



Resolución RA 10/2025 IMPUGNACIÓN ACORDO INCOACIÓN JOSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, S.L., no Expediente S/2025 UTEs TRANSPORTE ESCOLAR A CORUÑA RURAL II.

En Pleno.

D. Ignacio López-Chaves Castro, presidente

D. Daniel Neira Barral, secretario/vogal

Dna. 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 Daniel Neira Barral 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 JOSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, S.L., 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 10 de xullo de 2025 D. J.R.R.L., actuando en nome e representación de JOSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, S.L. 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 JOSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, S.L.

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 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 26 de setembro de 2025, último día do prazo, para presentar alegacións JOSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, S.L. 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 JOSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, S.L., 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

JOUSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, S.L. solicita que se revogue o Acordo de Incoación deixándoo sen efecto e o arquivo do procedemento sancionador seguido con referencia ao expediente S 2/2025 UTEs TRANSPORTE ESCOLAR A CORUÑA RURAL II.

2.1.3.- Motivos do recurso

No seu escrito sinala JOSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, S.L., que os motivos con base nos cales presenta o referido recurso son tres

1º.- Falta de motivación. Sinala a empresa que o acordo de incoación de expediente sancionador notificado

“(…) carece da máis elemental motivación que o xustifique. Limitase a afirmar no mesmo, a criterio do instrutor, que, “á vista da información solicitada do órgano de contratación, púdose comprobar que a fórmula utilizada polas denunciadas para licitar foi a través da constitución de unións temporais de empresas (UTE), con todo moitas das empresas que participaron nas UTE constituídas dispoñerían dos requisitos de capacidade e solvencia necesarias para concorrer individualmente, o que podería constituír un indicio fundado de prácticas restritivas da competencia, tipificadas nos artigos 1 e ou 3 da LDC, que se produciron no desenvolvemento da contratación con número de expediente 1A-2021-TE.”.

En resumo, limitase a imputar á miña representada e ao resto de denunciadas, como único feito presuntamente constitutivo de infracción, o concorrer en UTE podendo facelo individualmente (por cumprir os requisitos de capacidade e

solvencia) afirmando que iso podería ser unha práctica restritiva da competencia.”

Sinala JOSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, S.L. que non existe ningunha presunción de que a “(...) a mera creación dunha UTE para participar nun concurso público tampouco pode implicar esta presunción pois non é un acordo prohibido pola lei 15/2007, do 3 de xullo, é dicir, non é un acordo anticompetitivo.”

Alega JOSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, S.L. que

“(...) o feito de que as empresas concorran en UTE (con independencia do tamaño, capacidade e solvencia que cada unha delas teña ou poida ter), non só non constitúe unha restrición da competencia, senón pola contra, supón o exercicio dun dereito, ao amparo non só do seu dereito á liberdade de empresa, senón, en particular, dunha facultade legalmente establecida no punto 6 do PCAP (que responde a unha medida de política de transporte adoptada en Galicia), e porque, como é público e notorio que concorrían motivos suficientes que xustificaban a agrupación das empresas (proba diso é que o 85% dos licitadores concorreron en UTE). Cuestión esta que foi sometida ao TACGAL e que atendendo á configuración dos lotes e esixencias do prego (en particular en materia de vehículos) este considerou máis que razoable, conveniente o concorrer en UTE. Resolución do 25 de abril de 2022 (Rec nº 46/2022)”

Explica a empresa no seu escrito de alegacións as razóns xeográficas, de solvencia e capacidade, (así afirma que “(...) non cumpría individualmente coas condicións de solvencia e capacidade esixidas nestes lotes 17 e 21, para poder concorrer á licitación”) así como económicas que, na súa opinión, xustifican todas elas que concorrese en UTE con outras empresas aos lotes 17 e 21 do procedemento de contratación pública. Tamén afirma que “Tampouco alcanzaba esta concorrendo con Autos Dosil, S.L. empresa que tamén viña prestando servizos de transporte escolar na zona e que se mostrou disposta a concorrer en UTE ao Lote 17”. Todo iso entende que xustifica que concorrese en UTE co Grupo Monbus que prestaba servizos regulares de uso xeral interurbano nesa zona.

2º.- Vulneración do dereito para ser informado da conduta da que se lle acusa. Sinala que non se concretan “(...) en que consisten os acordos restritivos da competencia entre as empresas da UTE e os actos de competencia desleal, qué concretos actos se realizan para falsear a competencia e afectar ao interese público” e que esa concreta concorrencia xa fora valorada polo TACGAL e polo TSXG. Tamén afirma que :

“Unha conduta ilícita que tampouco se concreta ou explicita na denuncia nin no acordo de incoación, no que non se refiren os actos concretos de competencia desleal que sendo aptos para falsear a competencia con afectación do interese público se levaron a cabo. Máis 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 con clara vulneración do art.24.2 C.E. pois dificilmente pode alguén defenderse do que non coñece”

3º.- Que o acordo é contrario á Xurisprudencia. Alega JOSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, S.L. que o Acordo de Incoación da SUBDIR do 20 de xuño de 2025 fundaméntase na afirmación de que a licitación a través de UTEs é contrario á competencia, cando por solvencia ou capacidade poida facerse de forma individual. Estima a empresa que esta tese é incompatible coa xurisprudencia máis recente que rexeita a práctica discrecional das autoridades de competencia “consistente en presumir o carácter anti-competitivo da licitación en UTE cando estas non estivesen xustificadas por motivos de necesidade obxectiva.”. Cita a sentenza do TSXG núm. 60/2025 do 14 de febreiro de 2025.

Afirma tamén que “No presente caso é todo o contrario. A miña representada non podía por si soa concorrer á licitación (non tiña solvencia nin capacidade) pero ademais podían e concorreron varios licitadores con ofertas diferenciadas técnica e economicamente, polo que nin a miña representada nin o resto das empresas da UTE reduciron a concorrencia.”

Tamén fai referencia ao declarado polos denunciante no seu escrito de denuncia de non considerar anti competitivo o concorrer en UTE senón o facelo para saltarse as limitacións cuantitativas previstas no PCAP.

4º.- Afirmar tamén que “Non cabe dúbida de que este acordo da Subdirección Xeral de Investigación produce indefensión a esta parte, por falta de motivación, ao non concretar as condutas anticompetitivas, os actos de competencia desleal apreciados aptos para falsear a competencia e cal é a concreta afectación do interese público.”

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 JOSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, S.L. Non existe tampouco referencia á existencia dun prexuízo irreparable aos seus dereitos ou intereses lexítimos ocasionado polo devandito Acordo de incoación. Unicamente sinala na páxina 10 que “Non cabe dúbida de que este acordo da Subdirección Xeral de Investigación produce indefensión a esta parte, por falta de motivación, ao non concretar as condutas anticompetitivas, os actos de competencia desleal apreciados aptos para falsear a competencia e cal é a concreta afectación do interese público”, que “Se vulnera o dereito da miña representada a ser informada dos feitos ou conduta da que se lle acusa” (p.7) e que “Unha conduta ilícita que tampouco se concreta ou explicita na denuncia nin no acordo de incoación, no que non se refiren os actos concretos de competencia desleal que sendo aptos para falsear a competencia con afectación do interese público se levaron a cabo. Máis 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 con clara vulneración do art.24.2 C.E. pois dificilmente pode alguén defenderse do que non coñece" (p.7)

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 produciu indefensión ou prexuízos irreparables a dereitos ou intereses lexítimos da recorrente, co que o recurso interposto por JOSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, S.L. non reuniría os requisitos esixidos polo artigo 47 da LDC (...)"

Recolle 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 cumpran 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, 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 dialecticamente as posicións contrarias no exercicio do principio de contradición (por todas SSTC 89/1986,

fundamento xurídico 2.º o145/1990, 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 JOSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, S.L.

No seu escrito de alegacións ao informe da SUBDIR formulado tras o seu acceso ao expediente sinala JOSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, S.L. que o Informe da SUBDIR non se pronuncia sobre os argumentos invocados no recurso xa que sinala que garda silencio sobre os principais motivos e argumentos expostos no Recurso interposto contra o Acordo de Incoación, polo que reitera de forma íntegra todos os argumentos que previamente esgrimira no Recurso para que o Pleno da CGC teña ocasión de apreciar e corrixir as infraccións incorridas no Acordo de Incoación, de tal maneira que expresamente manifesta que:

“Deste xeito, nos seguintes apartados reitéranse de forma motivada os argumentos polos que se debe revogar o Acordo de Incoación e archivar o procedemento sancionador contra JOSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, S.L. “

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 JOSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, 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 da 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 canto 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".

Por 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 JOSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, S.L.

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 á licitación por parte de JOSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, S.L. nin que o Acordo de incoación se sustente nunha tese que é incompatible coa xurisprudencia máis recente que rexeita a práctica discrecional das autoridades de competencia "consistente en presumir o carácter anti-competitivo da licitación en UTE cando estas non estivesen xustificadas por motivos de necesidade obxectiva." Estes motivos impugnatorios, como sinala a citada sentenza do TS do 21 de novembro de 2014 (recurso de casación 4041/2011) queda reservado ao "(...) ao axuizamento 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 ver se se produciu no Acordo de incoación da SUBDIR indefensión ou prexuízo irreparable a dereitos ou intereses lexítimos.

Respecto da natureza dos Acordos 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, consonte o 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 incumpre 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 poderase 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 da extintas Comisión Nacional da Competencia (CNC) e do Tribunal da Competencia (TDC) respecto á 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 so 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 houberse 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 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 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, 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 JOSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, S.L. alega indefensión por, na súa opinión, non ser informada do contido da acusación así como por falta de motivación do Acordo de incoación.

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 deberase 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, 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 JOSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, S.L. gozará de todos os dereitos que lle recoñecen a normativa durante a fase de instrución do expediente, de tal maneira dispoñerán e poderán exercer tramites de alegación e proba nun procedemento tramitado consonte a 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 puidera 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 JOSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, S.L. 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 so 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. Isto 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 afectarán á súa relación con terceiros de carácter irreparable derivados do Acordo de Incoación.

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 JOSÉ MARÍA MACEIRAS SUÁREZ, S.L. 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.