



ACUERDO SOBRE LA OPERACIÓN DE CONCENTRACIÓN ECONÓMICA BBVA/SABADELL

EL CONSEJO DE MINISTROS

ACUERDA

1.- Autorizar la operación de concentración BBVA/Banco Sabadell (expediente C/1470/24 en la CNMC y CE/022/25 en el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa), con una condición fundamentada en los siguientes criterios de interés general, distintos de los relativos a la defensa de la competencia: i) garantía de un adecuado mantenimiento de los objetivos de la regulación sectorial vinculada al apoyo al crecimiento y a la actividad empresarial, ii) protección de los trabajadores, iii) cohesión territorial, iv) objetivos de política social relacionados con la obra social de las fundaciones, la protección del consumidor financiero y la vivienda asequible y v) promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico:

- Durante un período de tres años desde la notificación de este Acuerdo, BBVA y Banco Sabadell deberán mantener personalidad jurídica y patrimonio separados. Cada entidad deberá preservar la autonomía en la gestión de su actividad orientada a la protección de los criterios de interés general señalados en el párrafo anterior.

Dicha autonomía se deberá concretar, al menos, en el mantenimiento de una gestión y toma de decisión autónomas en relación con las decisiones que afecten a la política de: i) financiación y crédito, en particular a pymes, ii) recursos humanos, iii) red de oficinas y servicios bancarios, y iv) obra social a través de sus respectivas fundaciones.

- A los tres años, se evaluará la eficacia de esta condición y el Consejo de Ministros determinará si se amplía su duración a dos años más.

2.- El órgano de vigilancia será la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa (en adelante, SEEAE). La SEEAE evaluará la eficacia de la condición establecida. Para ello, requerirá, con una antelación de entre seis y dos meses respecto a la fecha mínima de finalización del plazo establecido en la condición (tres años):

- Un Informe de situación: BBVA y Banco Sabadell deberán remitir a la SEEAE un Informe de situación de cada una de las entidades. En dicho informe, en particular, se detallará el modelo de gestión autónoma que se ha llevado a cabo y su contribución al mantenimiento de los criterios de interés general mencionados anteriormente.



- Plan estructural a largo plazo: cada una de las entidades deberá elaborar y publicar en su sitio web un Plan estructural a largo plazo en el que se detalle en qué medida su estrategia corporativa afectará, en al menos los cinco próximos ejercicios, a los criterios de interés general identificados.

3.- Confirmar los compromisos establecidos por la Sala de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) en el anexo de su Resolución de 30 de abril de 2025 del expediente BBVA/Banco Sabadell (C/1470/24).



EXPOSICIÓN

Primero. - El 31 de mayo de 2024, BBVA notificó a la CNMC la intención de adquirir el control exclusivo de Banco Sabadell mediante una oferta pública de adquisición (en adelante, OPA) anunciada el 9 de mayo de 2024, superando los umbrales materiales establecidos en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. Durante el proceso, la Dirección de Competencia de la CNMC solicitó información a terceros (test de mercado) y el BBVA presentó propuestas de compromisos para resolver posibles obstáculos a la competencia.

Segundo. - Tras analizar la operación, la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC decidió el 12 de noviembre de 2024 iniciar la segunda fase del procedimiento al considerar que la concentración podría afectar negativamente a la competencia en ciertos mercados. Finalizada la instrucción, y tras la presentación por parte de BBVA de compromisos adicionales, el Consejo de la CNMC aprobó la operación de concentración económica entre BBVA y Banco Sabadell supeditada al cumplimiento de una serie de compromisos. En particular, la CNMC estableció compromisos en relación con: comunicaciones a clientes; mantenimiento de presencia física en determinados territorios; mantenimiento de condiciones comerciales en determinados códigos postales donde se habían identificado riesgos para la competencia; protección de clientes vulnerables; mantenimiento de líneas de circulante y volumen de crédito a pymes en determinadas circunstancias; acceso transitorio a cajeros y en relación con los servicios de adquisición de operaciones de pago.

Tercero.- Recibida el 5 de mayo la notificación de la Resolución en el expediente C/1470/24 de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC que aprueba, con compromisos, la concentración derivada de la OPA de BBVA sobre Banco Sabadell, y siguiendo el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (en adelante, CDGAE) de 6 de febrero de 2009, el Ministerio de Economía, Comercio y Empresa solicitó a los ministerios miembros de la CDGAE su opinión sobre la necesidad de elevar la decisión de la CNMC al Consejo de Ministros por afectar a otros criterios de interés general distintos de la defensa de la competencia.

Cuarto. - A la vista de la documentación remitida en relación con la operación de concentración, el Ministerio de Industria y Turismo; el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico; el Ministerio de Trabajo y Economía Social; el Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030; y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones solicitaron la elevación al Consejo de Ministros de la decisión sobre la concentración, por diversos criterios de interés general. En particular, los citados ministerios señalaron el impacto que la operación podría generar sobre cuestiones como: la reducción del acceso al crédito de las pymes y de empresas industriales estratégicas; la afectación al empleo; la pérdida de ingresos de la Seguridad Social; la pérdida de capilaridad del sector bancario y reducción de servicios en determinadas zonas; la necesidad de protección del consumidor, especialmente a los considerados vulnerables; y la innovación tecnológica.

Asimismo, como fuente de información auxiliar y adicional, se abrió una consulta pública entre el 6 y el 16 de mayo de 2025 para recabar la opinión de personas físicas y jurídicas acerca de los potenciales intereses generales afectados en la operación. La consulta pública no identificó criterios de interés general potencialmente afectados distintos de los señalados por los departamentos ministeriales.

Quinto. - Tras valorar las solicitudes de los diferentes ministerios, y previo informe de la Abogacía del Estado, el Ministro de Economía, Comercio y Empresa acordó, dentro del plazo establecido en el artículo 36.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, mediante Orden de 27 de mayo de 2025, elevar la decisión sobre la concentración al Consejo de



Ministros por razones de interés general distintas a la defensa de la competencia, conforme al artículo 60.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio. Esta orden fue notificada a la CNMC y a los interesados en la misma fecha.

Sexto.- Con fecha 28 de mayo de 2025, se solicitó de las Secretarías Generales Técnicas de los ministerios que habían pedido la elevación de la decisión al Consejo de Ministros, informe de desarrollo de las razones de interés general distintas de la defensa de la competencia que justificarían la intervención por el Consejo de Ministros, de acuerdo con el artículo 10 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, con especificación de las condiciones a establecer, en su caso, y la propuesta sobre el órgano encargado de la vigilancia de su cumplimiento.

Con fecha 2 de junio, las citadas Secretarías Generales Técnicas remitieron los informes solicitados.

Séptimo.- La información de relevancia obrante en el expediente, incluyendo los informes elaborados por los ministerios, fue remitida a BBVA y a Banco Sabadell para que pudieran presentar alegaciones, dando así audiencia a las partes. Ambas partes presentaron escritos de alegaciones.

Octavo. -De acuerdo con el artículo 36.4 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, el plazo máximo para adoptar y notificar el Acuerdo de Consejo de Ministros en el procedimiento de control de concentraciones será de un mes a contar desde la resolución del Ministro de Economía, Comercio y Empresa de elevar la operación al Consejo de Ministros. De acuerdo con el cómputo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas este plazo de un mes para adoptar y notificar el Acuerdo finaliza el 27 de junio de 2025. Con carácter previo a la elevación de la propuesta a Consejo de Ministros y previa solicitud del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa la Abogacía General del Estado evacuó informe específico sobre distintos aspectos relacionados con la intervención del Consejo de Ministros según la Ley 15/2007, de 3 de julio y sobre la propuesta de Acuerdo.

Noveno.- Régimen jurídico aplicable.

La competencia del Consejo de Ministros se establece en el artículo 60.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio. Este artículo establece que, una vez elevada la decisión sobre la concentración económica por parte del Ministro de Economía, Comercio y Empresa, al apreciarse criterios de interés general, el Consejo de Ministros podrá confirmar la resolución dictada por el Consejo de la CNMC o bien acordar autorizar la concentración, con o sin condiciones, debiendo su acuerdo estar debidamente motivado en razones de interés general distintas a la defensa de la competencia, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 15/2007, de 3 de julio.

La redacción del precepto permite que el Consejo de Ministros pueda autorizar concentraciones económicas estableciendo condiciones distintas a las impuestas por la CNMC en su resolución, teniendo su intervención en el procedimiento alcance limitado al exigirse una motivación en razones de interés general. Ello es así debido a que su función principal es valorar, esto es, emitir un juicio sobre la concentración atendiendo a determinados criterios de interés general, y de ese proceso puede resultar tanto una decisión que implique modificar el rigor de las condiciones que por razón de defensa de la competencia haya podido imponer la CNMC como introducir exigencias adicionales y diferentes que dicho interés general obligue a considerar.

El Consejo de Ministros se configura como una última instancia de protección, garante de las razones de interés general. Así lo reconoció el Tribunal Constitucional en la Sentencia 108/2014, de 26 de junio de 2014, al mencionar que *"sólo el Estado pueda privar de eficacia a las decisiones de la Comisión Nacional de los Mercados y la*



Competencia que prohíban o condicionen una determinada concentración económica, a través de un órgano especialmente idóneo para valorar intereses generales de tal naturaleza, cual es el Consejo de Ministros".

Aclarado el alcance de la intervención del Consejo de Ministros en el procedimiento, procede analizar los criterios de interés general que debe valorar en la decisión que adopte al respecto. El artículo 10 de la Ley 15/2007, de 3 de julio señala los criterios de naturaleza sustantiva que se pueden emplear en la valoración de las operaciones de concentración económica. Se trata de criterios que garantizan la protección del conjunto de intereses afectados por las operaciones sometidas a control, y su salvaguarda se encomienda a la CNMC y al Consejo de Ministros, según su naturaleza. Así, la Ley 15/2007, de 3 de julio, separa claramente los que guiarán la toma de decisiones por parte de la CNMC, centrada en el mantenimiento de la competencia efectiva en los mercados, y previstos en el apartado 1, de aquéllos en que podrá basarse la intervención del Gobierno, relacionados con la protección de los intereses generales y previstos en el apartado 4.

El listado del artículo 10.4 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, contempla los criterios de interés general distintos de la defensa de la competencia que pueden ser considerados por el Consejo de Ministros en la valoración de las concentraciones económicas, pero no se trata de un listado exhaustivo, pudiendo apreciarse otros criterios de interés general distintos. El carácter abierto del listado se evidencia en la propia la Exposición de Motivos de la Ley 15/2007, de 3 de julio, cuando menciona que, *"en la ley por otra parte, se indican los criterios de valoración sustantiva que guiarán una decisión del Consejo de Ministros distinta de la de la Comisión Nacional de la Competencia, recogiendo una lista no exhaustiva de criterios concretos"*. Sobre ello, ha tenido oportunidad de pronunciarse el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 26 de junio de 2014, donde señala que *"Pues bien, el art. 10.4 LDC acoge un conjunto de bienes jurídicos, todos ellos de alcance constitucional, cuya incidencia en la concentración económica puede llegar a prevalecer sobre el interés en la defensa de la competencia"*.

En concreto, el artículo 10.4 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, enumera criterios como la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológicos (letra e) del apartado 4 y la garantía del adecuado mantenimiento de los objetivos de la regulación sectorial (letra f) del mismo apartado), que se recogen como fundamento de este Acuerdo. Sin embargo, cabe valorar entre los criterios de interés general otras razones no incluidas expresamente en la redacción del artículo 10.4 citado que puedan ser objeto de protección y prevalecer sobre los intereses de defensa de la competencia cuya garantía se atribuye a la CNMC. Ello de conformidad con el artículo 128 de la Constitución Española relativo a la subordinación de la riqueza del país, en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad, al interés general.

Esta posibilidad también es congruente con el artículo 21.4 del Reglamento (CE) n° 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas. Así, incluso para aquellas operaciones cuyo análisis desde el punto de vista de la competencia correspondería a la Comisión Europea por su dimensión comunitaria y no a los Estados miembros, se reconoce la facultad de éstos de adoptar las medidas pertinentes para proteger intereses legítimos distintos de los considerados en el Reglamento que sean compatibles con los principios generales y demás disposiciones del Derecho comunitario.

Con base en lo anterior, el presente Acuerdo se motiva en un conjunto de criterios y razones de interés general distintos de la defensa de la competencia que encuentran arraigo en la Constitución Española al tratarse todos ellos de bienes jurídicos de alcance constitucional y avaladas por la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.



Décimo.- Apreciación de criterios de interés general a proteger.

A la vista de toda la documentación que obra en el expediente de la operación de concentración, se han identificado cinco razones de interés general distintas de la defensa de la competencia que motivan la introducción de la condición establecida en este Acuerdo:

1. Garantía de un adecuado mantenimiento de los objetivos de la regulación sectorial, reconocida en el artículo 10.4.f) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, como son el apoyo al crecimiento y la actividad empresarial.
2. Protección de los trabajadores, recogido en el artículo 40 de la Constitución Española y objetivo de la Unión reconocido en el artículo 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE).
3. Cohesión territorial, a la que hace referencia el artículo 138.1 de la Constitución Española en congruencia con el artículo 174 del TFUE.
4. Objetivos de política social: En especial, en relación con las fundaciones de interés general (artículo 34 de la Constitución Española), derecho a la vivienda digna y adecuada (artículo 47 de la Constitución Española) y protección de consumidores y usuarios bancarios (artículo 51 de la Constitución Española). Objetivos de política social de la Unión contenidos en el artículo 151 del TFUE y razones de interés general avaladas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).
5. Promoción de la investigación y el desarrollo tecnológicos, recogido en el artículo 10.4.e de la Ley 15/2007, de 3 de julio.

Con más detalle:

Adecuado mantenimiento de los objetivos de regulación sectorial

Los objetivos de la regulación sectorial están contemplados como un criterio de interés general en el artículo 10.4 f) de la propia Ley 15/2007, de 3 de julio y, por lo tanto, pueden justificar la imposición de condiciones a una operación de concentración por parte del Consejo de Ministros. El acceso a la financiación de las empresas, y particularmente de las pymes y empresas en expansión, constituye un objetivo principal dentro de la regulación del sector bancario. Por un lado, la Ley 10/2014, de 26 de junio, de ordenación, supervisión y solvencia de entidades de crédito destaca que el sector bancario es el principal canal de acceso al crédito para empresas y hogares. Por otro lado, la Ley 5/2015, de 27 de abril, de fomento de la financiación empresarial, alude expresamente a la dependencia de la financiación bancaria de las pymes, enfatizando el importante rol que este tipo de empresas juega sobre el bienestar y la estabilidad social y económica del país.

El acceso a la financiación externa de las pymes es más complejo y costoso que para las empresas de mayor tamaño. Este acceso depende en importante medida de la existencia del vínculo establecido entre las empresas y la entidad, a través de un conocimiento profundo y mantenido en el tiempo, basado en mecanismos de información informales que complementan la aplicación de criterios mecánicos o puramente cuantitativos, como los ratings. Esta especialización y visión holística del vínculo entre la empresa y la entidad financiera afecta, entre otros, a la asignación de crédito a lo largo del ciclo económico a través de canales informacionales que nada tienen que ver con la competencia.

Asimismo, otras dos tipologías de empresas comparten con las pymes ciertos aspectos idiosincráticos que hacen más difícil su acceso a financiación externa por un lado, y contribuyen de manera clave al crecimiento económico y por tanto al interés general por otro. Primero, las pequeñas empresas de tamaño intermedio o *small midcaps* son, en palabras de la Comisión Europea, empresas que necesitan de una protección especial y similar a las pymes, dado que se sitúan en un punto intermedio en la transformación de empresas pequeñas en empresas grandes. Además, también según la Comisión Europea, la promoción de este segmento vendría adicionalmente motivada por la existencia de un salto sustancial en los indicadores de rendimiento (mientras que la productividad media del trabajo de las pymes europeas es de 282.000€, ésta es de 342.700€ en el caso de las *small midcaps*; es decir, +21,52%) y por la elevada presencia de las *midcaps* en ecosistemas industriales que son clave para la competitividad y autonomía estratégica de la UE (Electrónica, Aeroespacial y Defensa, Energía, Industrias de alto consumo energético y Salud). Segundo, las empresas emergentes o startups tienen un modelo de negocio que incorpora tanto un nivel de riesgo mayor, asociado a su actividad de innovación, como incertidumbre acerca del éxito de su modelo de negocio; esto dificulta su financiación en las fases iniciales al requerir capital para desarrollar y validar sus ideas antes de generar ingresos. De hecho, la protección de este segmento empresarial, tan importante para el interés general, motivó, entre otras medidas, la aprobación de la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes. Sin embargo, pese a que en algunas jurisdicciones como Alemania o los países nórdicos las *midcaps* representan en torno al 20% del empleo, en España este valor no llega al 10%. Asimismo, desde su entrada en vigor, ENISA ha certificado 1.585 startups en España. Es decir, España cuenta con una situación de desventaja en estos segmentos en relación con otros pares europeos, por lo que se han de evitar cambios que les afecten negativamente.

En este contexto, Banco Sabadell es una entidad relevante, tanto por su tamaño en el conjunto del sector bancario (cuarta entidad por volumen de activo en el sector bancario español, representando el 4,29% del total a cierre del ejercicio 2024), como por su peso del crédito a pyme (7,48% del total en el mismo periodo), de acuerdo a la información de sus cuentas anuales y a la información sectorial del Banco de España. En especial, en los últimos siete ejercicios, la exposición al segmento pyme y empresario individual de Banco Sabadell ha sido 19,39 puntos porcentuales mayor a la de BBVA (47,18% frente a 27,79% respectivamente, según la información en sus respectivas cuentas anuales). Además, es relevante señalar que cuenta con líneas de negocio específicas para *small midcaps* y startups que son de especial relevancia para el crecimiento económico, la creación de empleo y la mejora de la productividad. En especial, BStartup ofrece servicios financieros enfocados a diversas etapas de crecimiento empresarial, incluyendo tesorería, financiación, avales, *renting*, medios de pago y apoyo en rondas de inversión, con BStartup10 siendo un vehículo de capital riesgo para etapas tempranas. Según la información corporativa de la entidad vallesana, BStartup gestiona un volumen de negocio de cerca de 1.000 millones de euros y cuenta con en torno a 5:500. Adicionalmente, existen otros vehículos como Sabadell Venture Capital para etapas más avanzadas, que invierte en rondas *seed*, A y B, mediante capital riesgo y *venture debt*.

La condición contenida en este Acuerdo garantiza, en términos organizativos, mantener y aprovechar los conocimientos específicos de ambas entidades en la relación individual con clientes, las prácticas de gestión, y elementos cualitativos en la valoración de proyectos empresariales, entre otros, no afectando a los clientes actuales y potenciales de las entidades. La pérdida de financiación en estos casos podría ser especialmente sensible en empresas en fases iniciales de crecimiento o en fases de transformación de pequeña a grande e interrumpir su evolución y, en cualquier caso, forzarlas a detraer tiempo y recursos de sus operaciones para asegurar o recuperar la financiación que potencialmente podrían perder.

Esto es especialmente relevante partiendo de la observación de la evolución de la financiación a pymes en operaciones de fusión recientes en el sector. Por ejemplo, en los casos Caixabank-Bankia y Unicaja-Liberbank tuvieron lugar reducciones sustanciales de la exposición al segmento pyme y empresarios individuales en aquellos ejercicios inmediatamente sucesivos a la operación de integración. En especial, es relevante que, en aquellos casos en que la entidad absorbida contaba con una mayor exposición a este segmento, se observa que la entidad resultante ha convergido paulatinamente a los niveles de la absorbente: por ejemplo, en el caso de Unicaja-Liberbank, la exposición conjunta de las entidades por separado era del 52,83% en el año anterior a la fusión (Unicaja 46,69% y Liberbank 58,65%), y del 42,25% el año posterior a la operación, de acuerdo con la información provista en sus respectivas cuentas anuales. Con el establecimiento de la condición recogida en este Acuerdo, se preserva esta línea negocio, no sólo para Banco Sabadell sino también para BBVA.

Por todo lo anterior, resulta esencial para el interés general evitar alterar de forma abrupta este modelo de financiación empresarial. El mantenimiento de dos sociedades con patrimonios separados y autonomía de gestión es un instrumento útil y eficaz para este fin, en tanto que garantiza preservar la estrategia actual de las entidades, y también el modelo de cada una tanto respecto a la financiación en sí y las condiciones, como respecto a la relación actual de las empresas con sus gestores especializados.

Empleo y protección de los trabajadores

La protección de los trabajadores es un mandato dado a los poderes públicos en el artículo 40 de la Constitución Española. En este mismo sentido, el artículo 151 del TFUE establece, entre otros, como objetivo de la Unión y de los Estados miembros el fomento del empleo y la mejora de las condiciones de vida y de trabajo. Entre las razones de interés general reconocidas por el TJUE, figura la protección de los derechos trabajadores como objetivo legítimo de política social (Sentencia del TJUE 21 de diciembre de 2016, AGET Iraklis, C201/15), habilitando a los Estados a definir medidas proporcionadas para alcanzar tales objetivos. Por otro lado, la Ley 17/2009 de 23 de noviembre de 2009, establece en el artículo 3.11 la protección de los derechos de los trabajadores como razón de interés general, de conformidad con la jurisprudencia del TJUE.

El sector bancario español ha experimentado un proceso de reconversión desde 2009 como consecuencia de la crisis financiera, la reestructuración del sector y la digitalización de los servicios bancarios. Esto se ha traducido en una reducción del 40% del número de empleados (desde 278.301 en 2008, hasta 166.060 en 2023, último dato disponible en la estadística del Banco de España), pero también de más del 30% en el número de entidades. Como resultado, el sector español ha convergido en los últimos años a niveles de eficiencia similares a los de sus pares europeos.

Sin embargo, en los últimos ejercicios, tanto Banco Sabadell como BBVA han incrementado su plantilla: en 267 y 1.337 trabajadores en promedio anual desde 2022 respectivamente. Así, de acuerdo con sus cuentas anuales, a cierre de 2024 las dos empleaban conjuntamente a 42.379 personas: 28.854 en el caso de BBVA y 13.525 empleados en el de Banco Sabadell. Esto es resultado principalmente de la estrategia de ambas entidades de reforzar sus capacidades tecnológicas. Los últimos procedimientos de regulación de empleo en las entidades tuvieron lugar en 2021, afectando a 2.899 trabajadores en el caso de BBVA y a 1.630 en el de Banco Sabadell. Es decir, ambas entidades parecen haber concluido su etapa de ajuste y estar en una etapa de estabilidad o crecimiento.

En operaciones recientes de toma de control seguidas de fusión en el sector financiero se ha observado una destrucción de puestos de trabajo extraordinaria, superior a la tendencia observada a nivel sectorial. Por ejemplo, en

el caso de Unicaja y Liberbank, si bien las entidades habían disminuido su plantilla individualmente en aproximadamente un 6% anualmente en los cuatro ejercicios previos a la fusión, el año posterior a la integración la plantilla era un 21% menor que en el ejercicio previa a ésta. De manera similar, la ratio de disminución de plantilla anual media en Caixabank por un lado y en Bankia por otro era de alrededor el 7%, y el año posterior a la fusión el nivel de empleo se situaba un 14% por debajo del año anterior a dicha fusión.

Un ajuste en el empleo como consecuencia de la concentración podría en base a estos precedentes, y dado el importante tamaño de ambas entidades, tener importantes efectos en términos de empleo lo que llevaría aparejado un elevado coste social y humano. Adicionalmente, la destrucción de empleo en el contexto de la operación podría generar un coste a la Seguridad Social, en términos de mayor gasto en prestaciones por desempleo y menores ingresos por cotizaciones sociales, contrario al interés general. Todos estos aspectos impondrían una externalidad negativa sobre la sociedad que podría más que compensar los beneficios de la operación en el corto plazo derivados de una mayor sinergia.

A la vista de la evolución reciente de las plantillas de ambas entidades el mantenimiento de una gestión autónoma, en ámbitos como los recursos humanos, la política de crédito y servicios bancarios o la red territorial de oficinas, permitirá el mantenimiento del empleo como fruto de la operación. En la medida en que la eliminación de los puestos de trabajo tendría su origen en la concentración y en la desaparición en la práctica de una de las dos entidades como banco autónomo, el remedio más eficaz y proporcional es el mantenimiento de la autonomía operativa en aras de maximizar el valor de cada una de las entidades de manera que se evite una destrucción de empleo vinculada a la operación. Esta medida es eficaz y proporcional para esta finalidad en la medida en que no limita la actuación de ambas entidades en materia de empleo más allá del impacto de la concentración,

En conclusión, la condición de mantener una autonomía de gestión en el ámbito de recursos humanos supone durante el plazo establecido que cada entidad toma las decisiones pertinentes en atención a sus propios intereses. Sin embargo, se evita un escenario de desaparición de una de las entidades que podría implicar una severa reestructuración de los volúmenes de empleo.

Cohesión territorial

El ordenamiento jurídico actual establece que la cohesión territorial es un mandato fundamental para las instituciones europeas y para el Estado español. El artículo 138.1 de la Constitución Española configura el mandato al Estado para que vele por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado, solidario y justo entre las diversas partes del territorio español. El artículo 130, por su parte, se refiere a la obligación de los poderes públicos de atender a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos, con especial énfasis en la agricultura, ganadería, pesca y artesanía, con el objetivo de igualar el nivel de vida de todos los españoles. Por su parte, el artículo 174 del TFUE considera la cohesión económica, social y territorial como un fin de la Unión Europea.

La cohesión territorial inspiró la promulgación de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, que establece como objetivos prioritarios: garantizar los derechos de los ciudadanos y promover el desarrollo económico. Esta ley tiene como objeto la adopción de medidas para favorecer el desarrollo sostenible del medio rural en tanto que suponen condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de determinados derechos constitucionales y en cuanto que tienen el carácter de bases de la ordenación general de la actividad económica en dicho medio.

Banco Sabadell ha mantenido una red de oficinas extensa en vanas comunidades autónomas, y su modelo de negocio prioriza la cercanía geográfica de los centros de decisión y la relación directa y personalizada con empresas locales. Por ejemplo, en comunidades autónomas como Cataluña, Comunidad Valenciana, Asturias o las Islas Baleares, el número de oficinas era a cierre de 2024, según sus cuentas anuales, de 336, 209, 67, y 36 respectivamente. Este modelo de negocio tiene reflejo en su elevada cuota de mercado a nivel regional en crédito a pymes, en su presencia en ferias, asociaciones empresariales y convenios regionales o en su presencia asociada a ciertos territorios. Así, en las comunidades autónomas arriba mencionadas, la entidad contaba en el mismo periodo con una exposición crediticia de 28.888, 10.932, 2.830 ó 3.844 millones de euros, respectivamente (es decir, 22,4%, 8,5%, 2,2% y 3,0% de la exposición total a España, en línea o por encima de los niveles medios del sector para cada comunidad autónoma).

Estas características hacen que una desaparición de este modelo de negocio pueda conllevar disrupciones repentinas en la distribución geográfica de los centros de toma de decisiones, una pérdida de talento financiero y del conocimiento específico y, en definitiva, una mayor dificultad de financiación local, con implicaciones sobre la cohesión territorial. Así, cualquier proceso de concentración económica, además de los posibles efectos en competencia, lleva aparejado un impacto paralelo geográfico, que, al ser distinto según territorios podría afectar al interés general de la cohesión territorial y que es distinto e independiente de los efectos sobre la competencia. En efecto, se ha observado en operaciones de fusión recientes en el sector que, en aquellos casos en que la absorbida contaba con una presencia concentrada en algunos territorios, en los años inmediatamente posteriores a la integración, dichas geografías han experimentado pérdidas de presencia de la antigua entidad. Éste es un resultado que afecta negativamente al interés general.

Se considera que el cumplimiento de la condición impuesta permitirá garantizar, entre otros, la previsibilidad, la gradualidad y la cobertura efectiva de todos los territorios del Estado español, lo cual redundaría inequívocamente en la cohesión territorial. El objetivo no es mantener un número mínimo de sucursales. en beneficio de consumidores individualmente considerados (cuestión que ha sido revisada desde el punto de vista de la óptica de la competencia y que, por tanto, no es objeto de este Acuerdo) sino asegurar el mantenimiento de servicios bancarios en todo el territorio.

Cumplimiento de los objetivos de política social

En relación con la protección de determinados objetivos de política social, cabe señalar que la Constitución Española establece en su artículo 51.1 el mandato de los poderes públicos de garantizar la protección de los consumidores y usuarios también bancarios. Asimismo, el artículo 34 hace referencia al reconocimiento de las fundaciones de interés general y el artículo 47 al derecho a la vivienda digna y adecuada. A nivel europeo, el objetivo de conseguir una protección social adecuada por parte de la Unión Europea y de los Estados Miembros está recogido en el artículo 151 del TFUE. La jurisprudencia del TJUE ha establecido de forma reiterada los objetivos de política social como razón de interés general y ha confirmado que los Estados miembros disponen de una amplia facultad de apreciación a la hora de determinar estos objetivos.

El TJUE ha declarado que la protección de los consumidores es un objetivo de política social debido a su importancia a la hora de garantizar la libre circulación de servicios y bienes. Además, existe una amplia jurisprudencia (entre otras, Sentencias TJUE de (i) 13 de septiembre de 2007, Comisión Italia, C260/04 o (ii) 29 de noviembre de 2007, Comisión Austria, C393/05) que establece la protección del consumidor de servicios financieros como objetivo de política social y, en consecuencia, como un criterio de interés general. Por otro lado, de conformidad con la comentada jurisprudencia



del TJUE, la Ley 17/2009 de 23 de noviembre de 2009, establece en el artículo 3.11 la protección de los derechos de los consumidores como razón de interés general.

Partiendo de la experiencia en operaciones de concentración bancaria anteriores, la desaparición total y abrupta de una de las entidades podría incrementar de manera significativa el volumen de reclamaciones adicionales tras la operación. Efectivamente, en precedentes recientes, las reclamaciones aumentaron significativamente: un 45,7 % en la fusión Caixabank-Bankia y un 37,5% en la de Unicaja-Liberbank. Por el contrario, el establecimiento de un periodo transitorio permitiría suavizar el impacto sobre el interés general.

Por otra parte, el derecho a la vivienda se configura como un objetivo de política social y un bien esencial de rango constitucional que presenta múltiples dimensiones. La Constitución Española reconoce, en su artículo 47, el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada, e impone a los poderes públicos el deber de promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el referido derecho. A nivel europeo el TJUE ha reconocido que los objetivos de política social incluyen, entre otros, la posibilidad de que los Estados miembros actúen para paliar la escasez de viviendas disponibles (Sentencias del TJUE de 1 de octubre de 2009, *Woningstichting Sint Servatius*, C-567/07 y de 22 de septiembre de 2020, *Cali Apartments*, asuntos acumulados C-724/18 y C-727/18). El compromiso de adoptar medidas destinadas a favorecer el acceso a este derecho se recoge en declaraciones como la Carta Social Europea de 1996 o la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del año 2000.

En relación con este ámbito, Banco Sabadell cuenta con una participación mayor al 50% en 18 sociedades inmobiliarias, cuyo activo agregado asciende a 2.303 millones de euros y con capital total por 428 millones de euros. De entre éstas, Sogeviso gestiona la problemática social de la vivienda de los clientes vulnerables procedentes de ejecuciones hipotecarias de la entidad. De acuerdo con la información de Banco Sabadell, Sogeviso ha gestionado el alquiler social o asequible de 23.000 familias, y 8.500 han participado en su programa de acompañamiento social (JoBS). Esta actividad, cuya puesta en marcha fue una decisión autónoma de Banco Sabadell, tiene un sustancial impacto positivo en el interés general.

A esto se suma las propias aportaciones que hace Banco Sabadell al Fondo Social de Viviendas. Actualmente, el Fondo Social de Viviendas, creado por Convenio de 17 de enero de 2013, siguiendo la encomienda del Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios (en adelante, FSV) cuenta con 9.866 viviendas. De éstas, Banco Sabadell aporta 419, cifra que ha venido manteniendo desde 2023 (440 a cierre de 2023) lo que muestra su compromiso empresarial con el Fondo.

Por último, las fundaciones de interés general tienen su fundamento constitucional en el artículo 34 de la Constitución Española, que reconoce las mismas. Ambas entidades desarrollan en la actualidad actividades sociales a través de sus fundaciones, con un presupuesto agregado de en torno a 28 millones de euros anuales. BBVA destinó 22,2 millones de euros en 2023 a su fundación y, por otro lado, su contribución a la comunidad en España ascendió a 28,6 millones de euros en 2024. Por su parte, Banco Sabadell dedicó 5 millones a su fundación en 2024. Más allá de los aspectos cuantitativos, cabe destacar que la orientación temática de estas dos fundaciones presenta pocas duplicidades ya que su actividad es complementaria: mientras que la Fundación BBVA prioriza el impacto académico y científico, la de Banco Sabadell está centrada en el apoyo a la cultura, el talento emergente y la promoción del arte contemporáneo con un enfoque local, a través de la colaboración con terceras fundaciones. Se trata por ende de entidades con especialidades no solo temáticas, sino también territoriales.

Estas labores de política social evidencian un impacto positivo de BBVA y Banco Sabadell sobre el interés general. Una consolidación abrupta de los patrimonios de ambas entidades podría afectar negativamente a dicha política en tanto que la desaparición por completo de una de las entidades tendría un efecto en el corto plazo en proyectos ya en curso y estructuras sólidas en materia de obra social y en la política de vivienda asequible. Además, una integración repentina, a la luz de experiencias previas, supondría, con alta probabilidad, un incremento concentrado en el tiempo en las incidencias con los clientes, que podría suavizarse de establecerse un periodo de control sin unificación patrimonial.

Promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico

La promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico están contemplados como criterios de interés general en el artículo 10.4 e) de la Ley 15/2007, de 3 de julio. Además, la Constitución Española establece en su artículo 44.2 que la ciencia y la investigación benefician el interés general. Igualmente, la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, reconoce que la generación de conocimiento en todos los ámbitos, su difusión y su aplicación para la obtención de un beneficio social o económico, son actividades esenciales para el progreso de la sociedad española, y por ende para el interés general.

Banco Sabadell es una entidad con sustancial presencia en la financiación de segmentos innovadores del tejido productivo español: dispone de una red de 23 espacios físicos especializados en emprendimiento y financiación, entre los que destacan el Hub BStartup Madrid, el Hub BStartup Barcelona (previsto para 2025) y 21 oficinas distribuidas en comunidades como la Comunidad Valenciana, País Vasco, o Andalucía. Según información corporativa, la entidad mantiene una relación directa con más de 5.000 startups a través de esta red. En particular, con líneas abiertas dedicadas a la innovación basadas en la colaboración público - privada para el desarrollo de competencias tecnológicas.

En este segmento, la capacidad de valorar elementos cualitativos difíciles de cuantificar (como la capacidad y experiencia de fundadores y equipo directivo, activos intangibles, modelos de gestión, etc.) son factores cruciales del análisis de riesgo y las decisiones de financiación. Estos elementos, por su carácter cualitativo y relacional, son más difíciles de transferir y comunicar.

En definitiva, se aprecia de nuevo la existencia de características propias del modelo de negocio y grado de especialización de Banco Sabadell, que contribuyen al interés general, concretamente a la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico, complementando por tanto los esfuerzos realizados desde el sector público y sirviendo de palanca para incrementar el peso de la inversión nacional en innovación y desarrollo. Un escenario de desaparición abrupta de la sociedad supondría un riesgo de disrupción repentina en estos canales de financiación de la innovación, y por tanto podría afectar negativamente a proyectos en marcha que requieren de estabilidad para garantizar su éxito.

Undécimo.- Determinación de la condición adicional a establecer

Desde el punto de vista del derecho de la competencia una concentración económica se produce cuando existe una toma de control de carácter estable. Según la jurisprudencia en materia de competencia existe toma de control cuando un operador pueda tener una "influencia decisiva" en la empresa. Esto puede darse, por ejemplo, por la compra de la mayoría de las acciones, la mayoría de los derechos de voto o la posibilidad de nombrar a los consejeros.



Así, de conformidad con el propio artículo 7 de la Ley 15/2007, de 3 de julio *"se entenderá que se produce una concentración económica cuando tenga lugar un cambio estable del control de la totalidad o parte de una o varias empresas como consecuencia de: a) La fusión de dos o más empresas anteriormente independientes, o b) La adquisición por una empresa del control sobre la totalidad o parte de una o varias empresas e) La creación de una empresa en participación y, en general, la adquisición del control conjunto sobre una o varias empresas, cuando éstas desempeñen de forma permanente las funciones de una entidad económica autónoma"*.

Es decir, atendiendo al concepto de concentración desde el punto de vista de competencia lo relevante es la existencia de toma de control por parte de una empresa a otra.

Sin embargo, desde el punto de vista de la protección de intereses generales distintos de la defensa de competencia, el que una toma de control se haga jurídicamente de una forma u otra podría tener un impacto diferente. La toma de control puede producirse preservando la personalidad jurídica de ambas empresas, sus modelos de negocio propios y otras especificidades cuya desaparición estén en el origen de la afectación del interés general. Este marco de relación permite una mayor salvaguarda de las razones de interés general a proteger.

En el caso que nos ocupa, debe tenerse en cuenta la excepcionalidad de la operación por la dimensión de ambas entidades y la pluralidad de intereses generales afectados. Ello justifica el uso excepcional y proporcionado de la facultad de intervención del Consejo de Ministros en la operación de conformidad con la Ley 15/2007, de 3 de julio. En este sentido, la existencia de múltiples intereses generales afectados, y la propia escala de la operación, hace muy complejo protegerlos mediante la imposición de condiciones parciales que pretendan proteger cada uno de ellos. Por otra parte, incluso aunque cada condición, considerada aisladamente, pudiera proteger un interés concreto, la imposición conjunta de diferentes condiciones independientes podría conducir a interacciones y resultados difíciles de predecir. Se ha optado, por lo tanto, por un enfoque finalista, en el que se obligue a un resultado que consiga la protección de todos y cada uno de los distintos intereses identificados a garantizar.

En la medida en que los intereses generales afectados lo son por la desaparición en el tráfico mercantil de una entidad separada, estos se asocian a intangibles de gran valor, pero difícilmente medibles, como son el modelo de negocio, el conocimiento, las relaciones y la agencia propias que desaparecerían con la desaparición de la entidad. Así, la forma más adecuada de salvaguardar los intereses afectados es mediante la introducción de una condición que garantice una transición ordenada que contribuya a preservar estos intangibles y, con ello, el interés general afectado.

Por ello, se considera que la forma más adecuada y proporcionada de preservar los intereses generales afectados es condicionar la operación a que, durante un periodo de, al menos, tres años, BBVA y Banco Sabadell mantengan personalidad jurídica y patrimonio separados y cada entidad mantenga la autonomía en la gestión de su actividad orientada a la protección de los criterios de interés general afectados. En concreto, y a la vista de los intereses generales afectados, dicha autonomía se deberá concretar, al menos, en el mantenimiento de una gestión y toma de decisión independientes en relación con las siguientes dimensiones: i) política de financiación y crédito, en particular a pymes, ii) política de recursos humanos y empleo, iii) red de oficinas y servicios bancarios y iv) mantenimiento de la obra social a través de sus respectivas fundaciones. A los tres años, la SEEAE evaluará la eficacia de esta condición y el Consejo de Ministros determinará si se amplía su duración a dos años más.

Esta condición no prohíbe la operación o la toma de control, sino que garantiza que, durante el periodo en que existe toma de control pero la administración de las entidades se mantiene separada, no se establece un modelo

de gestión que pueda afectar y dañar a estas razones de interés general. Esta autonomía en la gestión ha de entenderse como aquella que lleve a la maximización del valor de cada una de las entidades por separado, no del conjunto formado por las dos y ha de ser bajo esta óptica bajo la que se deba interpretar la condición y valorar la gestión de ambas entidades durante el tiempo de vigencia de la condición.

La preservación de la autonomía de gestión de ambas entidades se garantizará sin perjuicio del derecho de BBVA a nombrar consejeros en el Consejo de Administración de Banco Sabadell. En todo caso, la dimensión y composición del Consejo deberá estar en línea con el contenido del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, así como del Código de buen gobierno de las sociedades cotizadas de la Comisión Nacional del Mercado de Valores y los consejeros deberán desempeñar el cargo con la lealtad de un fiel representante, obrando de buena fe y en el mejor interés de Banco Sabadell.

Para garantizar en todo caso que, en última instancia, se respeten los intereses generales afectados, es necesario, de conformidad con el artículo 41 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, y el artículo 71 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia, especificar el órgano administrativo responsable de la vigilancia de este Acuerdo. Como se ha comentado, dada la amplitud y complejidad de los intereses generales afectados y la dimensión de la operación se ha optado por un enfoque finalista mediante la imposición de una única condición. En coherencia con este enfoque, el órgano de vigilancia debe ser también único: la SEEAE. Ello en atención a sus amplias competencias de conformidad con el Real Decreto 410/2024, de 23 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, tanto de tipo horizontal (por ejemplo: la propuesta, coordinación y seguimiento de ejecución de la política económica y de las políticas sectoriales) como sectorial, especialmente en relación con la política financiera y la regulación de entidades financieras.

Con una antelación máxima de seis meses y mínima de dos meses respecto de la fecha de finalización del plazo mínimo establecido en la condición, BBVA y Banco Sabadell remitirán al órgano de vigilancia un Informe de situación de cada una de las entidades. En este informe se detallará, en particular, el modelo de gestión autónoma que se ha llevado a cabo y su contribución a la preservación de las razones de interés general identificadas.

Adicionalmente, BBVA y Banco Sabadell tendrán la obligación, con una antelación máxima de seis meses y mínima de dos meses respecto de la fecha de finalización del plazo establecido en la condición, de elaborar y publicar en su sitio web un Plan estructural a largo plazo, que recogerá en qué medida su estrategia corporativa afectará, en al menos los cinco ejercicios futuros, a los criterios de interés general identificados.

La condición establecida en este Acuerdo es proporcionada en la medida en que no limita la capacidad de BBVA de continuar con la operación de toma de control y de concentración con Banco Sabadell. La condición no elimina las sinergias que esta operación pudiera conllevar y, en todo caso, su posible reducción no se hace con carácter indefinido. Así, la proporcionalidad de la medida se delimita, entre otras cuestiones, por el carácter temporal de la condición. La duración general de la condición es de un plazo de tres años a contar desde la notificación del Acuerdo de Consejo de Ministros, con posibilidad de ampliación de dos años adicionales. Esta duración está alineada con el plazo de los compromisos establecidos por la CNMC y es la duración de corto/medio plazo por la que se considera que las condiciones actuales pueden permanecer estables.

En consecuencia, se considera que la medida planteada cumple el principio de proporcionalidad generando la mínima distorsión. Dada la pluralidad y complejidad de razones de interés general a proteger y la dimensión de la operación, la



imposición de múltiples condiciones parciales con diferentes plazos de cumplimiento podría generar inseguridad jurídica para los interesados y afectados en la operación, resultando en definitiva más gravoso para todos ellos, y podría llegar a desproteger alguna de las razones de interés general a salvaguardar e incrementaría los costes asociados al cumplimiento.