



## RESOLUCIÓN 6/2020 – FEDERACIÓN GALEGA DE ATLETISMO

En Pleno:

**D. Ignacio López-Chaves Castro, Presidente**  
**D. Daniel Neira Barral, Vogal/Secretario**

Santiago de Compostela, a 28 de decembro de 2020

A Comisión Galega da Competencia (CGC) coa composición arriba indicada e sendo relator D. Daniel Neira Barral, dita a presente Resolución en relación co expediente IR 3/2014 Federación Galega de Atletismo, pola posible existencia de prácticas prohibidas pola Lei 15/2007, do 3 de xullo, de Defensa da Competencia (LDC).

### EXPÓN

**Primeiro.-** De conformidade co artigo 38 da Lei 14/2013, do 26 de decembro, de racionalización do sector público autonómico, a Comisión Galega da Competencia configúrase como órgano colexiado independente do Instituto Galego do Consumo e da Competencia.

**Segundo.-** A Comisión Galega da Competencia, como órgano colexiado independente, adscrito ao Instituto Galego do Consumo e da Competencia, será a encargada, de acordo coa norma reguladora do Instituto Galego do Consumo e da Competencia, dos seus estatutos<sup>1</sup> e demais normativa, da aplicación na Comunidade Autónoma de Galicia da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencia, segundo os criterios establecidos pola Lei 1/2002, de coordinación de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas en materia de defensa da competencia.

**Terceiro.-** Atinxe ao Pleno da Comisión Galega da Competencia, artigo 33 dos referidos Estatutos, no relativo ás súas funcións, o seguinte:

---

<sup>1</sup> Estatutos do Instituto Galego do Consumo e da Competencia (IGCC), aprobados polo Decreto 118/2016, do 4 de agosto, polo que se crea o Instituto Galego do Consumo e da Competencia.





“1. O Pleno da Comisión Galega da Competencia é o órgano colexiado de decisión en relación coas funcións da comisión en materia de competencia previstas no presente decreto.

2. En particular, o Pleno da Comisión Galega da Competencia é o órgano competente para:

b) Resolver, por proposta da Subdirección Xeral de Investigación, os procedementos sobre condutas prohibidas polos artigos 1, 2 e 3 da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencia, de acordo coas previsións contidas no presente decreto :, incluída a aplicación do sistema de clemencia dos artigos 65 e 6da mesma lei e a súa normativa de desenvolvemento.

### **ANTECEDENTES DE FEITO**

1.- A mercantil MULTISPORTS GALICIA, S.L. presentou escrito de denuncia contra a FEDERACIÓN GALEGA DE ATLETISMO (FGA) na que afirmaba que desde mediados do 2011 a Federación Galega de Atletismo tivera entrado na actividade de organización integral e cronometrado de carreiras populares, en concreto no relativo ao cronometraxe, no que a denunciante tiña unha tecnoloxía naquel momento innovadora (chips), abusando das competencias que con carácter exclusivo lles atribúe ás federacións deportivas as sucesivas lexislacións (Lei 10/1990, do 15 de outubro, do Deporte, artículo 33; Lei 3/2012, de 2 de abril, do Deporte de Galicia, artigo 56).

2º.- Segundo viña afirmando a denunciante, a FGA estaría a utilizar as súas competencias, a estrutura federativa, o seu especial réxime fiscal e financeiro, así como a labor dos seus directivos e traballadores para desprazar de forma ilícita aos seus competidores na organización de carraras populares.

3º.- A denuncia presentada ten por obxecto as condicións do desenvolvemento dunha actividade económica por parte da FGA que tivera entrado na actividade de organización integral e cronometrado de carreiras populares, en concreto no relativo ao cronometraxe, no que a denunciante tiña unha tecnoloxía naquel momento innovadora (chips), considerando a denunciante que o seu modo de operar debería ser valorado ben como un suposto de abuso de posición de dominio (artigo 2 LDC), ben como unha práctica desleal (artigo 3 LDC), ao estar a incumplir a citada FGA as condicións para o seu desenvolvemento nos termos en que, a xuízo da denunciante, estaría a realizar a actividade de cronometraxe e as demais que de xeito integrado implica a organización destes eventos.

4º A denunciante suxería na súa denuncia que a labor que estaría a desenvolver a Federación Galega de Atletismo na organización de carreiras populares e a súa adquisición dun sistema de cronometraxe propio podería estar a infrinxir o artigo 2 LDC, no que se tipifica o “abuso de posición de dominio” o que suporía que a dita FGA osteraría :

1) unha posición de dominio nun mercado previamente definido que, no presente caso, sería no seu sentido máis extenso, o dos servizos de organización de carreiras populares en Galicia, configurado na práctica como un mercado cada vez máis amplío e integrado (incluído a cronometraxe das probas, no sentido máis restrinxido) e que





2) desde esa posición dominante estaría a realizar actividades que poderían reputarse como abusivas.

5º.- Como consecuencia do anterior e co obxecto de coñecer a realidade dos feitos, para determinar se poden existir indicios de infracción, a Subdirección de Investigación, de conformidade co disposto no artigo 49.2 da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencia (LDC), acordou levar a cabo as actuacións e estudos pertinentes e efectuou as diferentes dilixencias de investigación, nas que se analizou a documentación aportada pola denunciante e as que obtivo en virtude dos requirimentos efectuados ao efecto.

6.- O 20 de novembro de 2019 a Subdirección Xeral de Investigación acorda elevar ao Pleno unha proposta de non incoación de expediente sancionador, con arquivo das actuacións seguidas no expediente IR 3/2014 Federación Galega de Atletismo.

7. En acordo de Pleno da CGC de decembro de 2019, examinado o expediente estima a posibilidade de que concorran no mesmo a existencia dunha conducta de abuso de dominio do artigo 2 da LDC, pola posibilidade de estender a Federación galega de Atletismo a súa posición lexitima de dominio nun mercado regulado, como o é a súa actividade como federación deportiva, a un mercado competitivo como é a prestación de servizos nas carreiras populares no que podería beneficiarse do primeiro.

Este Pleno observa, ademais, a existencia de circulares dirixidas a todas as delegacións da FGA onde se mesturan as actividades que desenvolve en réxime de exclusividade como federación deportiva a as actividades que desenvolve como empresa que intervéñen nun mercado libre competitivo.

Para apreciar a concorrencia desa conduta, o Pleno instou a Subdirección de Investigación para que realice as actuacións complementarias que se indicaron para determinar si se incoa expediente sancionador.

Así, se requiriu a FGA a facilitar listaxes de probas oficiais durante os anos 2015-2019; Informe sobre as probas que inclúen no calendario oficial e requisitos para incluílas; Relación de probas homologadas e outras así coma a súa inclusión no calendario oficial; textos completos de circulares aprobadas sobre carreiras populares.

7.- Son interesados no procedemento:

- **MULTISPORTS GALICIA, S.L.**
- **FEDERACIÓN GALEGA DE ATLETISMO (FGA)**
- **COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC).**

## FUNDAMENTOS DE DEREITO

### PRIMEIRO: COMPETENCIA.-

1º.- Con carácter preliminar é preciso destacar que conforme ao artigo 26.1, do Decreto 118/2016, do 4 de agosto, polo que se crea o Instituto Galego do Consumo e da Competencia e se aproban os seus estatutos, a Comisión Galega da Competencia, como órgano colexiado independente, adscrito ao Instituto Galego do Consumo e da Competencia, é a encargada, da aplicación na Comunidade Autónoma de Galicia da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencia, segundo os criterios establecidos





pola Lei 1/2002, do 21 de febreiro, de coordinación de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas en materia de defensa da competencia. E así,

- O artigo 1 LDC establece que *“prohíbese todo acordo, decisión ou recomendación colectiva, ou práctica concertada ou conscientemente paralela, que teña por obxecto, produza ou poida producir o efecto de impedir, restrinxir ou falsear a competencia en todo ou parte do mercado nacional...”*
- O Artigo 2 LDC, abuso de posición dominante, establece que *“Queda prohibida a explotación abusiva por unha ou varias empresas da súa posición de dominio en todo ou en parte do mercado nacional.”*
- No Artigo 3 LDC se reflicte o falseamento da libre competencia por actos desleais. *“A Comisión Nacional da Competencia ou os órganos competentes das comunidades autónomas coñecerán, nos termos que esta lei establece para as condutas prohibidas, dos actos de competencia desleal que por falsear a libre competencia afecten o interese público.”*

2º.- Pola súa banda, o artigo 5 LDC establece que *“as prohibicións recollidas nos artigos 1 a 3 da presente Lei non se aplicarán a aquelas condutas que, pola súa escasa importancia, non sexan capaces de afectar de maneira significativa á competencia...”*

## SEGUNDO: OBXECTO DA RESOLUCIÓN.

1º.- No presente caso, a denuncia presentada ten por obxecto a presunta deslealdade na que incorrerían a FGA entrando na actividade de organización integral e cronometrado de carreiras populares

2º.- Situados deste xeito os feitos denunciados, compre centrar o exame da denuncia na posible vulneración do artigo 2 e do artigo 3 LDC, isto é, na comisión dunha práctica desleal susceptible de afectar ao interese público, que o marco no que as autoridades de competencia poden entrar a examinar e aplicar a Lei 3/1991, do 10 de xaneiro, de Competencia Desleal. **Non debemos esquecer que a vixente LDC mantén como ilícito antitrust a realización de prácticas desleais, pero limita o reproche, desde a perspectiva das Autoridades da competencia, aos supostos en que ditas prácticas falseen a competencia por afectar ao interese público.**

3º.- Respecto do papel da FGA e a súa incorporación a este(s) mercado(s) supón responder a dúas cuestións básicas:

- 1) a de se unha federación deportiva, como é o caso da FGA, pode realizar unha actividade económica, o que implica, entre outras consecuencias, que entre no ámbito de aplicación das normas da competencia ao ser considerada, de acordo coa xa consolidada xurisprudencia europea como unha xenuína “empresa” ou “operador económico” e,
- 2) as condicións que dita federación desenvolve dita actividade.

Así, é unha cuestión que resulta sen dúbida relevante no presente no que se examina a posible comisión dunha práctica prohibida pola Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencias (LDC) é a relativa ao concepto de empresa e de actividade aos efectos da aplicación aos suxeitos económicos da normativa da competencia.



Esta é unha cuestión resolta hai anos pola xurisprudencia europea que resulta perfectamente levada ao ámbito de aplicación da LDC que é o que nos corresponde.

Deste xeito e aínda que séguense a suscitar cuestións a este respecto no que se refire ao dereito da competencia, tanto a Comisión Europea (TXUE) como o Tribunal de Xustiza da Unión Europea, como as autoridades da competencia nacionais e, no noso caso, autonómicas, como é o caso desta Comisión Galega da Competencia, manteñen unha posición ampla tanto do concepto de empresa como de actividade económica, conforme ao que debe cualificarse como tal, calquera entidade que exerza unha actividade económica, con independencia da súa natureza xurídica e do seu modo de financiamento, apreciando que constitúe unha actividade económica calquera actividade consistente en ofrecer bens ou servizos nun determinado mercado.

Deste xeito a forma xurídica que adopte o seu titular, que sexa público ou privado, ou as peculiaridades que poidan concorrer na mesma, son irrelevantes aos efectos da aplicación das normas da competencia o que ten permitido considerar como empresas cando desenvolven unha actividade económica non só as sociedades mercantís e profesionais, senón as organizacións que os representan, teñan ou non atribuídas funcións públicas, e mesmo a institucións sen ánimo de lucro expresamente recoñecido como tales, caso de asociacións ou fundacións, e mesmo entidades que teñan encomendada algunha función pública como colexios profesionais e as súas agrupacións, federacións deportivas, consellos reguladores e institucións ou organismo similares cando desenvolvan algún tipo de actividade económica fora das funcións públicas que se lle teña encomendado, cuxo alcance e contido debe interpretarse de xeito restrinxido

4º.- Neste senso, pódese citar a Sentencia do Tribunal de Xustiza da Unión Europea, do 27 de xuño de 2017, na que se recolle esta liña xurisprudencia do seguinte xeito:

*“41. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, en el contexto del Derecho de la competencia, el concepto de «empresa» comprende cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación (sentencia de 10 de enero de 2006, Cassa di Risparmio di Firenze y otros, C 222/04, EU:C:2006:8, apartado 107).*

*42. De ello resulta que el carácter público o privado de la entidad que ejerce la actividad de que se trate no puede afectar a la cuestión de si dicha entidad reviste o no la condición de «empresa».*

*43. Por otra parte, en la medida en que la actividad de que se trate pueda calificarse de «económica», el hecho de que sea ejercida por una comunidad religiosa no obsta a la aplicación de las normas del Tratado, entre ellas las que regulan el Derecho de la competencia (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de octubre de 1988, Steymann, 196/87, EU:C:1988:475, apartados 9 y 14).”*

5º.- Deste xeito a condición de operador económico da FGA (aínda a súa condición de entidade sen ánimo de lucro) supón, en consecuencia, que se ben pode lexitimamente desenvolver unha actividade económica, tamén pode infrinxir a normativa de competencia e ser sancionada, como aconteceu no caso anteriormente citado. Así, estas entidades, non só por carecer de ánimo de lucro, senón tamén por desenvolver ou atribuírselles funcións públicas, deben dispor dun sistema de contabilidade que garanta a posibilidade de diferenciar claramente a natureza das súas actividades (económicas ou





non económicas) pois se ben poden desenvolver actividades propiamente económicas deben facelo en condicións de transparencia e igualdade respecto dos demais operadores económicos.

Nesta liña, a Unión Europea esixe ás empresas que desenvolven actividades de “interese económico xeral”, xunto con actividades de interese xeral, a obriga de dispor de contabilidade separada para ambas as dúas para evitar, por exemplo, “subvencións cruzadas” dunhas a outras e non preverse da asunción de prerrogativas públicas delegadas en beneficio das actividades puramente económicas.

6º.- En relación co artigo 2, tráese a colación a Sentenza del TXUE de 17 de febreiro de 2011 (asunto C-52/09 Telia Sonera), sinalou que:

*‘En efecto, la explotación abusiva de una posición dominante prohibida por dicha disposición es un concepto objetivo que tiene por objeto los comportamientos de una empresa en posición dominante que, en un mercado donde la competencia ya está debilitada, precisamente por la presencia de la empresa en cuestión, tienen por efecto impedir, por medios distintos de los que rigen una normal competencia entre productos o servicios sobre la base de las prestaciones de los agentes económicos, el mantenimiento del grado de competencia que aún existe en el mercado o su desarrollo (sentencia Deutsche Telekom/Comisión).’*

7º.- Á vista do que antecede, non se considera acreditado, nin de xeito indiciario, pola documentación e as actuación levadas a cabo pola Subdirección de Investigación, que a FGA disfrute dunha posición dominante no referido mercado, no que existen outros operadores como consecuencia do incremento, case que exponencial, do número de carreiras populares que se realizan anualmente en España en xeral e en Galicia en particular. Deste xeito, ademais da propia denunciante (Multisports Galicia SL) e da denunciada (FGA), só por centrarnos no campo da cronometraxe, atopáronse máis de oito empresas que operan neste ámbito.

8º.- No relativo o artigo 3 LDC, este dispón o seguinte:

*“Artigo 3. Falseamento da libre competencia por actos desleais.*

*A Comisión Nacional da Competencia ou os órganos competentes das comunidades autónomas coñecerán, nos termos que esta lei establece para as condutas prohibidas, dos actos de competencia desleal que por falsear a libre competencia afecten ó interese público.”*

Trátase dunha norma vixente, que forma parte do dereito positivo e que por iso debe de ser aplicada por este Pleno. Trátase dunha norma que contempla un suposto de ilícito anticompetitivo distinto dos regulados nos artigos 1 e 2 da LDC, con plena autonomía substantiva, que actúa a modo de peche do sistema de defensa da competencia

O espírito do referido precepto e mesmo o seu tenor literal é claramente restritivo pois limita a súa posible aplicación polas autoridades de competencia non a calquera práctica desleal senón só a algunhas delas, cualificadas pola súa incidencia no funcionamento competitivo dos mercados desde a perspectiva da defensa da competencia, xa que a lóxica do sistema español atribúe inicialmente o axuízamento das prácticas desleais aos xuíces e tribunais ordinarios.



Neste punto é preciso subliñar que é doutrina consolidada en sede de defensa da competencia é que para que se puidera sancionar pola LDC as posibles condutas desleais fan falta dúas condición que deben ser adecuadamente acreditadas:

- **primeira, que a conduta poida producir unha xenuína distorsión nas condicións de competencia no mercado de maneira de xeito tal que afecte significativamente ao interese público; e**
- **segunda, que resulte acreditada unha conduta que poida reputarse un ilícito desleal.**

*Neste senso as Resolúcións do Consello Galego da Competencia de 27 de setembro de 2011 Expte. S 1/2011 Clínica Dental Vigo e de 18 de decembro de 2012 Expte. R 6/2012 Gas envasado de Pontevedra*

En resumo, o artigo 3 da LDC establece a prohibición de actos de competencia desleal que por falsear a libre competencia afecten ao interese público.

Isto supón, en definitiva, que para poder aplicar o artigo 3 LDC tense que producir un acto de competencia desleal prohibido pola LDC ou por outras normas do Dereito ou incluso, como indicou a *Tribunal de Defensa de la Competencia* (TDC), do 8 de xullo de 1992 Expediente n.º R 294/91 – Aceites I, pola infracción do artigo 7.2 do Código Civil que prescribe o abuso de dereito e o seu exercicio antisocial.

Pero ese acto de competencia desleal debe ter, ademais, unhas consecuencias suficientemente graves no mercado como para afectar ao interese público, entendido como a lesión da competencia no mercado, non só entre competidores; só nestes caso quedan lexitimada a intervención das autoridades de defensa da competencia.

9º.- Neste sentido tense pronunciado as autoridades de competencia. En concreto a Resolución do xa desaparecido *Tribunal de Defensa de la Competencia* (TDC), do 6 de febreiro de 1995 (Exp. n.º R 104/94 - Roca Radiadores, SA) e a resolución tamén do TDC, do 17 de febreiro del 2000, no Exp. n.º R 405/99 - Caja España) e máis recentemente diversos pronunciamentos da propia CNMC, que afirmou, apoiándose na xurisprudencia do Tribunal Supremo a este respecto, na súa Resolución no Expediente SAMAD/02/2015. CICLOS FORMATIVOS II, do 26 de febreiro de 2015, o seguinte:

*“[...] únicamente los actos desleales capaces de distorsionar el normal funcionamiento de la libre competencia con afectación al interés público suponen una infracción de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. En consecuencia, únicamente en esa clase de conductas desleales tiene competencia la CNMC.*

O Tribunal Supremo (STS de 20 de junio de 2006, Recurso de Casación N° 9174/2003, Fundamento de Derecho Décimo, énfasis añadido):

*« [...] Es importante subrayar, pues, que la eventual actuación de los organismos administrativos encargados de preservar la libre competencia sólo resultará pertinente si las conductas desleales de los empresarios, además de serlo [...] distorsionan gravemente las condiciones de competencia en el mercado con perjuicio para el interés público.»*



10º.- É preciso destacar que todas estas circunstancias teríanse que verificar e sen dúbida producirían danos aos operadores concretos afectado no marco territorial de referencia que, dada a natureza do produto, teñen unha dimensión claramente rexional.

De calquera xeito, o que parece evidente é que nos atopamos, aínda que presuntamente, nunha conduta potencialmente lesiva para os intereses privados de operadores económicos que traerían causa nun ilícito desleal, pero dificilmente reconducible á esixencia de afectación do interese público que é o requisito *sine qua non* da intervención das Autoridades de competencia respecto destas prácticas privadas, cuxa licitude debería acreditarse axeitadamente.

11º.- O interese público, determinante da intervención nesas prácticas do CGC, non pode apreciarse cando so concorre, como neste suposto, os interese privados dos operadores e non existe ningún servizo publico afectado nin tampouco concesións administrativas que outorguen dereitos exclusivos os titulares, nin elementos de contratación pública, nin un mercado que se atopa nun momento de liberalización, nin afecta os intereses xerais de orde económico, nin, en definitiva, actuación algunha que afecte a institución da libre competencia .

12º.- En virtude do disposto no artigo 53 da Lei 15/2007, do 3 de novembro de defensa da competencia, a Subdirección de Investigación remitiu ao Pleno da Comisión Galega da Competencia a proposta de arquivo das actuacións sen incoación do procedemento sancionador do expediente tramitado como información reservada IR 3/2014 Federación Galega de Atletismo e que se elevou ao Pleno aos efectos previstos no disposto no artigo 49.3 LDC.

13º.- Á vista do exposto, non procede a incoación dun expediente sancionador polos feitos investigados ao non apreciarse indicio algún de infracción dos artigos 2 e/ou 3 LDC e, en concreto, do artigo 3, falseamento da libre competencia por actos desleais capaces de distorsionar o normal funcionamento da libre competencia con afectación o interese público que supón una infracción de la Lei 15/2007, de 3 de xullo, de Defensa de la Competencia, polo que o Pleno da Comisión Galega da Competencia:

## **RESOLVE**

**Primeiro.-** O artigo 49.2 LDC prevé que ante a noticia da posible existencia dunha infracción da lexislación de competencia, a Subdirección de Investigación da CGC poda realizar unha información reservada, co fin de determinar con carácter preliminar se concorren as circunstancias que xustifiquen a incoación dun expediente sancionador, conforme ao procedemento establecido na Lei de Defensa da Competencia.

**Segundo.-** Verificada, no seu caso, a información reservada, o artigo 49.3 LDC prevé que o Pleno, tras recibir a correspondente proposta da Subdirección Xeral de Investigación, poderá acordar a non incoación dos procedementos derivados da presunta realización das condutas prohibidas polos artigos 1, 2 e 3 LDC e acordar o arquivo das actuacións cando considere que non existen indicios de infracción da lexislación de competencia.

**Terceiro.-** Con base o anterior dito, este Pleno acorda archivar o procedemento recollido no expediente IR 3/2014 Federación Galega de Atletismo.





**Cuarto.-** Comuníquese esta resolución á Subdirección de Investigación e os interesados no expediente, facendo saber que a mesma pon fin a vía administrativa e que poden interpor contra ela recurso contencioso-administrativo ante a Sala do Contencioso Administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia no prazo de dous meses a contar dende a notificación.