



Resolución RA 5/2025 IMPUGNACIÓN ACORDO INCOACIÓN RÍAS ALTAS S.A., no Expediente UTEs TRANSPORTE ESCOLAR A CORUÑA RURAL II.

En Pleno.

D. Ignacio López-Chaves Castro, presidente

D. Daniel Neira Barral, secretario/vogal

Dña. María Teresa Cancelo Márquez, vogal

En Santiago de Compostela, ao 29 de setembro de 2025.

O Pleno da Comisión Galega da Competencia (en diante CGC) coa composición arriba indicada e sendo relator Ignacio López-Chaves Castro dita a presente Resolución pola que se resolve o recurso previsto tanto no art. 7.5 dos Estatutos do Instituto Galego do Consumo e da Competencia aprobados polo Decreto 118/2016, de 4 de agosto (en diante Decreto IGCC) como no art. 47 da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de Defensa da Competencia (en diante LDC) interposto por RÍAS ALTAS S.A. contra a decisión da Subdirección de Investigación da Comisión Galega da Competencia de 20 de xuño de 2025 pola que se acordou a incoación do expediente sancionador á empresa recorrente no Expediente S 2/2025 UTEs TRANSPORTE ESCOLAR A CORUÑA RURAL II.



1.- ANTECEDENTES DE FEITO

Primeiro. - Con data 11 de xullo de 2025 D. R.J.L.L., actuando en nome e representación de RÍAS ALTAS S.A. presentou escrito polo que interpoñían recurso con base no previsto no art. 7.5 dos Estatutos do Instituto Galego do Consumo e da Competencia aprobados polo Decreto 118/2016, de 4 de agosto, polo que se crea o Instituto Galego do Consumo e da Competencia e se aproban os seus estatutos, contra a adopción do acordo da Subdirección de Investigación da Comisión Galega da Competencia (en diante SUBDIR) de 20 de xuño de 2025 polo que se acordou a incoación de expediente sancionador S 2/2025 UTEs TRANSPORTE ESCOLAR A CORUÑA RURAL II, entre outras, á empresa RÍAS ALTAS S.A.

Segundo. - Con data 24 de xullo de 2025 o Pleno da CGC unha vez acreditado que o recurso fora interposto en prazo, acordou requirir á Subdirección de Investigación para que conforme ao previsto no art. 7.5 Decreto IGCC e no art. 47 da LDC, remitise no prazo de cinco días copia do expediente S 2/2025 UTEs TRANSPORTE ESCOLAR A CORUÑA RURAL II así como o Informe previsto no art. 24 do Real Decreto 261/2008, do 22 de febreiro, polo que se aproba o Regulamento de Defensa da Competencia (en diante RDC). Así mesmo acordou que unha vez recibido o referido expediente se lle dese dese traslado do mesmo aos interesados e do recurso conforme ao previsto no art. 47 da LDC, art. 7.5 Decreto IGCC e o art. 24 do RDC.

Terceiro.- Con data 26 de agosto de 2025 a SUBDIR remitiu ao Pleno o Informe previsto no art. 24 do RDC así como copia completa do expediente S 2/2025 UTEs TRANSPORTE ESCOLAR A CORUÑA RURAL II que foi notificado e posto ao dispor dos interesados. No devandito Informe a SUBDIR considera que este recurso debería de ser inadmitido.

Cuarto.- Con data 17 de setembro de 2025, RÍAS ALTAS S.A. presentou escrito de alegacións ao Informe da SUBDIR do 26 de agosto de 2025.

Quinto.- Con data 29 de setembro de 2025 o Pleno reuniuse para deliberar e aprobar esta Resolución.

2. FUNDAMENTOS DE DEREITO

2.1.- Obxecto da Resolución, pretensións da recorrente e motivos do recurso

2.1.1.- Obxecto da Resolución

Na presente Resolución este Pleno deberá pronunciarse sobre o recurso do art. 7.5 Decreto IGCC e art. 47 da LDC interposto pola empresa RÍAS ALTAS S.A. contra a adopción do acordo da Subdirección de Investigación de 20 de xuño de 2025 polo que se acordou a incoación de expediente sancionador á devandita empresa en relación co expediente S 2/2025 UTEs TRANSPORTE ESCOLAR A CORUÑA RURAL II.

2.1.2.- Pretensións do recorrente

RÍAS ALTAS S.A. solicita que se estime o recurso e se revogue o Acordo de Incoación do procedemento sancionador seguido con referencia ao expediente S 2/2025 UTEs TRANSPORTE ESCOLAR A CORUÑA RURAL II arquivando este expediente.

2.1.3.- Motivos do recurso

RÍAS ALTAS S.A. argumenta no seu escrito os seguintes motivos para a interposición do recurso previsto no art. 7 Decreto IGCC:

a) **Inexistencia de indicios para cuestionar a licitude das UTEs.** Sinala que o único feito que se alega como indicio de infracción da LDC no Acordo de Incoación é que esta empresa concorrera á licitación en UTE, cando algunhas das empresas que forman parte da UTE dispoñerían dos requisitos de capacidade e solvencia necesarias para concorrer individualmente. Indican que este indicio carece de fundamento, xa que a empresa investigada, que forma parte do Grupo MONBUS, concorreu á licitación en UTE con outras empresas que non forman parte do devandito Grupo empresarial e que o fixeron con base en

“(…) o seu dereito legal de liberdade de empresa e porque concorrían motivos suficientes que xustificaban a agrupación das empresas”.

Así sinala que o feito de integrarse en UTE a empresa investigada

“(…) determinaba que estas puidesen beneficiarse dos medios de que dispoñía cada unha dos seus integrantes, así como das sinerxías que a unión delas derivaría para a execución do contrato. Concretamente, esa posibilidade de utilizar medios de todos os integrantes das UTEs permitía reducir os custos asociados, asegurando o mantemento da calidade na prestación do servizo”.

Tamén afirma no seu escrito que a concorrência da empresa recorrente en UTE

"(...) permitía presentar unha oferta máis competitiva e que garantía a óptima prestación do servizo no caso de que a UTE en cuestión fose a adxudicataria. A concorrência en UTE permitía ás Investigadas sumar capacidades técnicas, operativas e financeiras e, ao mesmo tempo, asegurar o mantemento da calidade na prestación do servizo."

b) Que as denuncias que deron lugar ao acordo de incoación xa foron analizadas polo Tribunal Superior de Xustiza de Galicia. Así sinalan que a STSJG do 20 de marzo de 2024 estableceu que a presentación de ofertas por parte de empresas do Grupo Monbus a través de UTEs non podía considerarse como un indicio de práctica colusoria.

c) Que o acordo de incoación incorre en diversas infraccións que determinan igualmente a necesidade de archivar o procedemento sancionador. Sinala a recorrente que:

"(...) o acto de incoación dun expediente sancionador é o instrumento que materializa o dereito fundamental a ser informado do contido da acusación, consagrado no artigo 24.2 da Constitución. Trátase dunha garantía fundamental que se deriva do máis xenérico dereito de defensa, na medida que non é posible defenderse do que non se coñece (STC 116/2007). O dereito para ser informado da acusación implica que o acordo de iniciación deba ser a manifestación máis completa posible do axuizamento realizado pola Administración respecto do que se considera como unha posible infracción, e non un mero recopilatorio de feitos ou informacións non corroboradas ou que careza da capacidade suficiente para fundamentar racionalmente as sospeitas da Administración.

27. No caso concreto, o nivel de motivación esixible ao Acordo de Incoación era dobremente elevado, sen que este cumpriase con esa esixencia tal e como se explica a continuación.

28. En primeiro lugar, o Acordo de Incoación debía motivarse debidamente porque a actuación que se considera como único indicio dunha conduta restritiva da competencia -a participación na licitación a través de UTE-: (i) constitúe unha práctica que debe presumirse lícita e pro-competitiva; (ii) está expresamente autorizada e incentivada polo PCAP e a lexislación aplicable e, por último; (iii) porque así o validaron tanto o órgano de contratación, o TACGAL e os tribunais. E é que resulta certamente difícil de entender que o Acordo de Incoación considere que unha práctica validada expresamente por todos estes órganos administrativos e xudiciais poida constituír un indicio de conduta restritiva da competencia. Pero, en calquera caso, en vista do anterior, o Acordo de Incoación debería incorporar unha motivación detida que explicase o cambio de criterio

respecto dos precedentes citados; máxime cando, ata onde alcanza o coñecemento desta parte, só se incoaron expedientes sancionadores en relación cun número determinado de UTEs adxudicatarias -todas elas con presenza de empresas do Grupo Monbus- cando, como xa sinalamos, ao expediente de contratación concorreron en compromiso de constitución, un total de 106 UTEs licitadoras; 18 delas conformadas polas empresas aquí denunciante (Lotes 39, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56 e 57).

29. En segundo lugar, o Acordo de Incoación debía motivarse debidamente porque este viña precedido dun procedemento de información reservada no que as Investigadas, entre elas as aquí comparecentes, tiveron ocasión de acreditar de forma exhaustiva que a participación en UTE estaba plenamente xustificada e era pro-competitiva. De novo é difícil de entender que coa elevada información e documentación de que dispón a CGC acreditativa da procedencia da UTE procedese a incoar o procedemento sancionador. Como tampouco se explica que este procedemento se iniciase apenas uns días máis tarde de que as Investigadas achegasen toda a información no procedemento de información reservada, polo que é difícil pensar que esa información puidese ser analizada debidamente. De novo, todas estas circunstancias esixían incluír unha sólida motivación do Acordo de Incoación que non concorre.

30. Ademais, é cuestionable que o Acordo de Incoación identificase un mesmo feito (participación en UTE cando o seu uso inicialmente non responde a criterios de necesidade) como indicio da infracción de dúas normas que prohiben condutas esencialmente diferentes: é dicir, a prohibición do art. 1 LDC de acordos entre empresas que poidan ser restritivos da competencia e a conduta do art. 3 LDC consistente en actos de competencia desleal que son aptos para falsear a competencia con afectación do interese público. Concretamente, ante a falta de precedentes e de calquera outra explicación ou motivación no Acordo de Incoación neste sentido, a consideración da licitación a través da UTE como un indicio de infracción do art. 3 LDC resulta inxustificada e arbitraria."

Non existe ningunha outra referencia no recurso na que se alegue que o Acordo de incoación aprobado pola SUBDIR o 20 de xuño de 2025 produza indefensión a RÍAS ALTAS S.A.. Unicamente sinala no apartado 26 que "Neste punto, debe lembrarse que o acto de incoación dun expediente sancionador é o instrumento que materializa o dereito fundamental a ser informado do contido da acusación, consagrado no artigo 24.2 da Constitución. Trátase dunha garantía fundamental que se deriva do máis xenérico dereito de defensa, na medida que non é posible defenderse do que non se coñece (STC 116/2007)" e no apartado 36 que o "(...) Acordo de Incoación incumpe co deber de motivación esixible no caso concreto o que supón unha vulneración moi grave do dereito de defensa das Investigadas."



Non existe tampouco referencia á existencia dun prexuízo irreparable aos seus dereitos ou intereses lexítimos ocasionado polo devandito Acordo de incoación. Unicamente sinala no apartado 33 que **"(...) o indicio aducido polo Acordo de Incoación non cumpre co estándar de "indicios racionais" previsto no art. 49 LDC de modo que non se xustifica un acto tan gravoso como a incoación dun expediente sancionador"**pero sen determinar a natureza do gravame nin xustificar prexuízo algún que fose de natureza irreparable fora dos que son derivados da incoación de calquera expediente sancionador en calquera tipo de procedemento.

2.2.- Informe da Subdirección de Investigación e alegacións.

2.2.1.- Informe da Subdirección de Investigación

A Subdirección de Investigación (SUBDIR) propón no seu Informe que o recurso sexa inadmitido xa que **"(...) non se produciron indefensión ou prexuízos irreparables a dereitos ou intereses lexítimos da recorrente, co que o recurso interposto por RÍAS ALTAS S.A. non reuniría os requisitos esixidos polo artigo 47 da LDC."**

Recole no seu Informe que:

"O recurso do artigo 47 da LDC unicamente será admisible cando se aprecie que ao recorrente non se lle deu unha resposta motivada, de xeito que o interesado non coñeceu as razóns da denegación e viu diminuído por iso o seu dereito de defensa, non sendo este o caso.

O Tribunal Supremo, nos seus pronunciamentos sobre a cuestión puxo de manifesto que ao tratarse dunha facultade discrecional da Dirección de Competencia (no noso caso da SUBDIR), esta só poderá reputarse arbitraria, e polo tanto xeradora de indefensión, cando non se cumpra coas esixencias mínimas de motivación.

A maiores, o Tribunal Constitucional interpretou restritivamente o requisito de indefensión que habilita a admisión dos recursos do artigo 47 da LDC, poñendo de manifesto en reiteradas sentenzas que para que unha irregularidade teña incidencia no artigo 24.1 da CE ha de estar vinculada a unha situación de indefensión material que impida efectivamente o exercicio do dereito de defensa, o cal non ocorre no presente caso.

Sirva de exemplo, entre outras, a Sentenza 210/1999, do 29 de novembro no seu Fundamento xurídico 3 ao declarar que:

"En efecto, dixemos reiteradamente que a indefensión constitucionalmente relevante é a situación en que, en xeral, tras a infracción dunha norma procesual, se impide a algunha das partes o dereito á defensa, eliminando

ou limitando a súa potestade, ben de alegar dereitos e intereses para que lle sexan recoñecidos, ou ben de replicar dialecticamente as posicións contrarias no exercicio do principio de contradición (por todas SSTC 89/1986, fundamento xurídico 2.º o 145/1990, fundamento xurídico 3.º), e que esta indefensión ha de ter un carácter material e non meramente formal, o que implica que non é suficiente coa existencia dun defecto ou infracción procesual, senón que debe producirse un efectivo e real menoscabo do dereito de defensa (SSTC 90/1988, fundamento xurídico 2.º e 26/1999, fundamento xurídico 3.º)“.

É dicir, a indefensión á que se refire o artigo 24 da Constitución Española é só aquela que produza un real e efectivo menoscabo do dereito de defensa e que:

“non pode afirmarse que se produciu indefensión se existiu posibilidade de defenderse en termos reais e efectivos” (Sentenza do TC 98/1987, Fundamento Xurídico 3)“.

En consecuencia, ao dispoñer a empresa investigada de toda a información existente no expediente e poder exercer plenamente os seus dereitos de defensa non resulta posible admitir a indefensión como causa do presente recurso“

2.2.2.- Alegacións de RÍAS ALTAS S.A.

No seu escrito de alegacións ao informe da SUBDIR formulado tras o seu acceso ao expediente a empresa RÍAS ALTAS, S.A. alega que o Informe da SUBDIR non se pronuncia sobre os argumentos invocados polas referidas empresas no seu recurso, por iso sinalan que considera necesario *“(...) reiterar de forma íntegra neste escrito de alegacións, todos os argumentos previamente esgrimidos no Recurso para que o Pleno da CGC teña ocasión de apreciar e corrixir as infraccións incorridas no Acordo de Incoación”*, e repite as alegacións expostas no escrito de recurso.

2.3.- Natureza do recurso

O art. 7.5 dos Estatutos do Instituto Galego do Consumo e da Competencia aprobados polo Decreto 118/2016, de 4 de agosto, polo que se crea o Instituto Galego do Consumo e da Competencia e se aproban os seus Estatutos, único citado por GRUPO DE AUTOCARES MONBUS S.L. no seu escrito de recurso, dispón que:

“as resolucións e os actos da Subdirección Xeral de Investigación que produzan indefensión ou prexuízo irreparable aos dereitos ou intereses lexítimos serán obxecto de recurso ante o Pleno da Comisión Galega da Competencia, no prazo de dez días desde a súa notificación. Este resolverá despois de poñer de manifesto o expediente ás partes para que formulen alegacións no prazo de quince días.”



A Sección 4.^a do Capítulo I do Título IV da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de Defensa da Competencia regula no artigo 47 a posibilidade de presentar recurso administrativo contra as resolucións e actos ditados polo órgano de instrución, establecendo que:

"Artigo 47. Recurso administrativo contra as resolucións e actos ditados pola Dirección de Investigación.

1. As resolucións e actos da Dirección de Investigación que produzan indefensión ou prexuízo irreparable a dereitos ou intereses lexítimos serán recorribles ante o Consello da Comisión Nacional da Competencia no prazo de dez días.

2. O Consello inadmitirá sen máis trámite os recursos interpostos fóra de prazo.

3. Recibido o recurso, o Consello poñerá de manifesto o expediente para que as partes formulen alegacións no prazo de quince días.

Este artigo é aplicable directamente á CGC na medida que a Disposición adicional oitava da mesma Lei 15/2007, de 3 de xullo, de Defensa da Competencia sinala que todas as referencias á Comisión Nacional da Competencia e aos seus órganos de dirección contidas na LDC entenderanse tamén realizadas aos órganos correspondentes das Comunidades Autónomas con competencia na materia. E así afirma textualmente esta disposición adicional oitava da Lei 15/2007 que:

"As referencias contidas nesta Lei á Comisión Nacional da Competencia e aos seus órganos de dirección relativas a funcións, potestades administrativas e procedementos, entenderanse tamén realizadas aos órganos de instrución e resolución correspondentes das Comunidades Autónomas con competencia na materia cando as mesmas se refiran ás competencias correspondentes previstas no artigo 13 desta Lei"

O Regulamento de Defensa de la Competencia, aprobado polo Real Decreto 261/2008, do 22 de febreiro, establece no seu art. 24 que:

"1. Conforme ao establecido no artigo 47 da Lei 15/2007, do 3 de xullo, unha vez presentado o recurso administrativo contra as resolucións e actos ditados pola Dirección de Investigación ante o Consello da Comisión Nacional da Competencia, este instará á Dirección de Investigación para que lle remita copia do expediente xunto co seu informe no prazo de cinco días.

2. Se houbera outros interesados daráselles traslado do recurso e poñeráselles de manifesto o expediente para que no prazo de quince días aleguen cuanto estimen procedente."



Como sinala a Sentenza da Tribunal Supremo do 16 de novembro de 2018 (recurso 2781/2016) no seu Fundamento de Dereito Primeiro, en relación co art. 47 LDC:

"Esta previsión específica constitúe unha aplicación do disposto, con carácter xeral, no artigo 107.2 da Lei 30/1992 no ámbito sectorial da defensa da competencia. Prevese un recurso administrativo especial e extraordinario xa que unicamente procede por motivos taxados, isto é, sempre e cando se trate de resolucións que produzan indefensión ou prexuízo irreparable aos dereitos ou intereses lexítimos dos interesados."

Conforme iso, os actos e resolucións da SUBDIR que produzan indefensión ou prexuízo irreparable poderán ser recorridos ante o Pleno da CGC, de tal maneira que este recurso só poderá ser admisible por algunha desas dúas razóns:

- a) cando se trate de resolucións que produzan indefensión
- b) produzan un prexuízo irreparable aos dereitos ou intereses lexítimos dos interesados.

A sentenza do Tribunal Supremo do 30 de setembro de 2013 (recurso de casación 5606/2010) xa manifestara este extremo ao advertir que os motivos de impugnación fronte a actuacións da Dirección de Competencia (no noso caso a SUBDIR) deben estar baseados unicamente na indefensión ou o prexuízo irreparable que os actos recorridos poidan causar a dereitos ou intereses lexítimos, e non en ningún outro motivo, e así no seu Fundamento de Dereito Segundo afirma que:

"(...) En efecto, a vía a través da cal é posible a impugnación "anticipada" das resolucións e actos ditados pola Dirección de Investigación é precisamente, na nova Lei 15/2007, de Defensa da Competencia, a establecida no seu artigo 47.1, isto é, o recurso (interno) fronte a unhas e outros ante o Consello da Comisión Nacional da Competencia. Pero non se trata dunha vía que abra a posibilidade a calquera impugnación e por calquera motivo senón exclusivamente a daqueles actos ou resolucións aos que se impute causar indefensión ou provocar "prexuízo irreparable a dereitos e intereses lexítimos".

No mesmo sentido STS do 21 de novembro de 2014 (recurso de casación 4041/2011) sinala, como xa fixera a sentenza do 30 de setembro de 2013, que:

"(...) Quérese dicir, pois, que tanto o Consello da Comisión Nacional da Competencia como, eventualmente, a Sala da Audiencia Nacional ao xulgar sobre as decisións deste, deben limitarse a revisar os devanditos actos e resolucións da Dirección de Investigación unicamente desde aquela dobre perspectiva. Non é que o axuizamento de tales actos e resolucións quede así impedido senón simplemente, como sucede co resto de actos de trámite ou de instrución dos procedementos sancionadores, diferido ao momento en que recaia a decisión final do



procedemento. Será entón cando a parte poida invocar calquera motivo de nulidade das resolucións finais por derivar de actos previos viciados. Pero, repetimos, non cabe no recurso administrativo previsto polo artigo 47.1 da Lei 15/2007 examinar senón a concorrencia das dúas circunstancias que motivaron a súa implantación, isto é, comprobar se as resolucións e actos da Dirección de Investigación produciron indefensión ou ocasionaron prexuízos irreparables. O resto de motivos impugnatorios eventualmente opoñibles fronte a aqueles actos queda reservado, repetimos, ao axuizamento da resolución final do expediente sancionador."

Da mesma maneira pronunciouse a CNMC, entre outras, na súa Resolución do 9 de xaneiro de 2020 no Expte. R/AJ/131/19, FACTOR IDEAS INTEGRAL SERVICES ao sinalar que: *"Tal e como expresou a Sala do Contencioso-Administrativo do Tribunal Supremo nas súas sentenzas do 30 de setembro de 2013 (recurso 5606/2010) e 21 de novembro de 2014 (recurso 4041/2011), o artigo 47 da LDC non abre a posibilidade a calquera impugnación e por calquera motivo, senón exclusivamente a daqueles actos ou resolucións aos que se impute causar indefensión ou provocar "prexuízo irreparable a dereitos e intereses lexítimos". Por iso, para o Tribunal Supremo "tanto o Consello da Comisión Nacional da Competencia como, eventualmente, a Sala da Audiencia Nacional ao xulgar sobre as decisións deste, deben limitarse a revisar os devanditos actos e resolucións da Dirección de Investigación unicamente desde aquela dobre perspectiva. Non é que o axuizamento de tales actos e resolucións quede así impedido senón simplemente, como sucede co resto de actos de trámite ou de instrución dos procedementos sancionadores, diferido ao momento en que recaia a decisión final do procedemento. Será entón cando a parte poida invocar calquera motivo de nulidade das resolucións finais por derivar de actos previos viciados"*

Non estamos, pois, ante algún dos recursos regulados pola Lei 39/2015, do 1 de outubro, do Procedemento Administrativo Común das Administracións Públicas, senón ante o único recurso administrativo previsto pola LDC contra os actos ditados polo órgano instructor en materia de defensa da competencia (neste caso, a SUBDIR). O artigo 47 da LDC regula o recurso administrativo contra as resolucións e actos ditados pola SUBDIR que produzan indefensión ou prexuízo irreparable a dereitos ou intereses lexítimos. A xa mencionada sentenza do Tribunal Supremo do 30 de setembro de 2013 advirte de que os motivos de impugnación fronte a actuacións da Dirección de Investigación deben estar baseados unicamente na indefensión ou o prexuízo irreparable que os actos ou acordos que se recorren poidan causar a dereitos ou intereses lexítimos, e non en ningún outro motivo xa que como vimos, manifesta textualmente o TS que:

"(...) non se trata dunha vía que abra a posibilidade a calquera impugnación e por calquera motivo senón exclusivamente a daqueles actos ou resolucións aos que se impute causar indefensión ou provocar "prexuízo irreparable a dereitos e intereses lexítimos".



Polo tanto, neste recurso só se examinará se na actuación recorrida (Acordo de incoación do expediente sancionador con data do 20 de xuño de 2025) a SUBDIR causou indefensión ou un prexuízo irreparable a dereitos ou intereses lexítimos da empresa RÍAS ALTAS S.A.

Esta empresa alegou no recurso indefensión pero non prexuízos irreparables no acordo da SUBDIR de incoación do expediente.

2.4.- Cuestión previa: función do Pleno da CGC na resolución deste recurso.

Como vimos tanto o art. 7.5 do Decreto IGCC como o art. 47 da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de Defensa da Competencia atribúen ao Pleno da CGC o resolver os recursos administrativos interpostos contra as resolucións e actos da SUBDIR polos motivos previstos no devandito artigo. Non pode ser, por tanto, outra a función para realizar por este Pleno. Por todo iso convén aclarar que a cuestión que será debatida neste recurso será a de se o Acordo de incoación adoptado pola SUBDIR en data 20 de xuño de 2025 produciu indefensión ou un prexuízo irreparable a dereitos ou intereses lexítimos da empresa alegante.

Non será, por todo iso, obxecto de resposta nesta Resolución cuestións expostas no escrito que son totalmente alleas ao contido dun recurso do art.47 da LDC como, por exemplo, a concorrencia en UTE da empresa RÍAS ALTAS S.A. á licitación do Expte. 1A-2021-TE (p. 2 e ss), nin a valoración que fai das sentenzas do TSX de Galicia do 20 de marzo de 2024 (84/2024), do 21 de xaneiro de 2025 (13/2025) e do 25 de abril de 2025 (165/2025) que considera que estiman que a presentación de ofertas por parte de empresas do Grupo Monbus a través de UTEs non podía considerarse sequer un indicio dunha infracción da normativa de competencia (p. 4 e 5). Estes motivos impugnatorios, como sinala a citada sentenza do TS do 21 de novembro de 2014 (recurso de casación 4041/2011) quedan reservados *"(...) ao axuízamento da resolución final do expediente sancionador."*

2.5.- Procedencia ou improcedencia da admisión do recurso

Para determinar se procede ou non a admisión do recurso corresponde e ver se se produciu no Acordo de incoación da SUBDIR indefensión ou prexuízo irreparable a dereitos ou intereses lexítimos.

Respecto da natureza do Acordo de incoación dos expedientes sancionadores por infracción da LDC o TsdeX de Galicia na súa sentenza do 29 de novembro de 2024 (sentenza 440/2024) manifesta que:

"(...) aínda que con carácter xeral os acordos de incoación de procedementos sancionadores teñen natureza de acto de trámite contra o cal tan so cabería o formular as alegacións contempladas no artigo 76.2 da Lei 39/2015, do 1 de

outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas (tamén é un acto de trámite o acordo de denegar a proba -STS de 27.02.12, rec 56/2010-), no presente caso, onde se tramitaba un procedemento sancionador pola posible comisión das infraccións contempladas nos artigos 1 e 3 da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencia, o que se aplicaba era esta lei e non aquela, aínda que sería supletoria en aspectos alleos a aquel procedemento, de acordo co disposto nos seus artigos 45 e 70.1.

Así as cousas, e como lembrou nun suposto análogo esta sala na súa sentenza de 16.05.24 (PO 7172/2023), nada impedía que se aplicase con carácter preferente o artigo 47.1 da LDC, que permite recorrer nun prazo de dez días todas as resolucións e actos ditados polo órgano de investigación "que produzan indefensión ou prexuízos irreparable a dereitos ou intereses lexítimos", o que sería o caso se a denunciada se considerase indefensa ou prexudicada polo acordo de incoación do procedemento sancionador, por exemplo para o caso de que non se advertisen no prego as consecuencias xurídicas que podían derivarse de tal procedemento."

2.5.1. Inexistencia de indefensión:

Como vimos, considera a empresa alegante que "o acto de incoación dun expediente sancionador é o instrumento que materializa o dereito fundamental a ser informado do contido da acusación, consagrado no artigo 24.2 da Constitución. Trátase dunha garantía fundamental que se deriva do máis xenérico dereito de defensa, na medida que non é posible defenderse do que non se coñece (STC 116/2007)" e que o acordo de incoación incumpe co deber de motivación o que supón unha vulneración moi grave do dereito á defensa da empresa investigada.

A este respecto a citada sentenza do TSdX de Galicia do 29 de novembro de 2024 sinala que a LDC en relación cos acordos de incoación de procedementos sancionadores por condutas colusorias e de falseamento da competencia, afirma que:

"Tan so cabe engadir que mentres a normativa xeral en materia sancionadora dispón que o acordo de incoación deberá facer unha referencia aos feitos e a súa posible cualificación, salvo que esta non sexa nese momento posible -nese caso incorporárase no prego de cargos-, a lei especial aplicable ás condutas colusorias e de falseamento da libre competencia por actos desleais dispón nos seus artigos 49 a 51 que, tras iniciar o procedemento, realizaranse os actos de instrución necesarios para esclarecer os feitos e determinar as responsabilidades, que se incorporarán ao prego de concreción dos feitos, do que se dará audiencia á imputada, tras o cal se poderá practicar proba e elevarase a proposta de resolución, que será a que fixe os feitos e a súa exacta cualificación xurídica."

Tamén hai que lembrar que a doutrina da CNMC e das extintas Comisión Nacional da Competencia (CNC) e do Tribunal da Competencia (TDC) respecto da indefensión



alegada pola vía do art. 47 da LDC é reiterada e constante, baseándose en todos os casos na xurisprudencia do Tribunal Constitucional (TC) sobre o art. 24 da Constitución. Neste sentido podemos citar a Resolución do 10 de decembro de 2009 (Expte. R/0029/09, ECOVIDRIO) no que, ante a alegación de indefensión nun recurso do art. 47 a CNMC afirma que:

“Polo que se refire á indefensión, este Consello e o seu antecesor o Tribunal de Defensa da Competencia reiteraron en múltiples Resolucións de recursos que “o Tribunal Constitucional ten establecido que por indefensión ha de entenderse o impedir a unha parte nun proceso ou procedemento o exercicio do dereito de defensa, privándolle de exercitar a súa potestade de alegar e xustificar os seus dereitos e intereses, sinalando que a indefensión á que se refire o art. 24.1 da Constitución Española é só aquela que produza un real e efectivo menoscabo do dereito de defensa da parte. Por iso, o Tribunal Constitucional sinalou que non se dá indefensión cando existiu a posibilidade de defenderse en termos reais e efectivos ou cando non se chegou a producir efectivo e real menoscabo do dereito de defensa.”

A Resolución da CNMC do 8 de marzo de 2023- Expediente CEPSA R/AJ/141/22, ante un recurso do art. 47 da LDC na que se alegou indefensión, sinalou que é doutrina do Tribunal Constitucional que para apreciar a existencia da mesma non abonda con que se produza unha transgresión formal das normas, senón que é necesario que tal vulneración se traduza nunha privación, limitación, menoscabo ou negación real, efectiva e actual do dereito de defensa, nunca potencial ou abstracta. Isto é, unha indefensión material. Nestes mesmos termos volve expresar a Sala de Competencia da CNMC na recente Resolución do 27 de setembro de 2023 Expediente ENDESA SA. E OUTRAS R/AJ/058/23.

A sentenza do Tribunal Constitucional 15/1995, do 24 de xaneiro de 1995 ao determinar o que se debe de entender como esa “indefensión material” manifestou que:

“(…) En definitiva, a indefensión, que se concibe constitucionalmente como a negación da tutela xudicial e para cuxa prevención se configuran os demais dereitos instrumentais contidos no art. 24 da Constitución, ha de ser algo real, efectivo e actual, nunca potencial ou abstracto, por colocar á súa vítima nunha situación concreta que lle produza un prexuízo, sen que lle sexa equiparable calquera expectativa dun perigo ou risco (SSTC 181/1994 e 314/1994, 28 novembro rec. 1019/91). Por iso falamos sempre de indefensión “material”.

5. Esta dáse, no caso ante nós, desde o momento en que foi absoluta e plena, privando aos comparecentes do seu dereito para ser oídos, a utilizar os medios probatorios adecuados pertinentes se a iso houbese lugar, a coñecer os motivos manexados na demanda contra o seu nomeamento e a ter a oportunidade de

rebatelos na contestación á demanda, onde ademais puidesen pedir o recibimento a proba e utilizar a pertinente, se a iso houberse lugar. En resumo, o principio de contradición procesual foi preterido e sen el, con todo o demais que se dixo máis atrás, mal pode falarse neste caso dun proceso con todas as garantías.(...)”.

Esta mesma idea reitérase polo TC entre outras na a súa Sentenza 210/1999, do 29 de novembro no seu Fundamento xurídico 3 ao declarar que:

“En efecto, dixemos reiteradamente que a indefensión constitucionalmente relevante é a situación en que, en xeral, tras a infracción dunha norma procesual, impídese a algunha das partes o dereito á defensa, eliminando ou limitando a súa potestade, ben de alegar dereitos e intereses para que lle sexan recoñecidos, ou ben de replicar dialécticamente as posicións contrarias no exercicio do principio de contradición (por todas SSTC 89/1986, fundamento xurídico 2.º o 145/1990, fundamento xurídico 3.º), e que esta indefensión ha de ter un carácter material e non meramente formal, o que implica que non é suficiente coa existencia dun defecto ou infracción procesual, senón que debe producirse un efectivo e real menoscabo do dereito de defensa (SSTC 90/1988, fundamento jurídico 2.º e 26/1999, fundamento xurídico 3.º)”

É dicir, a indefensión á que se refire o artigo 24 da Constitución Española é só aquela que produza un real e efectivo menoscabo do dereito de defensa e que, seguindo de novo a xurisprudencia Constitucional, *“non pode afirmarse que se produciu indefensión se existiu posibilidade de defenderse en termos reais e efectivos”* (Sentenza do TC 98/1987, Fundamento Xurídico 3). E por iso sinala que *“(...) o constitucionalmente decisivo desde as coordenadas procesuais esenciais que esixe o art. 24 C.E., é se o suxeito puido alegar e probar o que estimase por conveniente en relación con todos os aspectos esenciais do conflito no que se acha inmerso e que van ser obxecto de pronunciamento xudicial.”* (Sentenza do TC 144/1996, Fundamento Xurídico 4)

De tal maneira que a indefensión se produce cando o interesado non tivo a posibilidade de defenderse en termos reais e efectivos ou cando se chegou a producir efectivo e real menoscabo do dereito de defensa.

Examinado o contido deste recurso, a empresa RÍAS ALTAS S.A. alega indefensión por, na súa opinión, non ser informada do contido da acusación e incumprir o deber de motivación.

Pero como vimos a sentenza do TSdX de Galicia do 29 de novembro de 2024 (sentenza 440/2024) sinala que, a diferenza da normativa xeral sancionadora que establece que no acordo de incoación se deberá facer referencia aos feitos e a súa posible cualificación, nos expedientes tramitados ao amparo da LDC tras iniciar o procedemento e a práctica dos actos de instrución necesarios e determinar as responsabilidades, que se incorporarán ao Prego de Concreción de Feitos, do que se



dará audiencia á imputada e se poderá practicar proba e se elevará Proposta de Resolución que é onde se fixarán os feitos e a súa exacta cualificación xurídica.

O acordo de incoación aprobado pola SUBDIR o 20 de xuño de 2025 cumpre os requisitos previstos no art. 49.1 da LDC, e unha vez incoado o expediente, a empresa RÍAS ALTAS S.A. gozará de todos os dereitos que lle recoñece a normativa durante a fase de instrución do expediente, de tal maneira dispoñerán e poderán exercer tramites de alegación e proba nun procedemento tramitado de acordo coa lei, como, por exemplo, a posibilidade de expor este recurso pola vía do art. 47 da LDC. Como sabemos a finalidade da instrución é a de determinación dos feitos que servirán de fundamento á resolución, en cuxa tramitación deberá ser observado o procedemento que constitúe non só unha garantía para os interesados senón tamén para o acerto na resolución que se dite, e tamén sabemos que esta instrución finalizará co peche da fase de instrución previsto no art. 33.1 do Real Decreto 261/2008, do 22 de febreiro, polo que se aproba o Regulamento de Defensa da Competencia e que todo iso será notificado aos interesados.

O feito de que a empresa alegante puidese presentar este recurso e presentar alegacións ao Informe da SUBDIR pon de manifesto que non houbo, en ningún momento, limitación do seu dereito de defensa e que, por tanto, as recorrentes puideron defenderse en termos reais e efectivos. Por iso, o acordo de incoación ao iniciar formalmente a tramitación do expediente, garante a RÍAS ALTAS S.A. a defensa dos seus dereitos e intereses lexítimos.

Así mesmo, este acordo de incoación poderá conducir á emisión do prego de concreción de feitos, previsto no art. 50.3 da LDC, e a proposta de resolución, prevista no artigo 50.4 da LDC, fronte ás cales a empresa poderá alegar o que estime oportuno para a defensa dos seus dereitos e intereses lexítimos.

Rexeitada por estes motivos esta alegación, tamén hai que ter en conta que a posibilidade de que o acordo de incoación pode producir indefensión non é admitida pola xurisprudencia do Tribunal Supremo. Así a Sentenza do 7 de febreiro de 2007 sinala que:

"(...) tratándose de actos administrativos, a protección inherente ao dereito fundamental recoñecido no artigo 24 CE só opera en relación aos que teñan un contido sancionador", matizando que "esa protección deberá invocarse en relación a actos administrativos que, ademais de ser ditados no marco dun procedemento que poida merecer a cualificación de procedemento sancionador, sexan definitivos, e por esta razón teñan en si mesmos un efectivo contido sancionador. Por iso, a posible vulneración non poderá ser invocada en relación a meros actos de trámite"

Sobre este tema a Sentenza do TS do 28 de outubro de 2022 (Recurso 899/2021) afirma que

“É máis, aínda cando se considerase que o acordo polo que se deduce testemuño implica xa a incoación dun novo expediente sancionador debe lembrarse que o Tribunal Supremo nunha abundante xurisprudencia veu considerando que mesmo os actos que inician un procedemento sancionador deben considerarse actos de trámite non cualificados. Así, na STS do 13 de decembro de 2016 (rec. 2941/2015) referida a un acordo de incoación dun procedemento sancionador pola Comisión Nacional do Mercado de Valores afirmábase que "Esa xurisprudencia insiste en que, se non acordan ningunha outra cousa que a apertura dun expediente, son actos de trámite non cualificados e, en consecuencia, non susceptibles de recurso, conforme aos artigos 25 e 51.1 c) da Lei da Xurisdición" [sentenzas do 16 de abril de 2009 (casación 5752/2003), 6 de febreiro de 2009 (casación 5519/2003), 27 de setembro de 2007 (casación 4755/2003) e 20 de setembro de 2007 (casación 1195/2004, entre outras)]”

2.5.2. Inexistencia de prexuízo irreparable a dereitos ou intereses lexítimos:

No recurso formulado pola empresa non aparece referencia á existencia dun prexuízo irreparable a dereitos ou intereses lexítimos pola aprobación do Acordo de Incoación da SUBDIR con data do 20 de xuño de 2025, nin a referencia a danos relevantes de contido económico nin graves danos reputacionais que afectaran na súa relación con terceiros de carácter irreparable derivados do Acordo de Incoación. Unicamente sinala no apartado 33 que “(...) **o indicio aducido polo Acordo de Incoación non cumpre co estándar de “indicios racionais” previsto no art. 49 LDC de modo que non se xustifica un acto tan gravoso como a incoación dun expediente sancionador**” pero sen determinar a natureza do gravame nin xustificar prexuízo algún que fose de natureza irreparable fora dos que son derivados da incoación de calquera expediente sancionador en calquera tipo de procedemento.

Por todo o exposto, considera este Pleno que estas alegacións deben de ser rexeitadas.

Por todo os argumentos expostos nos puntos anteriores e non reunindo os requisitos esixidos polo art. 7.5 Decreto IGCC nin o artigo 47 da LDC, este Pleno entende que o recurso examinado na presente resolución debe ser desestimado.

Na súa virtude, vistos os preceptos citados e os demais de xeral aplicación, o Pleno da Comisión Galega da Competencia

RESOLVEU

Desestimar o recurso presentado por RÍAS ALTAS S.A. contra a adopción do acordo da Subdirección de Investigación da Comisión Galega da Competencia de 20 de xuño de



2025 polo que se acordou a incoación de expediente sancionador S 2/2025 UTEs TRANSPORTE ESCOLAR A CORUÑA RURAL II á referida empresa.

Comuníquese esta Resolución á Subdirección Xeral de Investigación da Comisión Galega da Competencia e notifíqueselle aos interesados, facéndolles saber que contra esta non cabe recurso ningún en vía administrativa, podendo interpoñer recurso contencioso-administrativo no Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, no prazo de dous meses contado desde a súa notificación.