, lo que elimina el elemento subjetivo de la infracción. En consecuencia, se anula la multa de 20 000 euros aplicando la doctrina constitucional que exige culpabilidad para sancionar, anula la sanción impuesta a Consenur y ordena la publicación de una nota de prensa rectificativa (Nota de prensa de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 16 de diciembre del 2025).

La Audiencia Nacional anula la multa impuesta a JEZ Sistemas Ferroviarios, S.L. (JEZ)

La empresa JEZ Sistemas Ferroviarios, S.L. (JEZ), fue sancionada con una multa por importe de 1075 969 euros por infracción del artículo

1 de la Ley de Defensa de la Competencia. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (la «Comisión») consideró acreditado que las empresas implicadas se habían repartido el mercado y habían acordado precios e intercambiado información sensible a través de uniones temporales de empresas (UTE) mediante las cuales presentaban ofertas conjuntas para participar en las licitaciones de suministro de desvíos ferroviarios del AVE y líneas convencionales celebradas por GIF/ADIF.

La Audiencia Nacional, en la Sentencia número 432/2016, anula la sanción por considerar que la Comisión no había justificado suficientemente la innecesaridad y el carácter anticompetitivo de las uniones temporales de empresas en este caso. En su sentencia, la Audiencia Nacional recordó que este tipo de colaboración de empresas es una figura legalmente admitida y que, en el caso de JEZ, su constitución estaba objetivamente justificada por la especialización del mercado, los competidores implicados o las licencias exigidas. Partiendo de la legalidad y necesidad de las uniones temporales de empresas, la Audiencia Nacional concluyó que la Comisión no se había esforzado suficientemente para explicar cómo la información intercambiada en el contexto de la unión temporal excedía lo imprescindible, cómo se alteraron los precios o cómo todo ello restringió un mercado ya limitado a pocas empresas. En consecuencia, anula la sanción impuesta a JEZ y ordena la publicación de una nota de prensa rectificativa.

Asimismo, a consecuencia de la sentencia anterior, la Sentencia de la Audiencia Nacional número 433/2016 anula la multa impuesta al señor J.C. Suárez, directivo de la empresa JEZ, y ordena la publicación de una nota rectificativa (Nota de prensa de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de 11 de noviembre del 2025).

La Audiencia Nacional anula la multa de 57,7 millones de euros impuesta por la CNMC a las tabacaleras

La Sentencia de la Audiencia Nacional número 4684/2025, de 13 de noviembre, anula la sanción total de 57,7 millones de euros que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC o «Comisión») impuso en abril del 2019 a tres multinacionales que controlan el mercado español del tabaco (Altadis, Philip Morris y JT Internacional Iberia) y a la distribuidora Logista por una práctica anticompetitiva consistente en el intercambio de información sensible relativa a las ventas de cigarrillos desde el año 2008 hasta el 2017.

La Audiencia considera que la resolución de la Comisión es contraria a Derecho porque los de-

nominados *datos «sell-in»* (información diaria sobre las ventas) no tienen efectos anticompetitivos, pues, dadas las características del mercado, los aspectos sobre los que los fabricantes pueden competir son únicamente tres —los precios, el lanzamiento de nuevos productos y las promociones—, de modo que la información sobre las ventas diarias en una provincia no incide sobre esas variables, ya que su efecto ha de analizarse a medio plazo y, por tanto, no permite extraer consecuencias determinantes. Hay que tener en cuenta que los fabricantes no pueden decidir por sí mismos el volumen de cigarrillos que deben ofertar, pues han de suministrar los productos cuya distribución realicen con regularidad y garantía de cobertura de los suministros en similares condiciones de servicio y plazos de entrega para todos los expendedores.

Breves por sectores

Procedimientos sancionadores

La Comisión Europea impone una multa de 157,37 millones de euros a Gucci, Chloé y Loewe por imposición de precios de reventa

El 14 de octubre del 2025, la Comisión Europea (la «Comisión») impuso más de 157 millones de euros en multas a Gucci, Chloé y Loewe por participar en prácticas de imposición de precios de reventa que restringieron la libertad comercial de sus minoristas independientes en todo el Espacio Económico Europeo (EEE). Las empresas limitaron sistemáticamente la autonomía de sus distribuidores, tanto en línea como en tiendas físicas, al obligarlos a mantener precios recomendados, restringir descuentos, fijar periodos concretos de rebajas y, en algunos casos, aplicar prohibiciones temporales de descuentos. Estas prácticas redujeron la competencia intramarca y elevaron los precios para los consumidores de moda de lujo.

La Comisión constató que las tres compañías supervisaban activamente los precios aplicados por los minoristas y actuaban contra cualquier desviación, configurando una infracción única y continuada del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y

del artículo 53 del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Asimismo, se acreditó que Gucci había impuesto adicionalmente una prohibición de venta por internet respecto de una línea concreta de productos. Aunque las empresas actuaron de manera independiente, sus conductas coincidieron temporalmente y afectaron a los mismos distribuidores, lo que amplificó el impacto anticompetitivo. Todas las prácticas cesaron en abril del 2023 tras las inspecciones sin previo aviso efectuadas por la Comisión.

Las multas se redujeron debido a la cooperación de las tres empresas en el procedimiento: Gucci reveló una infracción previamente desconocida, Loewe facilitó la ampliación del periodo investigado y las tres reconocieron formalmente los hechos y su responsabilidad.

La Comisión Europea impone una multa de 72 millones de euros a fabricantes de baterías de arranque para automóviles y a su asociación por participar en un cártel

El 15 de diciembre del 2025, la Comisión Europea (la «Comisión») impuso aproximadamente

setenta y dos millones de euros en multas a tres fabricantes de baterías de arranque para automóviles, así como a la asociación comercial Eurobat, por participar en un cártel de larga duración que restringió la competencia mediante el intercambio sistemático de información comercialmente sensible.

La investigación acreditó que, durante más de doce años, los tres fabricantes, con el apoyo de Eurobat, acordaron adoptar y difundir unas referencias comunes de precios y utilizarlas en sus negociaciones con los fabricantes de automóviles. Esta coordinación permitió mantener recargos más altos de lo que resultarían en un mercado competitivo, ocultando una práctica colusoria bajo la apariencia de un ajuste sectorial.

Clarios, que reveló la existencia del cártel, obtuvo inmunidad total en el marco del programa

de clemencia, mientras que FET y Rombat recibieron reducciones del 50 % y del 30 % respectivamente debido a su cooperación. La multa de 125 000 euros a Eurobat, pese a su menor cuantía, reviste especial importancia ya que subraya la responsabilidad de las asociaciones sectoriales de evitar convertirse en plataformas que faciliten intercambios de información o comportamientos restrictivos de la competencia.

La decisión confirma que, si bien los recargos ligados a la evolución de las materias primas pueden ser legítimos, se tornan ilícitos cuando se transforman en herramientas estandarizadas de alineación de precios entre competidores. La Comisión reitera así la prohibición absoluta de cualquier coordinación en parámetros de precio, incluso cuando se articule mediante estándares técnicos o estructuras asociativas.

Control de concentraciones

La Comisión Europea aprueba condicionalmente la adquisición de Covestro por ADNOC en virtud del Reglamento sobre Subvenciones Extranjeras

El 14 de noviembre del 2025, la Comisión Europea (la «Comisión») autorizó, con compromisos, la adquisición de Covestro AG (Covestro) por Abu Dhabi National Oil Company PJSC (ADNOC), en aplicación del Reglamento 2022/2560, sobre las subvenciones extranjeras que distorsionan el mercado interior (RSE). La investigación reveló que ambas compañías se habían beneficiado de subsidios de los Emira-

tos Árabes Unidos (incluida una garantía estatal ilimitada, ventajas fiscales y un aumento de capital comprometido) que podían distorsionar el proceso competitivo de adquisición al permitir a ADNOC presentar una oferta más ventajosa que cualquier inversor privado.

Asimismo, la Comisión estimó que estas subvenciones extranjeras podían alterar la conducta futura de la entidad resultante de la operación al permitirle adoptar estrategias de inversión más agresivas que las que habría podido acometer en ausencia de dichas subvenciones, en detrimento de otros participantes en el mercado y de las condiciones de competencia en el

mercado interior. Para neutralizar estos efectos, la Comisión exigió compromisos adecuados.

Con el fin de resolver estas preocupaciones, ADNOC aceptó establecer en sus estatutos sociales que está sujeta a la legislación de insolvencia aplicable a las sociedades mercantiles de los Emiratos Árabes Unidos, eliminando así la garantía estatal, y conceder licencias, en condiciones transparentes y no discriminatorias, de determinadas patentes de Covestro relacionadas con tecnologías sostenibles. Estos compromisos fueron aceptados por la Comisión y permanecerán vigentes durante diez años, salvo los relativos a las patentes, que continuarán aplicándose durante toda la vigencia de cualquier acuerdo de licencia celebrado dentro de ese periodo.

La Comisión Europea aprueba la adquisición de Spirit por Boeing

El 14 de octubre del 2025, la Comisión Europea (la «Comisión») aprobó con compromisos la adquisición de Spirit AeroSystems Holdings Inc. (Spirit) por The Boeing Company (Boeing). La investigación determinó que la operación otorgaría a Boeing la capacidad y el incentivo para restringir o degradar el suministro de aeroestructuras (en particular, a Airbus), además de permitirle acceder a información comercialmente sensible de su principal competidor.

Para eliminar estos riesgos, Boeing se comprometió a vender a Airbus todos los negocios de

Spirit que suministran aeroestructuras a Airbus y a ceder la planta de Spirit en Malasia a un proveedor de este país. Estos compromisos, que garantizan la seguridad y continuidad del suministro a Airbus e introducen un nuevo competidor en el mercado, fueron considerados adecuados por la Comisión.

La Comisión Europea aprueba la adquisición de Délifrance por parte del Grupo Vandemoortele

La Comisión Europea (la «Comisión») ha aprobado la adquisición de Délifrance por el Grupo Vandemoortele, condicionándola a compromisos estructurales para eliminar los riesgos a la competencia en los mercados de masa laminada congelada en Francia e Italia. Según la Comisión, la operación habría otorgado a la entidad resultante cuotas de mercado elevadas en mercados ya muy concentrados, reduciendo de forma significativa la presión competitiva.

Para resolver estas preocupaciones, Vandemoortele y Délifrance se comprometieron a desinvertir dos plantas clave de Délifrance en Aviñón y Béthune (Francia). La Comisión estimó que este compromiso permitiría mantener una competencia efectiva al garantizar la presencia de un operador capaz de ejercer presión competitiva sobre la entidad fusionada y aprobó la operación modificada el 18 de diciembre del 2025.

Ayudas de Estado

La Comisión Europea aprueba un régimen de ayudas español

por valor de 700 millones de euros para apoyar la capacidad

de fabricación de tecnologías limpias según los objetivos del Pacto por una Industria Limpia

La Comisión Europea (la «Comisión») aprobó el 6 de noviembre del 2025 un régimen de ayudas español de 700 millones de euros destinado a apoyar inversiones estratégicas que amplíen la capacidad de fabricación de tecnologías limpias en España.

El régimen, que concede subvenciones directas a empresas de todo el territorio hasta el 31 de diciembre del 2028, tiene por objeto fomentar nuevas capacidades productivas para tecnologías de cero emisiones netas y para sus componentes principales, de acuerdo con el anexo II del marco de ayudas estatales para apoyar el Pacto por una Industria Limpia (el «CISAF», por sus siglas en inglés), adoptado en junio del 2025. La Comisión verificó que la medida cumple los requisitos de la sección 6.1 del pacto al incentivar la producción de tecnologías limpias y reforzar la base industrial europea en sectores estratégicos.

Tras su evaluación, la Comisión concluyó que la ayuda es necesaria, adecuada y proporcionada para acelerar la transición hacia una economía de cero emisiones netas. Consideró que el régimen facilita el desarrollo de actividades económicas esenciales para la implementación del Pacto por una Industria Limpia y se ajusta al artículo 107.3, apartado c, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que permite ayudas destinadas a promover el desarrollo de determinadas actividades siempre que no alteren indebidamente la competencia y el comercio. La decisión reconoce, además, el papel de estas inversiones en el fortalecimiento de la autosuficiencia industrial europea y en la reducción de dependencias externas en tecnologías clave.

La Comisión Europea aprueba un régimen español de ayudas estatales por valor de 408 millones de euros para apoyar la descarbonización de la industria en consonancia con los objetivos del Pacto por una Industria Limpia

La Comisión Europea aprobó el 15 de diciembre del 2025 un régimen español de ayudas estatales por valor de 408 millones de euros destinado a apoyar la descarbonización de la industria manufacturera en consonancia con los objetivos del Pacto por una Industria Limpia. La medida, financiada íntegramente a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, pretende promover inversiones en instalaciones industriales existentes que permitan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y mejorar la eficiencia energética de los procesos productivos. El régimen estará abierto a empresas de todos los tamaños y sectores, y permitirá subvencionar proyectos que utilicen tecnologías como la electrificación, el hidrógeno renovable o con bajas emisiones, la recuperación de calor residual o la captura, almacenamiento y utilización de carbono. España prevé que estas inversiones generen una reducción anual aproximada de 1,6 megatoneladas de dióxido de carbono.

Tras examinar la medida con arreglo al nuevo marco de ayudas estatales para apoyar el Pacto por una Industria Limpia (el «CISAF», por sus siglas en inglés), la Comisión concluyó que el régimen español cumple las condiciones establecidas en sus secciones 3 y 5. En particular, constató que el importe de las ayudas, calculado en función de los costes de inversión subvencionables y de intensidades de ayuda predefinidas, es necesario y proporcionado para

facilitar la descarbonización industrial sin provocar distorsiones indebidas de la competencia. El régimen establece que los proyectos deberán estar operativos en un plazo máximo de sesenta meses desde la concesión de la ayuda, que la selección se realizará por orden de presentación hasta agotar el presupuesto y que la financiación no podrá destinarse a aumentar capacidades productivas. El importe máximo por empresa y proyecto se fija en 200 millones de euros.

A la luz de estos elementos, la Comisión concluyó que el régimen español es adecuado para acelerar la transición hacia una economía de cero emisiones netas y para facilitar el desarrollo de actividades económicas relevantes para la ejecución del Pacto por una Industria Limpia.

La Comisión Europea modifica las directrices sobre ayudas estatales del RCDE para hacer frente a la fuga de carbono de las industrias de mayor consumo de energía

El 23 de diciembre del 2025 la Comisión Europea (la «Comisión») adoptó una modificación de las directrices relativas a determinadas medidas de ayuda estatal en el contexto del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (el «RCDE») después del 2021 (las «directrices»), con el fin de responder al aumento sostenido de los costes de las emisiones y al consiguiente incremento del riesgo de fuga de carbono en industrias electrointensivas.

Estas directrices permiten a los Estados miembros compensar los costes de emisiones indi-

rectas de los sectores expuestos a competencia internacional, evitando deslocalizaciones que no reducen las emisiones globales. La actualización se inscribe en el Plan de Acción Europeo para la Industria Química y pretende preservar la competitividad de la industria europea sin debilitar los incentivos para avanzar en la descarbonización.

La modificación introduce ajustes sustanciales en el sistema de compensación del régimen de comercio mencionado, entre ellos: a) la ampliación de la lista de los sectores y subsectores admisibles a veinte nuevos sectores y dos nuevos subsectores, incluidos productos químicos orgánicos y las actividades de cerámica, vidrio y baterías; b) el aumento de la intensidad máxima de ayuda del 75 % al 80 % para los sectores que ya eran elegibles; c) la posibilidad de que los Estados miembros notifiquen la inclusión de sectores no previstos en la lista modificada cuando demuestren un riesgo real de fuga de carbono, y d) la obligación para los grandes beneficiarios de destinar parte de la ayuda a proyectos que contribuyan a reducir los costes del sistema eléctrico.

Asimismo, se actualizan los factores de emisión de dióxido de carbono y las zonas geográficas aplicables para el periodo 2026-2030 reflejando los datos más recientes sobre el contenido de carbono de la electricidad en cada región. La Comisión prevé una transición gradual entre los años 2026 y 2030 en los casos donde la reducción del factor máximo de emisión regional respecto al periodo 2021-2025 resulte especialmente significativa. Con esta revisión, el marco de ayudas del régimen de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero se adapta a las condiciones actuales del mercado energético y refuerza tanto la protección frente a la fuga de carbono como los incentivos a la descarbonización industrial.

Diversos

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos actualiza sus directrices para la lucha contra la colusión en la contratación pública

El 11 de septiembre del 2025 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) publicó una versión revisada de sus directrices para la lucha contra la colusión en la contratación pública en la que se refuerzan las herramientas disponibles para prevenir y detectar tal colusión.

Uno de los ejes centrales de las nuevas directrices es la necesidad de diseñar los procedimientos de contratación pública de forma que se reduzcan los incentivos y las oportunidades de colusión. La OCDE insiste en que la forma en que se estructura una licitación, desde la definición de los requisitos técnicos hasta los criterios de adjudicación, puede influir decisivamente en la aparición de acuerdos anticompetitivos. Por ello recomienda que las autoridades contratantes conozcan en profundidad el mercado en el que operan, fomenten la participación de un número amplio y diverso de proveedores, eviten especificaciones excesivamente predecibles y utilicen criterios de adjudicación que valoren no sólo el precio, sino también la calidad, la innovación y otros factores que dificulten la coordinación entre licitadores.

Asimismo, las directrices subrayan la importancia de limitar la comunicación entre los participantes durante el proceso de licitación, proteger la confidencialidad de la información comercial sensible y utilizar sistemas electrónicos de con-

tratación que impidan la identificación mutua entre licitadores.

En materia de detección, la OCDE propone una lista de las señales de alerta (*red flags*) que pueden indicar la existencia de un acuerdo colusorio. Entre ellas se cuentan las siguientes: a) patrones de adjudicación sospechosos (por ejemplo, la repetida victoria de un mismo proveedor o la alternancia entre empresas); b) similitudes en los documentos de oferta (como errores o metadatos coincidentes, precios que no se justifican por las condiciones del mercado, etc.), y c) comportamientos o declaraciones que sugieren un conocimiento previo de los resultados o acuerdos entre competidores. La OCDE advierte, no obstante, que estas señales no constituyen una prueba concluyente, pero sí deben activar mecanismos de verificación por parte de los órganos de contratación.

Otra novedad relevante es el enfoque interinstitucional que promueve. La OCDE subraya que la colusión en la contratación pública rara vez opera de forma aislada, sino que suele estar vinculada a otras conductas ilícitas como el fraude y la corrupción. Por ello, insta a las autoridades de competencia a establecer canales de cooperación —formales e informales— con los órganos de contratación, así como con las autoridades de fiscalización, anticorrupción y justicia. Esta cooperación debe materializarse en el intercambio de datos, la creación de grupos de trabajo conjuntos, la adopción de instrumentos jurídicos de colaboración y, cuando sea posible, el intercambio de personal entre las instituciones. Además, se recomienda que los marcos normativos nacionales faciliten la estandarización de los datos de contratación pública y habiliten a las autoridades de competencia para acceder a dicha información.

