



RESOLUCIÓN 17/2025 – ESCUELAS DE SURF

En Pleno:

D. Ignacio López-Chaves Castro, Presidente.

Dña. M.^a Teresa Cancelo Márquez, Vocal.

D. Daniel Neira Barral, Vocal/Secretario.

Santiago de Compostela, 21 de noviembre de 2025

La Comisión Gallega de la Competencia (CGC) con la composición arriba indicada y siendo relator D. Daniel Neira Barral, dicta la presente Resolución en relación con el expediente IR 1/2024 Escuelas de Surf por la posible existencia de prácticas prohibidas por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC)



EXPONE

Primero.- De conformidad con el artículo 38 de la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico, la Comisión Gallega de la Competencia se configura como órgano colegiado independiente del Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia.

Segundo.- La Comisión Gallega de la Competencia (CGC) es la competente, de acuerdo con la norma reguladora del Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia, DECRETO 118/2016, de 4 de agosto, por lo que se crea el Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia y se aprueban sus estatutos y demás normativa de aplicación en la Comunidad Autónoma de Galicia, y la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia, según los criterios establecidos por la Ley 1/2002, de coordinación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de defensa de la competencia.

Tercero.- Afecta al Pleno de la Comisión Gallega de la Competencia, conforme al artículo 33 de los referidos Estatutos, en lo relativo a sus funciones, lo siguiente:

1. El Pleno de la Comisión Gallega de la Competencia es el órgano colegiado de decisión en relación con las funciones de la CGC en materia de competencia previstas en el presente decreto.
2. En particular, el Pleno de la Comisión Gallega de la Competencia es el órgano competente para:
 - b) Resolver, por propuesta de la Subdirección General de Investigación, (SUBDIC) los procedimientos sobre conductas prohibidas por los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia, de acuerdo con las previsiones contenidas en el presente decreto, incluida la aplicación del sistema de clemencia de los artículos 65 y 66 de la misma ley y su normativa de desarrollo.

Cuarto.- En la sesión 94ª de la Comisión Gallega de la Competencia celebrada el pasado día 15 de julio de 2025 se analizó la propuesta de la SUBDIC del archivo de la Información Reservada IR



1/2024 Escuelas de Surf, acordando el Pleno de la CGC por unanimidad designar como ponente a D. Daniel Neira Barral.

ANTECEDENTES

Primero.- En fecha 02.11.2023, la Subdirección de Investigación (SUBDIC) de la Comisión Gallega de la Competencia, recibió una denuncia de ASPO - ASOCIACIÓN DE SURF Y PADDLE SURF DE OLEIROS, frente al Concello de Oleiros en la que se pone de manifiesto la existencia de supuestas prácticas contrarias a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia, con motivo de la adjudicación de licencias para escuelas de surf y paddle surf para la temporada 2023-2026. En concreto, la denunciante expone la existencia de los siguientes hechos que podrían ser constitutivos de una práctica prohibida por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC):

"En la adjudicación de esta licencia (escuelas de surf y paddle surf para la temporada 2023-2026), se han incumplido 2 casos que deberían dar por inválida la adjudicación actual y convocar otra nueva :

2. Dos adjudicatarios , presentaron la solicitud dos veces con el mismo nombre

a) Carnota Montur Center S.L y Club Nalu , pertenecientes a Jose Manuel Andrés Tejada

b) Son do Mar surf club y Son do mar S.L , pertenecientes a S.."

Segundo.- Con el objeto de conocer dentro de lo posible la realidad de los hechos, para determinar si puede existir Indicio de infracción de la normativa de defensa de la competencia, la SUBDIC, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49.2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia (LDC), con carácter previo al inicio de un procedimiento de información reservada, envió requerimiento de ampliación de información al denunciante con fecha de puesta a disposición de 08.03.24.

Tercero.- En atención al requerimiento de la SUBDIC, en fecha 22.03.2024 la denunciante presenta escrito de alegaciones en el que expone:

"Se acompaña certificación registral emitida por el Registro Mercantil que acompañamos de Carnota Motur Center y del Club Nalu; se solicitó a la Vicepresidencia Primeira e Consellería de



Presidencia, Xustiza e Deportes, certificado de la junta directiva, pero nos indicaron por email, que para poder remitirnos este certificado, debíamos enviar poder de representación firmado por la directiva del Club Nalu, de lo cual no disponemos, por lo que no hemos podido obtener esta información. Si se hubiese obtenido esta información, se justificaría que es el mismo administrador en ambas entidades. Se adjunta email recibido de la Xunta respecto al Club Nalu, solicitud y justificante presentado respecto al Club Nalu y Certificación registral del Registro Mercantil de Carnota Motur Center. De Son de Mar, no hemos podido reunir ninguna prueba”

Acompañan también pliego de cláusulas administrativas particulares expediente 2023/CONTRAT/000049.

Cuarto.- Con fecha 08.05.2024 la SUBDIC solicita a la Secretaría Xeral para o Deporte de la Xunta de Galicia información en relación a nombres, DNI de los promotores y/o directivos de las siguientes entidades:

SON DO MAR SURF CLUB (NIF G70598503)

SON DO MAR SURF S.L. (NIF B72787880)

También se solicita información de la cual se pueda deducir la existencia de vinculación personal o profesional entre ambas entidades.

En esa misma fecha la Secretaría Xeral para o Deporte, en contestación a la solicitud de información de la SUBDIC, aporta los datos que constan del club deportivo en el registro de entidades deportivas.

Quinto. - En fecha de 22.05.24 se envía requerimiento de información al Ayuntamiento de Oleiros por parte de la SUBDIC de la CGC, para que en un plazo de diez (10) días hábiles desde su recepción aporte «Copia del expediente administrativo completo correspondiente al Lote 2 de la licitación, por el Concello de Oleiros, de la contratación de CONCESIONES PARA LAS INSTALACIONES DE TEMPORADA E LOS PERMISOS PARA LA ACTIVIDAD DE ESCUELA DE SURF Y SIMILARES EN LAS PLAYAS DEL TÉRMINO MUNICIPAL PARA LAS TEMPORADAS DE 2023 A 2026 (Expediente: 2023/CONTRAT/000049)».



Sexto. - El Ayuntamiento de Oleiros acusa recibo del requerimiento el 23.05.24. No obstante, transcurrido el plazo concedido no consta que la documentación requerida en fecha 22.05.2024 fuese aportada por el ente local, por lo que, al no disponer de elementos de juicio necesarios para proseguir con el procedimiento de investigación, se reitera en un nuevo requerimiento de fecha 11.06.24 la solicitud de la citada documentación.

Séptimo.- En fecha 13.06.24 el Ayuntamiento de Oleiros responde al requerimiento de 11.06.24 aportando la documentación solicitada.

Octavo.- En fecha 26.06.2024, tras el transcurso de la investigación, se envía un nuevo requerimiento de información al Ayuntamiento de Oleiros, por parte de la SUBDIC, para que en un plazo de diez (10) días hábiles realice una aclaración sobre el apartado del *PREGO DE CONDICIÓNS TÉCNICAS E ECONÓMICO-ADMINISTRATIVAS (EXPT. 2023/CONTRAT/000049): «1º.- Superficie de ocupación (Lote 2): - Número máximo de escolas que poden desenvolver actividade na praia de Bastiagueiro tendo en conta que o prego de condicións técnicas e económico-administrativas establece un máximo de oito por quenda».*

Noveno.- En fecha 04.07.24 el Ayuntamiento de Oleiros responde al requerimiento de 26.06.24 aportando la aclaración peticionada.

Décimo.- Con fecha 11.04.2025 la SUBDIC remite, con el expediente completo, propuesta de archivo del EXPEDIENTE IR 1/2024 ESCUELAS DE SURF solicitando al Pleno de la Comisión Galega da Competencia el archivo de las actuaciones sin incoación de procedimiento sancionador; todo ello sin perjuicio de que puedan aparecer otras informaciones adicionales o complementarias que permitan una nueva valoración o reconsideración con los elementos de los que ya se tiene conocimiento, ya que, actualmente, no se aprecia, a la vista de los hechos denunciados, que estos vulneren ninguno de los preceptos de la ley 15/2007 indicados, lo que eleva al Pleno a los efectos previstos por lo dispuesto en el artículo 49.3 LDC.

Once.- En la sesión 94º del pleno de la Comisión Gallega de la Competencia celebrada el pasado día 15 de julio de 2025 se analizó la propuesta de la SUBDIC del archivo de la Información Reservada IR 1/2024 Escuelas de Surf, acordando el Pleno de la CGC por unanimidad designar cómo ponente a Daniel Neira Barral.



PARTES

DENUNCIANTES:

ASPO - ASOCIACION DE SURF Y PADDLE SURF DE OLEIROS

DENUNCIADOS:

El denunciante presenta su escrito de denuncia contra el CONCELLO DE OLEIROS; Institución licitadora del expediente administrativo correspondiente al Lote 2 de la licitación CONCESIONES PARA LAS INSTALACIONES DE TEMPORADA Y LOS PERMISOS PARA LA ACTIVIDAD DE ESCUELA DE SURF Y SIMILARES EN LAS PLAYAS DEL TÉRMINO MUNICIPAL PARA LAS TEMPORADAS DE 2023 A 2026 (Expediente: 2023/CONTRAT/000049)

INTERESADOS:

a) COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

b) las personas jurídicas concurrentes a la licitación CONCESIONES PARA LAS INSTALACIONES DE TEMPORADA Y LOS PERMISOS PARA LA ACTIVIDAD DE ESCUELA DE SURF Y SIMILARES EN LA PLAYAS DEL TÉRMINO MUNICIPAL PARA LAS TEMPORADAS DE 2023 A 2026 (Expediente: 2023/CONTRAT/000049), en concreto:

1. SON DO MAR SURF CLUB
2. SON DO MAR SURF S.L.
3. CARNOTA MONTUR CENTER S.L.
4. CLUB NALU



MERCADO AFECTADO

El mercado de referencia de los hechos denunciados es lo correspondiente al desarrollo de una actividad económica dentro del espacio público mediante la concesión de una licencia. Particularmente es objeto de licencia, la prestación de servicios de temporada en las playas (quioscos de alimentos y bebidas, alquiler de embarcaciones sin motor, escuelas náuticas, etc.) los cuales se instrumentan mediante la asignación del uso del dominio público a operadores privados a través de la concesión de una autorización para el desarrollo de la citada actividad económica.

Toda vez que el aprovechamiento del espacio público para el desarrollo de la actividad se produce en las playas del término municipal de Oleiros, procede establecer como mercado geográfico este termino municipal.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- Competencia para resolver

(1) Con carácter preliminar es preciso destacar que conforme el artículo 26.1 del Decreto 118/2016, de 4 de agosto, por el que se crea el Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia y se aprueban sus estatutos, la Comisión Gallega de la Competencia, como órgano colegiado independiente, adscrito al Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia, es la encargada, de la aplicación en la Comunidad Autónoma de Galicia de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia, según los criterios establecidos por la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de defensa de la competencia.

(2) Conforme al artículo 33 de los referidos Estatutos, en lo relativo a sus funciones, señala lo siguiente: 1. El Pleno de la Comisión Gallega de la Competencia es el órgano colegiado de decisión en relación con las funciones de la CGC en materia de competencia previstas en el presente decreto.

(3) El artículo 1 LDC establece que "se prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional..."



(4) El artículo 2 LDC, abuso de posición dominante, establece que: 1. Queda prohibida la explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio en todo o en parte del mercado nacional.

(5) En el artículo 3 LDC se refleja el falseamiento de la libre competencia por actos desleales. La Comisión Nacional de la Competencia o los órganos competentes de las comunidades autónomas conocerán, en los términos que esta ley establece para las conductas prohibidas, de los actos de competencia desleal que por falsear la libre competencia afecten al interés público.

(6) Por su parte, el artículo 5 LDC establece que "las prohibiciones recogidas en los artículos 1 a 3 de la presente Ley no se aplicarán a aquellas conductas que, por su escasa importancia, no sean capaces de afectar de manera significativa a la competencia..."

Segundo.- Objeto de la resolución

(1) Realizado por la SUBDIC un examen de los hechos denunciados y de la documentación recabada al objeto de verificar si los mismos tienen cabida en los supuestos previstos por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia, se efectuó la siguiente valoración:

Es objeto del presente concluir si las prácticas denunciadas pueden suponer una vulneración del artículo 1 LDC

"Artículo 1. Conductas colusorias

1. Se prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional y, en particular, los que consistan en:

c) El reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento.

Para concluir la presunta infracción se procede al examen de las proposiciones de las empresas y asociaciones denunciadas en relación con los pliegos de cláusulas administrativas particulares del procedimiento al objetivo de concluir si existió posible vulneración de la normativa de defensa de la competencia. También es objeto de revisión la vinculación existente entre ambas entidades.



(2) En particular, fue objeto de análisis por parte de la SUBDIC determinar si las prácticas denunciadas son constitutivas de un reparto de mercado dada la limitación de un máximo de 8 escuelas y de 16 alumnos por escuela y turno establecido en el Pliego de condiciones técnicas y económico-administrativas para el lote 2 en la playa de Bastiagueiro. Fue asimismo objeto de examen si la participación de las denunciadas produjo o pudo producir el efecto de limitar la concurrencia de los licitadores en el procedimiento.

(3) El pliego de condiciones que rige la adjudicación de licencias, establece en su apartado 2.1.3. Presentación de proposiciones: *«Cada licitador no podrá presentar más de una oferta, suponiendo la exclusión a la presentación de dos ofertas sin exponer aclaración o especificación ante la Mesa de Contratación, que tendrá potestad para decidir sobre la admisión o inadmisión de ofertas en el caso de que se justifique la presentación duplicada por algún error».*

(4) En la medida en que una relación de vinculación entre empresas puede influir en el resultado de la adjudicación del contrato al carecer las ofertas de independencia, se procedió, por parte de la SUBDIC, a realizar un examen de las ofertas para evaluar si sus efectos son contrarios a la LDC.

(5) Sobre el concepto de empresas vinculadas, el artículo 42.1 del Código de Comercio las define como aquellas en las que *«[...] una sociedad ostenta o puede ostentar, de forma directa o indirecta, el control de otras u otras».*

De acuerdo a lo anterior y al contenido del escrito de denuncia, se identifica la participación de las mismas personas físicas "J.M.A.T." para los casos de Carnota Montur Center S.L y Club Nalu y, de una persona identificada como "S." para los licitadores Son do Mar Surf Club y Son do Mar Surf S.L.

Resultó acreditado que J.M.A.T. es socio y administrador único (respectivamente) tanto de Carnota Montur Center S.L. (B27767771), como de Club Nalu (G67862391).

(6) En este sentido y en el marco de una licitación, se ha pronunciado la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 17 de mayo de 2018 en el asunto C531/16, «Ecoservice projektai» donde indicaba que:



“28. Por lo que atañe al artículo 101 TFUE, debe recordarse que este artículo no es aplicable cuando los acuerdos o prácticas que proscribe son ejecutados por empresas que constituyen una unidad económica (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de mayo de 1988, Bodson, 30/87, EU:C:1988:225, apartado 19, y de 11 de abril de 1989, Saeed Flugreisen y Silver Line Reisebüro, 66/86, EU:C:1989:140, apartado 35).”

Lo anterior, sin perjuicio de la posible existencia, en el ámbito de la contratación pública, de una vulneración del principio de proposición única que establece el artículo 139 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que limita el número de proposiciones que puede presentar cada licitador.

(7) En el Acta de la Mesa de contratación del día 23.6.23, este órgano detecta que varias empresas presentaron las ofertas con “pegada electrónica”, entre ellas CLUB NALU, una de las empresas mencionadas en el escrito de denuncia. Basándose en la experiencia de la Mesa de Contratación en otras situaciones similares, se determina que

«[...] poden xurdir problemas durante o envío da oferta de xeito que non chegue a completarse dito envío por algún tipo de problema (por poñer un exemplo, porque a velocidade de subida do canal de transmisión non sexa abondo para un volume de documentación). Neste caso, o licitador obtén un xustificante de presentación da pegada electrónica (ou resumo correspondente á oferta) e dispoñerá dun prazo de 24 horas para remiti-la oferta completa».

En este sentido, dictamina que «un dos licitadores [CLUB NALU] presentou a oferta o día 22 de xuño do 2023 ás 17:15 horas, resulta que ten de prazo ata o día de hoxe, 23 de xuño do 2023, ás 17:15 horas», procediendo a suspender el acto de apertura de los sobres nº 2 (criterios subjetivos sujetos a evaluación previa) a la espera de que el Club NALU, así como otros dos licitadores que se encontraban en situación análoga, presenten en plazo su oferta completa, admitiendo mientras tanto a trámite el resto de ofertas.

Lo expuesto, no viene a implicar sino el precepto garantizado por la Ley 9/2017, de contratos del sector público, en la que se establece, que¹:

1 Disposición adicional decimosexta. Uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos regulados en la Ley.



1. *El empleo de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos contemplados en esta Ley se ajustará a las normas siguientes:*

h) En los procedimientos de adjudicación de contratos, el envío por medios electrónicos de las ofertas podrá hacerse en dos fases, transmitiendo primero la huella electrónica de la oferta, con cuya recepción se considerará efectuada su presentación a todos los efectos, y después la oferta propiamente dicha en un plazo máximo de 24 horas. De no efectuarse esta segunda remisión en el plazo indicado, se considerará que la oferta ha sido retirada.

(8) La mesa de contratación acordó el 27.06.23 la exclusión de Club NALU, así como de otras dos empresas que se encontraban en situación análoga, por *“no presentar la oferta propiamente dicha en el plazo de 24 horas después de tener transmitido la pegada electrónica de la oferta”* y en consecuencia entender que la oferta fue retirada.

Por esta razón, pese a que Carnota Montur Center S.L. continua en el proceso y, finalmente, resulta seleccionada en 2ª posición (con una puntuación total de 35,23 puntos) como adjudicataria en la playa de Santa Cristina, **la imposibilidad de conocer el contenido de la oferta de Club NALU impide a la SUBDIC disponer de elementos de juicio necesarios que permitan concluir sobre la existencia de indicios de infracción del artículo 1.1 LDC.**

(9) En el caso de Son do Mar Surf, S.L. (B72787880) las investigaciones efectuadas concluyen que la sociedad se constituyó en fecha 26.1.23 y cuenta como única socia y administradora, M.C.C.G., como así se puede comprobar en la página 10.843 del BORME de 28.2.2023. Por su parte, Son de Mar Surf Club (G70598503) ha sido constituida como asociación en fecha de 28.8.2019 y ostenta la presidencia M.C.C.G..

No obstante lo anterior, se procedió al análisis conjunto de las ofertas presentadas al objeto de delimitar si en ellas existían indicios de prácticas anticompetitivas, así mismo se revisó la intervención de ambas entidades durante el transcurso del procedimiento de licitación.

Debe señalarse en este sentido que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sentencia del Tribunal de Justicia [Sala Cuarta]) de 17 de mayo de 2018, Asunto C-537/16) confirmó que es necesario que la prueba de una infracción de las normas de adjudicación de contratos públicos de la Unión, como un comportamiento anticompetitivo, *«[...] pueda acercarse no solo mediante*



pruebas directas, sino también mediante indicios, siempre que estos sean objetivos y concordantes y que los licitadores vinculados entre sí puedan acercar pruebas en contrario».

(10) A efectos de la prueba resulta necesario que se acumulen diversos indicios, ya que la prueba indiciaria, también conocida como prueba indirecta, permite considerar acreditados determinados hechos sobre los que no existe una prueba directa a partir de considerar probados otros hechos relacionados de los que razonablemente pueda deducirse la certeza de aquello, exigiendo que se cumplan una serie de requisitos acumulativos:

- a) Que los hechos considerados indicios o "red flags" se encuentren plenamente acreditados.
- b) Que los indicios sean plurales.
- c) Que sean concomitantes al hecho que se pretende probar.
- d) Cuando sean varios indicios, debe existir una relación entre los indicios de manera que se refuercen entre sí.
- e) En cuanto a la inferencia, es necesario que sea razonable desde la perspectiva de las reglas de la lógica y de la experiencia. En este sentido los indicios deben operar como un "enlace preciso y directo".

(11) El órgano de contratación no advirtió tras la apertura de los Sobres nº 2 y 3 del Lote 2 , y a la vista del contenido de las proposiciones presentadas por Son do Mar Surf, S.L. y Son do Mar Surf Club que existieran indicios de una actuación coordinada entre ambas entidades por lo que acordó la admisión de ambas a la licitación.

En este sentido, **las ofertas presentadas por Son do Mar Surf, S.L. y Son do Mar Surf Club recibieron puntuaciones distintas en la oferta técnica y económica lo que no aportó elementos de juicio que permitiesen a la SUBDIC concluir sobre la existencia de indicios de manipulación de las ofertas con el fin de alterar el resultado de la valoración.**

- Son do Mar Surf, S.L
 - Oferta Técnica: 24 puntos.
 - Oferta económica y promoción del deporte: 15,04 puntos (1.505€).
- Son do Mar Surf Club:
 - Oferta técnica: 13 puntos:
 - Oferta económica y promoción del deporte: 27,34 puntos (2.809 €).



Tercero.- Propuesta del órgano instructor

(1) La SUBDIC, revisando las proposiciones de las licitadoras Son do Mar Surf, S.L. y Son do Mar Surf Club ha detectado, según el criterio esgrimido, coincidencias y diferencias que deben ser expuestas:

- Señalética: los logos y parte de la nomenclatura de ambos licitadores son similares, diferenciándose únicamente entre ellos por la denominación. Para Son do Mar Surf, S.L. se establece "Surf School", mientras que para Son do Mar Surf Club se establece "Surf Club".
- Localización e instalaciones: la ubicación de la empresa y la asociación parece coincidir. De hecho, en fotografías aportadas por Son do Mar Surf Club se puede observar como el cartel especifica "Son do Mar SURF SCHOOL", perteneciente a la otra licitadora. En esa misma línea, en las fotografías aportadas en ambas memorias técnicas se encuentra una fotografía de un espacio de almacenaje en el que se encuentran las tablas de surf. Aunque la distribución, el orden y la presentación de los materiales cambie entre ellas (más ordenadas en el caso de Son do Mar, Surf, S.L.) o se adhieran otros componentes (como la presencia de skates en el caso de Son do Mar Surf, S.L. o que las tablas cuenten con un protector en el caso de Son do Mar Surf Club), los elementos arquitectónicos del inmobiliario, así como el estilo decorativo parecen similares (ventana al lado izquierdo, focos en el techo, tubos, etc.).
- Personal: Son do Mar Surf, S.L. aporta una lista concreta de personal, el cual alcanza la cifra de nueve (9) personas. Entre ellos, aparecen los nombres de M.C.C.G., G.A.L. y L.A.R.. Por su parte, el nombre de M.C.C.G. se repite dentro de la oferta de Son do Mar Surf Club, mientras que se limita a aportar dos nombres más sin apellido (G. y L.), no siendo posible alcanzar mayor conocimiento sobre si existe la posibilidad de que exista más personal al servicio de la asociación, más allá de lo que se establece en el propio texto de la memoria, en el que especifica que «*Nuestra escuela cuenta con monitoras y monitores titulados por la federación española de surf*», encontrándose monitoras en plural, por lo que queda abierta esta posibilidad.
- Material utilizado: las marcas con las que trabaja Son do Mar Surf, S.L. son OLATU y UP en cuanto a las tablas y DEEPLY para los trajes, declarando estar sponsorizados por



esta última. Entretanto, Son do Mar Surf Club declara trabajar con dos marcas punteras de tablas, pero únicamente especificando la marca UP, todo a la vez que la marca de trajes es también DEEPLY.

- Ratio de estudiantes por monitor: para el caso de Son do Mar Surf, S.L. parecen encontrarse discrepancias sobre la ratio, debido a que en la 'Introducción' establece que las actividades cuentan con una enseñanza «[...] siempre en grupos reducidos de ratio bajo (un monitor por 4 alumno)», todo a la vez que en el apartado '3.1. Ratios' establece que los grupos «no superan los 6 alumnos». En cambio, Son do Mar Surf Club establece que el monitor «[...] suele ir con 4/5 alumnos», así como hacer «[...] grupos desde los 3 alumnos».
- Temporadas: Las diferentes temporadas del año se encuentra perfectamente delimitadas en la proposición técnica, diferenciando una temporada de verano (julio y agosto) con horario de atención de lunes a viernes y, otra de invierno (septiembre a junio) donde se impartirán los entrenamientos de martes a domingo, mientras que existe un grupo que funciona todo el año enfocado al entrenamiento de alto rendimiento deportivo. En lo referido a Son do Mar Surf Club, en su exposición se limita a que funciona todo el año.
- Actividades: Son do Mar Surf, S.L. diferencia las actividades según la temporada vigente. Para la temporada de verano opta por ofrecer campamento de surf, con el objetivo de combinar el surf con otros deportes (skate, yoga, golf, juegos de playa), todo a la vez que durante el invierno solo se ofrecería surf. Asimismo, se ofrece la posibilidad de actividades de surf para universitarios y de bonos flexibles. En otro orden, Son do Mar Surf Club establece un listado de actividades para las que no ha dejado constar distinción entre temporadas, entre las que se encuentran el surf, el skate y patín deslizamiento, el paddle surf, el slackline, el vóley playa y golf. Tocante al surf, ambos licitadores parecen tener un sistema de niveles parecido (iniciación, intermedio y avanzado).
- Contenido de las propuestas: la propuesta de Son do Mar Surf, S.L. resulta más concreta en comparación con Son do Mar Surf Club. Son do Mar Surf, S.L. presenta un proyecto centrado en los servicios diferenciándolos entre sí. Además, la empresa se centra en la calidad, las instalaciones, la seguridad, atención a la diversidad y el papel de la mujer en el deporte como valores a destacar.

En el mismo sentido, Son do Mar Surf Club trabaja la seguridad en sus propuestas, aunque se diferencia en aspectos como el cuidado del medioambiente y el trabajo de concienciación de protección de la salud (cremas solares, condición física, etc.).

- Promoción del deporte: Ambas empresas presentan una tabla al final de sus memorias técnicas con un formato algo parecido. Respecto a este asunto, Son Mar Surf, S.L. establece un total de nueve (9) certificados que alega como mérito, mientras que Son do Mar Club expone un total de ocho (8). En este caso, ambas parecen compartir algunas colaboraciones (Asociación Integra, JMCtraining, Universidade da Coruña (UDC), Federación Española de Surf e Instituto de Formación Europeo), aunque las mismas vienen expuestas de manera diferentes. De todas formas, también se encuentran diferencias, como los colegios donde se impartieron charlas o actividades (Esclavas para Son do Mar Surf, S.L. y Montespiño para Son do Mar Surf Club) o que Son do Mar Surf, S.L. fuese la única en aportar certificados de la Federación Gallega de Surf. Igualmente, Son do Mar Surf Club aporta dos certificados de participación en acciones con la UDC, mientras que la mercantil solo aporta uno.
- Literalidades: Si bien ambas memorias guardan ciertas similitudes y coincidencias en el contenido, las mismas no alcanzan la literalidad salvo en un caso paradigmático. Para Son do Mar Surf Club, el cuadro de 'resumen e índice' que se encuentra al inicio de la propuesta, coincide con el cuadro de 'SINTESIS' que se encuentra al final del proyecto técnico presentado por Son do Mar Surf, S.L., presentando en algunos casos pocas variaciones. En este sentido, el formato de los cuadros también es el mismo.

(2) En relación a lo expuesto, si bien resulta probada la existencia de relación entre empresas así como la existencia de coincidencias significativas entre las ofertas de ambas, estos indicios no disponen por sí solos de suficiente fuerza probatoria para determinar la existencia de un comportamiento anticompetitivo, máxime cuando ambas ofertas fueron admitidas por el órgano de contratación y tanto Son do Mar Surf, S.L. y Son do Mar Surf Club terminaron por obtener puntuaciones diferentes en las memorias técnicas y económicas en la evaluación de la efectuada.

(3) Tanto Son do Mar Surf, S.L. como Son do Mar Surf Club han sido dos (2) de los ocho (8) licitadores que han conseguido adjudicación (4ª y 5ª posición, respectivamente) para la playa de



Bastiagueiro, no teniendo constancia la SUBDIC de que ninguna de ellas renunciase o retirase su oferta después de la concesión, lo que supondría otro indicio colusorio.

(4) Así las cosas, restaría todavía encausar la limitación de un máximo de ocho (8) escuelas y de dieciséis (16) alumnos por escuela y turno establecido en el Pliego de Condiciones Técnicas y Económico-Administrativas para el lote 2 en la playa de Bastiagueiro. En particular, si ello puede suponer un reparto de mercado que excluya a otros competidores. Para ello, se efectuó un requerimiento al Ayuntamiento de Oleiros.

(5) El elemento determinante se encuentra en el número de escuelas que podrían desenvolver su actividad en la Playa de Bastiagueiro, debido a que este es el lugar donde las empresas denunciadas obtuvieron las concesiones. En síntesis, en el escrito de respuesta de fecha de 4.7.2024, el Jefe del Servicio del Ayuntamiento de Oleiros manifiesta que:

«[...] a licenza o que lles habilita é a poder realizar as súas clases a un número de alumnos limitado, non podendo presentar en ningún momento a un número superior a 16 alumnos á vez.

[...] Deste xeito, e tendo en conta que na praia de Bastiagueiro funcionarán un máximo de 8 escolas por quenda, e que o número máximo de alumnos á vez por escola é de 16, o canal e espazo de areal de uso por parte das escolas contará como máximo con 192 metros lineais, delimitados polos servizos municipais como se dixo. Na tempada que se considera de inverno, que serán os meses de febreiro a maio, así coma de outubro a decembro, o número de alumnos poderá incrementarse por escola autorizada ata un número máximo de 24 na praia de Bastiagueiro, dada a diminución da intensidade de uso nas praias polo resto de usuarios. Elo implica que nesa praia, cun máximo de 8 escolas por quenda, o canal e espazo de areal de uso por parte das escolas contará como máximo con 288 metros.

[...] En canto á posibilidade de quendas que facilita o prego nesta praia, é un sistema voluntario para as escolas que obtivesen licenza, e que require acordo de cando menos dúas delas, e en todo caso en número par, co fin de facilitar que poidan operar co dobre de alumnos, ata 32, pero dividindo o horario á metade de tempo, por quendas. Por poñer un exemplo, se as oito escolas que se poden autorizar, número máximo, deciden traballar así, asinando acordos por pares, poderían traballar en vez de con 16 alumnos con 32, pero só a

metade do día, isto é, na quenda de mañá operarían 4 escolas con 32 alumnos cada unha, e na de tarde outras tanta con 32 alumnos.»

(6) A la vista de lo expuesto en el informe del servicio, la SUBDIC entiende que la existencia de un acuerdo entre ambas entidades para el desarrollo de las “quendas” acredita en modo alguno que, con su actuación, Son do Mar Surf, S.L. y Son do Mar Surf Club hubieran podido conseguir neutralizar y sustituir la decisión del órgano de contratación frente al resto de las ofertas.

(7) En conclusión a la vista de la información disponible, la playa de Bastiagueiro cuenta con ocho (8) licencias en esta licitación y ha obtenido la concesión del total de las ocho (8) tras un procedimiento de contratación pública en el que no se ha concluido que, con las ofertas presentadas por Son do Mar Surf, S.L. y Son do Mar Surf Club se pretendiese repartir el mercado, todo ello sin perjuicio de la presumible pretensión de obtener el mayor número de alumnos, algo que, en todo caso, quedaría supeditado a la voluntariedad y a los acuerdos con otras escuelas.

(8) A la vista de lo expuesto, por parte de la Subdirección de Investigación de la Comisión Galega da Competencia, SUBDIC, se aprecia que la entidad de los indicios detectados no resulta suficiente para concluir sobre el carácter fundado de la conducta colusoria denunciada. Todo ello sin perjuicio del valor de la comunicación de indicios de prácticas colusorias al amparo del artículo 132.3 LCSP, que de constatar nuevos indicios, la SUBDIC estaría en condiciones de promover un procedimiento administrativo sancionador contra los operadores presuntamente envueltos en los comportamientos anticompetitivos.

Cuarta.- Valoración del Pleno de la CGC.

(1) Este Pleno debe valorar, sobre la base de la información instruida por la SUBDIC, si los hechos denunciados consistentes en la existencia de un supuesto acuerdo entre las empresas denunciadas para presentar ofertas de cobertura en licitaciones públicas convocadas por el Ayuntamiento de Oleiros suponen indicios de infracción del artículo 1 de la LDC.

(2) Al respecto, el artículo 1 de la LDC prohíbe las conductas colusorias consistentes en acuerdos, decisiones o recomendaciones colectivas, o prácticas concertadas o conscientemente paralelas, que tengan por objeto, produzcan o puedan producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado nacional.



(3) Así, para apreciar la existencia de acuerdo entre varios competidores en una licitación pública, debe existir una previa concordancia de voluntades entre ellos con la finalidad de neutralizar o sustituir la propuesta decisoria que debe elevar la mesa al órgano de contratación. Al respecto el TSXG en sus sentencias de 16.06.23 (PO 7027/2022) y 17.01.25 (PO 7827/2021), recuerda que, entre los principios que reconoce el artículo 1.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, se encuentran los de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, a fin de salvaguardar la libre competencia, sobre los cuales también se pronunció antes el artículo 2 de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

(4) En desarrollo de esos preceptos, el artículo 65 de esa ley permite que todas las personas - naturales o jurídicas, españolas o extranjeras- puedan contratar con el sector público, siempre que tengan capacidad de obrar, no estén incursas en prohibiciones para contratar y que acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o profesional; a ello se podría añadir incluso que su artículo 69 permite que puedan licitar agrupadas las empresas que pretendan ejecutar el contrato a través de una unión temporal.

(5) En cuanto a las prevenciones que ahora interesan, el artículo 64.1 exige a los órganos de contratación que adopten *"las medidas adecuadas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y prevenir, detectar y solucionar de modo efectivo los conflictos de intereses que puedan surgir en los procedimientos de licitación con el fin de evitar cualquier distorsión de la competencia y garantizar la transparencia en el procedimiento y la igualdad de trato a todos los candidatos y licitadores"*.

(6) Como complemento de ello, el artículo 132.3 obliga igualmente a los órganos de contratación, al igual que a los tribunales administrativos que resuelvan los recursos especiales, a velar por la salvaguarda de la libre competencia, con la obligación añadida de que notifiquen a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o, en su caso, a las autoridades autonómicas de competencia, cualquier conducta que pueda infringir la legislación de defensa de la competencia, así como cualquier *"indicio de acuerdo, decisión o recomendación"*



colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela entre los licitadores, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en el proceso de contratación”.

(7) A eso mismo se refiere el artículo 150.1, que señala que, después de tramitar el procedimiento tendente a resolver si existen o no indicios fundados de conductas colusorias, en el caso de que su resultado fuera positivo, el órgano de contratación *“excluirá de la contratación a los licitadores responsables de dicha conducta y lo notificará a todos los licitadores, alzando la suspensión y continuando el procedimiento de contratación con los licitadores restantes, si los hubiere”.*

(8) Sobre el papel activo que en tal sentido deben observar los poderes adjudicadores se han pronunciado igualmente las Sentencias del TJUE de 19.05.09, asunto C-538/07, 12.03.15, asunto C-538/13, y 17.05.18, asunto C-531/16, que también recordaron que ni el Derecho de la Unión, ni la Directiva 2004/18 contemplaban una prohibición general de que las empresas vinculadas entre sí pudieran presentar ofertas en un procedimiento de adjudicación de contratos públicos; por el contrario, el régimen jurídico ahí contenido considera que *es de interés garantizar la participación más amplia posible, de suerte que la exclusión sistemática de empresas vinculadas entre sí del derecho a participar en un mismo procedimiento de licitación sería contraria a una aplicación eficaz del Derecho de la Unión.*

(9) También se han pronunciado esas sentencias sobre los grupos de sociedades, para señalar que pueden tener formas y objetivos diferentes, de suerte que nada impide que se pueda garantizar tanto la independencia de cada una de ellas, como la confidencialidad a la hora de elaborar las ofertas que simultáneamente presenten a una misma licitación pública, de modo que las empresas controladas pueden gozar de cierta autonomía en el ejercicio de su política comercial y de sus actividades económicas, en particular en el ámbito de la participación en las licitaciones; por lo tanto, **el criterio para determinar el respeto de la prohibición de presentación de ofertas simultáneas es la existencia de concertación con ánimo de falsear el resultado del procedimiento, de manera que, en principio, no vulnera dicha prohibición el hecho de participar en una licitación dos personas jurídicas diferentes, a pesar de la existencia de relaciones entre ambas por la pertenencia al mismo grupo;** lo que no se



permite es que la concurrencia a la misma licitación se utilice con la finalidad de adulterar el procedimiento de licitación en su provecho.

(10) El propósito que se persigue por parte de este Pleno de la CGC es determinar si la finalidad de las partes denunciadas era intervenir ilegítimamente en el mercado y por consiguiente si incurrían en la conducta que prohíbe el artículo 1 de la LDC, pues con ello limitaban y impedían que los demás competidores pudiera presentar sus ofertas;

(11) Es determinante en este punto para este Pleno si hay una prueba directa sobre la comisión de la contravención imputada o si la hubo por la vía de las presunciones que necesariamente se deben inferir, a partir de uno o varios hechos ciertos, de la consecuencia coherente, razonable y no arbitraria de que aquélla hubiera llegado con la otra parte al acuerdo colusorio y concertado que prohíbe el artículo 1 de la LDC, consistente en coordinar su comportamiento competitivo en el mercado o en influir en los parámetros de la competencia.

(12) Si bien resulta probada la existencia de relación entre empresas y la existencia de coincidencias entre las ofertas de ambas, estos indicios no disponen por sí solos de suficiente fuerza probatoria para determinar la existencia de un comportamiento anticompetitivo, máxime cuando ambas ofertas fueron admitidas por el órgano de contratación y tanto Son do Mar Surf, S.L. y Son do Mar Surf Club terminaron por obtener puntuaciones diferentes en las memorias técnicas y económicas en la evaluación de la efectuada.

(13) Mantiene la AN que *“el despliegue del ejercicio de la potestad sancionadora no puede llegar al extremo de interferir hasta el punto de marcar opciones de mercado carácter empresarial o para decidir lo que le resulta más o menos conveniente, o más ventajoso o propicio desde la óptica de la Administración. Su función es apreciar si la opción escogida vulnera las normas de competencia”*

(14) Este Pleno de la CGC no puede sancionar ni estimar las evidencias con asunciones generales o hipotéticas. Esta afirmación no quita que se le siga reconociendo capacidad a la prueba indiciaria, si es directa, sólida y suficiente para tener por cometida la práctica colusoria de que se trata, deduciendo, también en forma sólida y razonable una conclusión suficiente a la hora de acreditar que consiguió el fin pretendido con la actuación de que se trate.



(15) Se puede citar aquí una de las sentencias más recientes de la Audiencia Nacional, SAN de 13.02.2024 Roj: SAN 558/2024 - ECLI:ES:AN:2024:558 Id Cendoj: 28079230062024100037 en donde la propia AN defiende que *"para la aplicación del artículo 1 de la LDC hay que examinar todos los detalles y circunstancias, lo que impide que por el mero hecho de concurrir en una determinada forma las diversas empresas pertenecientes a un mismo grupo empresarial, en su caso competidoras que lo hacen en forma concurrente y en UTE, ya se pueda deducir que han incurrido en esa práctica colusoria (art. 1º LDC)"*

(16) Este Pleno, al igual que la SUBDIC, entiende que los hechos investigados carecen de fuerza suficiente para concluir la existencia de un reparto de mercado entre las entidades Son do Mar Surf, S.L. y Son do Mar Surf Club, sin que la existencia de un acuerdo entre ambas entidades para el desarrollo de las "quendas" acredite en modo alguno que, con su actuación, Son do Mar Surf, S.L. y Son do Mar Surf Club hubieran podido conseguir neutralizar y sustituir la decisión del órgano de contratación frente al resto de las ofertas.

(17) El órgano de contratación no advirtió, tras la apertura de los Sobres nº 2 y 3 del Lote 2 y a la vista del contenido de las proposiciones presentadas por Son do Mar Surf, S.L. y Son do Mar Surf Club, que existieran indicios de una actuación coordinada entre ambas entidades por lo que acordó la admisión de ambas de la licitación. En este sentido, las ofertas presentadas por Son do Mar Surf, S.L. y Son do Mar Surf Club recibieron puntuaciones distintas en la oferta técnica y económica lo que no aportó elementos de juicio que permitiesen a la SUBDIC concluir sobre la existencia de indicios de manipulación de las ofertas con el fin de alterar el resultado de la valoración. Tampoco se identifica la existencia de indicios de que se haya producido un intercambio de ofertas de cobertura, ya que, del análisis de las licitaciones se observa que hay una gran variedad de entidades adjudicatarias.

(18) En relación con Carnota Montur Center S.L. y Club Nalu, la mesa de contratación acordó el 27.06.23 la exclusión de Club NALU, así como de otras dos empresas que se encontraban en situación análoga, por *"non presentar a oferta propiamente dita no prazo de 24 horas despois de ter transmitido a pegada electrónica da oferta"* y en consecuencia entender que la oferta fue retirada supone razón, pese a que Carnota Montur Center S.L. continua en el proceso y, finalmente, resulta seleccionada en 2ª posición, de imposibilidad de conocer el contenido de la



oferta de Club NALU a la SUBDIC y así disponer de elementos de juicio necesarios que permitan concluir sobre la existencia de indicios de infracción del artículo 1.1 LDC.

(19) A la hora de deducir si hubo una verdadera conducta "antitrust", uno de los más elementales principios que deben adornar la actuación de la administración sancionadora es el de presunción de inocencia (art. 24.2. CE en relación con el art. 47.a) LPACAP-2015) combinado con el de responsabilidad, culpabilidad (art. 28 LRJSP-40/2015) en su conexión directa con el principio de confianza legítima, circunstancias todas ellas que suman y llevan al Pleno de la Comisión Gallega de la Competencia a observar que no existen indicios suficientes de que se haya producido un acuerdo o coordinación paralela entre empresas que pudieran constituir una infracción del artículo 1 de la LDC.

Por todo lo anterior, este Pleno

RESUELVE Y ACUERDA

Primero.- Archivar sin incoación el procedimiento recogido en el en el ámbito de la información reservada IR 1/2024 ESCUELAS DE SURF por posibles conductas contrarias a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia al no apreciar, en este momento, la existencia de indicios de infracción.

Segundo.- Comunicar esta resolución a la Subdirección de Investigación, SUBDIC, a la CNMC y al denunciante y denunciado haciéndole saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Xustiza de Galicia en el plazo de dos meses a contar desde la notificación.