



Resolución RA 16/2025 IMPUGNACIÓN ACUERDO INCOACIÓN TRANSMONBUS S.L. en el Expediente 4/2025 UTEs TRANSPORTE ESCOLAR PONTEVEDRA II

En Pleno

D. Ignacio López-Chaves Castro, presidente

D. Daniel Neira Barral, secretario/vocal

Dña. María Teresa Cancelo Márquez, vocal

En Santiago de Compostela, a 29 de septiembre de 2025.

El Pleno de la Comisión Gallega de la Competencia (en adelante CGC) con la composición arriba indicada y siendo ponente Ignacio López-Chaves Castro dicta la presente Resolución por la que se resuelve el recurso previsto tanto en el art. 7.5 de los Estatutos del Instituto Galego do Consumo e da Competencia aprobados por el Decreto 118/2016, de 4 de agosto (en adelante Decreto IGCC) como en el art. 47 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante LDC) interpuesto por TRANSMONBUS S.L. con CIF B27289743, contra la decisión de la Subdirección de Investigación de la Comisión Gallega de la Competencia de 20 de junio de 2025 por la que se acordó la incoación de expediente sancionador a la empresa recurrente en relación con el Expediente S 3/2025 UTEs TRANSPORTE ESCOLAR PONTEVEDRA II.



1.- ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Con fecha 14 de julio de 2025 D. R.J.L.L., actuando en nombre y representación de TRANSMONBUS S.L. presentó escrito por el que interponían recurso en base a lo previsto en el art. 7.5 de los Estatutos del Instituto Galego do Consumo e da Competencia aprobados por el Decreto 118/2016, de 4 de agosto, por el que se crea el Instituto Galego do Consumo e da Competencia y se aprueban sus estatutos, contra la adopción del acuerdo de la Subdirección de Investigación de la Comisión Gallega de la Competencia (en adelante SUBDIR) de 20 de junio de 2025 por el que se acordó la incoación de expediente sancionador S 3/2025 UTEs TRANSPORTE ESCOLAR PONTEVEDRA II, entre otras, a la empresa TRANSMONBUS S.L. con CIF B27289743.

Segundo. - Con fecha 24 de julio de 2025 el Pleno de la CGC una vez acreditado que el recurso había sido interpuesto en plazo, acordó requerir a la Subdirección de Investigación para que conforme a lo previsto en el art. 7.5 Decreto IGCC y en el art. 47 de la LDC, remitiese en el plazo de cinco días copia del expediente S 3/2025 UTEs TRANSPORTE ESCOLAR PONTEVEDRA II así como el Informe previsto en el art. 24 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia (en adelante RDC). Así mismo acordó que una vez recibido el referido expediente se le diese traslado del mismo a los interesados y del recurso conforme a lo previsto en el art. 47 de la LDC, art. 7.5 Decreto IGCC y el art. 24 del RDC.

Tercero.- Con fecha 26 de agosto de 2025 la SUBDIR remitió al Pleno el Informe previsto en el art. 24 del RDC así como copia completa del expediente S 3/2025 UTEs TRANSPORTE ESCOLAR PONTEVEDRA II que fue notificado y puesto a disposición de los interesados. En dicho Informe la SUBDIR considera que dicho recurso debería de ser inadmitido

Cuarto.- Con fecha 18 de septiembre de 2025, TRANSMONBUS S.L. presentó escrito de alegaciones al Informe de la SUBDIR de 16 de agosto de 2025.

Quinto.- Con fecha 29 de septiembre de 2025 el Pleno se reunió para deliberar y aprobar esta Resolución.

2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

2.1.- Objeto de la Resolución, pretensiones de la recurrente y motivos del recurso

2.1.1.- Objeto de la Resolución

En la presente Resolución este Pleno deberá pronunciarse sobre el recurso del art. 7.5 Decreto IGCC y el art. 47 de la LDC interpuesto por TRANSMONBUS S.L. contra la adopción del acuerdo de la Subdirección de Investigación de 20 de junio de 2025 por el que se acordó la incoación de expediente sancionador a dicha empresa en relación con el expediente S 3/2025 UTEs TRANSPORTE ESCOLAR PONTEVEDRA II.

2.1.2.- Pretensiones del recurrente

TRANSMONBUS S.L. solicita que se estime el recurso y se revoque el Acuerdo de Incoación del procedimiento sancionador seguido con referencia al expediente S 3/2025 UTEs TRANSPORTE ESCOLAR PONTEVEDRA II archivando dicho expediente.

2.1.3.- Motivos del recurso

TRANSMONBUS S.L. argumenta en su escrito los siguientes motivos para la interposición del recurso previsto en el art. 7 Decreto IGCC:

a) Ausencia de intervención de TRANSMONBUS S.L. en los hechos. Señalan que TRANSMONBUS S.L. no formó parte de las UTEs que licitaron a los lotes investigados; que no existe ninguna vinculación entre los hechos descritos en el acuerdo de incoación y la supuesta culpabilidad de TRANSMONBUS S.L.; que TRANSMONBUS S.L. no puede considerarse responsable a título personal de las conductas investigadas, ya que no participó en ninguna de las UTEs que concurrieron a los lotes que están siendo investigados (Lotes 43 y 44); que TRANSMONBUS S.L. no está dada de alta en ningún epígrafe relacionado con la prestación de servicios de transporte y ello en la medida en que no opera ni desarrolla actividad de transporte de pasajeros en la Comunidad Autónoma de Galicia; que TRANSMONBUS S.L. no está dado de alta en el Registro de Empresas y Actividades de Transporte.

b) Que el acuerdo de incoación incurre en diversas infracciones que determinan igualmente la necesidad de archivar el procedimiento sancionador. Señalan los recurrentes que:

"(...) el acto de incoación de un expediente sancionador es el instrumento que materializa el derecho fundamental a ser informado del contenido de la acusación, consagrado en el artículo 24.2 de la Constitución. Se trata de una ga-

rantía fundamental que se deriva del más genérico derecho de defensa, en la medida en que no es posible defenderse de lo que no se conoce (STC 116/2007). El derecho a ser informado de la acusación implica que el acuerdo de iniciación deba ser la manifestación más completa posible del enjuiciamiento realizado por la Administración respecto de lo que considera como una posible infracción, y no un mero recopilatorio de hechos o informaciones no corroboradas o que carezca de la capacidad suficiente para fundamentar racionalmente las sospechas de la Administración.

16. En el caso concreto, y en particular en el caso de la codenunciada TRANSMONBUS S.L. el nivel de motivación exigible al Acuerdo de Incoación era necesariamente elevado, sin que éste haya cumplido con esa exigencia en la medida en que, como se ha dejado sentado y así le consta fehacientemente a esa Subdirección, TRANSMONBUS S.L. no formó parte de las UTEs adjudicatarias de los lotes 43 y 44 y el único hecho que se consigna en el acuerdo de incoación es, como ya señalamos que "la fórmula utilizada por las denunciadas para licitar fue a través de la constitución de Uniones Temporales de Empresas (UTE), sin embargo muchas de las empresas que participaron en las UTE constituidas dispondrían de los requisitos de capacidad y solvencia necesarios para haber concurrido individualmente, lo que podría constituir un indicio fundado de prácticas restrictivas de la competencia, tipificadas en los artículos 1 y 3 de la LDC, que se habrían producido en el desarrollo de la contratación con número de expediente 1A-2021-TE".

c) Que el Acuerdo de Incoación incumple con el deber de motivación exigible en el caso concreto lo que supone una vulneración muy grave del derecho de defensa de las Investigadas

No existe ninguna otra referencia en el recurso en la que se alegue que el Acuerdo de incoación aprobado por la SUBDIR el 20 de junio de 2025 produzca indefensión a la empresa recurrente. Únicamente señala que el apartado 15 "En este punto, debe recordarse igualmente que el acto de incoación de un expediente sancionador es el instrumento que materializa el derecho fundamental a ser informado del contenido de la acusación, consagrado en el artículo 24.2 de la Constitución. Se trata de una garantía fundamental que se deriva del más genérico derecho de defensa, en la medida en que no es posible defenderse de lo que no se conoce (STC 116/2007)" y en el apartado 20 que el "(...) Acuerdo de Incoación incumple con el deber de motivación exigible en el caso concreto lo que supone una vulneración muy grave del derecho de defensa de las Investigadas."

No existe tampoco referencia a la existencia de un perjuicio irreparable a sus derechos o intereses legítimos ocasionado por dicho Acuerdo de incoación. Únicamente señala en el apartado 17 que "(...) **el indicio aducido por el Acuerdo de Incoación no cumple con el estándar de "indicios racionales" previsto en el art. 49 LDC de modo que no se**



justifica un acto tan gravoso como la incoación de un expediente sancionador” pero sin determinar la naturaleza del gravamen ni justificar perjuicio alguno que fuese de naturaleza irreparable fuera de los que son derivados de la incoación de cualquier expediente sancionador en cualquier tipo de procedimiento.

2.2.- Informe de la Subdirección de Investigación y alegaciones.

2.2.1.- Informe de la Subdirección de Investigación

La Subdirección de Investigación (SUBDIR) propone en su Informe que el recurso sea inadmitido ya que “(...) no se habrían producido indefensión o perjuicios irreparables a derechos o intereses legítimos de la recurrente, con lo que el recurso interpuesto por TRANSMONBUS S.L. no reuniría los requisitos exigidos por el artículo 47 de la LDC (...)”

Recoge en su Informe que:

“Respecto a la existencia de indefensión la recurrente alega, reiterando los argumentos invocados en su escrito de 14 de julio de 2025 por el que se interpone recurso contra el Acuerdo de Incoación de la SUBDIR de 20 de junio de 2025, que el acto de incoación de un expediente sancionador es el instrumento que materializa el derecho fundamental a ser informado del contenido de la acusación, consagrado en el artículo 24.2 de la Constitución. Señala que no es posible defenderse de lo que no se conoce y que el derecho a ser informado de la acusación implica que el acuerdo de iniciación deba ser la manifestación más completa posible del enjuiciamiento realizado por la Administración respecto de los que considera como una posible infracción, y no un mero recopilatorio de hechos o informaciones no corroboradas.

Así mismo indica que el nivel de motivación exigible al Acuerdo de Incoación era necesariamente elevado, sin que este haya cumplido con esa exigencia en la medida en que Transmonbus S.L. no formó parte de las UTEs adjudicatarias de los lotes 43 y 44 y el único hecho que se consigna es que *“la fórmula utilizada por las denunciadas para licitar fue a través de la constitución de Uniones Temporales de Empresas (UTE), sin embargo muchas de las empresas que participaron en las UTE constituidas dispondrían de los requisitos de capacidad y solvencia necesarios para haber concurrido individualmente, lo que podría constituir un indicio fundado de prácticas restrictivas de la competencia, tipificadas en los artículos 1 y 3 de la LDC, que se habrían producido en el desarrollo de la contratación con número de expediente 1A-2021-TE”*.

Argumenta que el indicio aducido por el Acuerdo de Incoación no cumple con el estándar de “indicios racionales” previsto en el art. 49.1 LDC de modo que no se justifica un acto tan gravoso como la incoación de un expediente sancionador.



Sin embargo, al contrario de lo expuesto por la recurrente, el Acuerdo de Incoación es una forma de que las mercantiles que reúnan la condición de investigadas vean garantizado su derecho de defensa, pudiendo formular alegaciones y proponer la práctica de las pruebas que estimen pertinentes, así como acceder e intervenir sobre el expediente u obtener copias individualizadas de los documentos que lo integran – fuera de los secretos comerciales de otros interesados o de terceros, y de cualquiera otra información confidencial- en los términos previstos en los artículos 31 y 32 del RLDC.

En cuanto al conocimiento de los hechos que pudieran ser objeto de infracción se deberá esperar al momento de la elaboración del Pliego de Concreción de hechos, que se notificará a los interesados para que, en un plazo de quince días, puedan contestarlo y, en su caso, proponer las pruebas que consideren pertinentes tal y como prevén los artículos 50 de la LDC y 33 del RLDC, por lo que no es posible admitir causa de indefensión.

De acuerdo a lo expuesto, esta SUBDIR entiende que se ha respetado el procedimiento establecido en los artículos 49 de la LDC y 28 del RLDC y que su actuación se ajusta a las potestades que al órgano instructor le otorga el artículo 36.2.a) de los Estatutos del Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia, aprobados por el 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.

Por tanto, se desprende que el recurso del artículo 47 de la LDC únicamente será admisible cuando se aprecie que al recurrente no se le haya dado una respuesta motivada, de suerte que el interesado no ha conocido las razones de la denegación y ha visto disminuido por ello su derecho de defensa, no siendo este el caso.

En este sentido, el Tribunal Supremo, en sus pronunciamientos sobre la cuestión ha puesto de manifiesto que al tratarse de una facultad discrecional de la Dirección de Competencia (en nuestro caso de la SUBDIR), esta solo podrá reputarse arbitraria, y por ende generadora de indefensión, cuando no se cumpla con las exigencias mínimas de motivación

A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional ha interpretado restrictivamente el requisito de indefensión que habilita la admisión de los recursos del artículo 47 de la LDC, poniendo de manifiesto en reiteradas sentencias que para que una irregularidad tenga incidencia en el artículo 24.1 de la CE ha de estar vinculada a una situación de indefensión material que impida efectivamente el ejercicio del derecho de defensa, lo cual no ocurre en el presente caso.

Sirva de ejemplo, entre otras, la Sentencia 210/1999, de 29 de noviembre en su Fundamento jurídico 3 al declarar que:



“En efecto, hemos dicho reiteradamente que la indefensión constitucionalmente relevante es la situación en que, en general, tras la infracción de una norma procesal, se impide a alguna de las partes el derecho a la defensa, eliminando o limitando su potestad, bien de alegar derechos e intereses para que le sean reconocidos, o bien de replicar dialécticamente las posiciones contrarias en el ejercicio del principio de contradicción (por todas SSTC 89/1986, fundamento jurídico 2.º o 145/1990, fundamento jurídico 3.º), y que esta indefensión ha de tener un carácter material y no meramente formal, lo que implica que no es suficiente con la existencia de un defecto o infracción procesal, sino que debe haberse producido un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa (SSTC 90/1988, fundamento jurídico 2.º y 26/1999, fundamento jurídico 3.º)”.

Es decir, la indefensión a la que se refiere el artículo 24 de la Constitución Española es solo aquella que produzca un real y efectivo menoscabo del derecho de defensa y que:

“no puede afirmarse que se haya producido indefensión si ha existido posibilidad de defenderse en términos reales y efectivos” (Sentencia del TC 98/1987, Fundamento Jurídico 3)”.

En consecuencia, al disponer la empresa investigada de toda la información existente en el expediente y poder ejercer plenamente sus derechos de defensa no resulta posible admitir la indefensión como causa del presente recurso”

2.2.2.- Alegaciones de TRANSMONBUS S.L.

En su escrito de alegaciones al informe de la SUBDIR formulado tras su acceso al expediente la empresa TRANSMONBUS S.L. alega que el Informe de la SUBDIR no se pronuncia sobre los argumentos invocados por las referidas empresas en su recurso por ello señalan que considera necesario “(...) reiterar de forma íntegra en este escrito de alegaciones, todos los argumentos previamente esgrimidos en el Recurso para que el Pleno de la CGC tenga ocasión de apreciar y corregir las infracciones incurridas en el Acuerdo de Incoación”, y repite las alegaciones planteadas en el escrito de recurso.

2.3.- Naturaleza del recurso

El art. 7.5 de los Estatutos del Instituto Galego do Consumo e da Competencia aprobados por el Decreto 118/2016, de 4 de agosto, por el que se crea el Instituto Galego do Consumo e da Competencia y se aprueban sus Estatutos, único citado por TRANSMONBUS S.L. en su escrito de recurso, dispone que:

“las resoluciones y los actos de la Subdirección general de Investigación que produzcan indefensión o perjuicio irreparable a los derechos o intereses legítimos se-



rán objeto de recurso ante el Pleno de la Comisión Galega da Competencia, en el plazo de diez días desde su notificación. Este resolverá después de poner de manifiesto el expediente a las partes para que formulen alegaciones en el plazo de quince días.”

La Sección 4.^a del Capítulo I del Título IV de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia regula en el artículo 47 la posibilidad de presentar recurso administrativo contra las resoluciones y actos dictados por el órgano de instrucción, estableciendo que:

“Artículo 47. Recurso administrativo contra las resoluciones y actos dictados por la Dirección de Investigación.

1. Las resoluciones y actos de la Dirección de Investigación que produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos serán recurribles ante el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia en el plazo de diez días.

2. El Consejo inadmitirá sin más trámite los recursos interpuestos fuera de plazo.

3. Recibido el recurso, el Consejo pondrá de manifiesto el expediente para que las partes formulen alegaciones en el plazo de quince días.

Este artículo es aplicable directamente a la CGC en la medida en que la Disposición adicional octava de la misma Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia señala que todas las referencias a la Comisión Nacional de la Competencia y a sus órganos de dirección contenidas en la LDC se entenderán también realizadas a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. Y así afirma textualmente esta disposición adicional octava de la Ley 15/2007 que:

“Las referencias contenidas en esta Ley a la Comisión Nacional de la Competencia y a sus órganos de dirección relativas a funciones, potestades administrativas y procedimientos, se entenderán también realizadas a los órganos de instrucción y resolución correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia cuando las mismas se refieran a las competencias correspondientes previstas en el artículo 13 de esta Ley”

El Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado por el Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, establece en su art. 24 que:

“1. Conforme a lo establecido en el artículo 47 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, una vez presentado el recurso administrativo contra las resoluciones y actos dictados por la Dirección de Investigación ante el Consejo de la Comisión Nacional de la



Competencia, este instará a la Dirección de Investigación para que le remita copia del expediente junto con su informe en el plazo de cinco días.

2. Si hubiera otros interesados se les dará traslado del recurso y se les pondrá de manifiesto el expediente para que en el plazo de quince días aleguen cuanto estimen procedente."

Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de noviembre de 2018 (recurso 2781/2016) en su Fundamento de Derecho Primero, en relación con el art. 47 LDC:

"Esta previsión específica constituye una aplicación de lo dispuesto, con carácter general, en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992 en el ámbito sectorial de la defensa de la competencia. Se prevé un recurso administrativo especial y extraordinario ya que únicamente procede por motivos tasados, esto es, siempre y cuando se trate de resoluciones que produzcan indefensión o perjuicio irreparable a los derechos o intereses legítimos de los interesados."

Conforme ello, los actos y resoluciones de la SUBDIR que produzcan indefensión o perjuicio irreparable podrán ser recurridos ante el Pleno de la CGC, de tal manera que dicho recurso solo podrá ser admisible por alguna de esas dos razones:

- a) cuando se trate de resoluciones que produzcan indefensión
- b) produzcan un perjuicio irreparable a los derechos o intereses legítimos de los interesados.

La sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2013 (recurso de casación 5606/2010) ya había manifestado este extremo al advertir que los motivos de impugnación frente a actuaciones de la Dirección de Competencia (en nuestro caso la SUBDIR) deben estar basados únicamente en la indefensión o el perjuicio irreparable que los actos recurridos puedan causar a derechos o intereses legítimos, y no en ningún otro motivo, y así en su Fundamento de Derecho Segundo afirma que:

"(...) En efecto, la vía a través de la cual es posible la impugnación "anticipada" de las resoluciones y actos dictados por la Dirección de Investigación es precisamente, en la nueva Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, la establecida en su artículo 47.1, esto es, el recurso (interno) frente a unas y otros ante el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia. Pero no se trata de una vía que abra la posibilidad a cualquier impugnación y por cualquier motivo sino exclusivamente la de aquellos actos o resoluciones a los que se impute haber causado indefensión o provocar "perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos".

En el mismo sentido STS de 21 de noviembre de 2014 (recurso de casación 4041/2011) que señala, como ya había hecho la sentencia de 30 de septiembre de 2013, que:



"(...) Quiérese decir, pues, que tanto el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia como, eventualmente, la Sala de la Audiencia Nacional al juzgar sobre las decisiones de éste, deben limitarse a revisar dichos actos y resoluciones de la Dirección de Investigación únicamente desde aquella doble perspectiva. No es que el enjuiciamiento de tales actos y resoluciones quede así impedido sino simplemente, como sucede con el resto de actos de trámite o de instrucción de los procedimientos sancionadores, diferido al momento en que recaiga la decisión final del procedimiento. Será entonces cuando la parte pueda invocar cualquier motivo de nulidad de las resoluciones finales por derivar de actos previos viciados. Pero, repetimos, no cabe en el recurso administrativo previsto por el artículo 47.1 de la Ley 15/2007 examinar sino la concurrencia de las dos circunstancias que han motivado su implantación, esto es, comprobar si las resoluciones y actos de la Dirección de Investigación han producido indefensión u ocasionado perjuicios irreparables. El resto de motivos impugnatorios eventualmente oponibles frente a aquellos actos queda reservado, repetimos, al enjuiciamiento de la resolución final del expediente sancionador."

De la misma manera se pronunció la CNMC, entre otras, en su Resolución de 9 de enero de 2020 en el Expte. R/AJ/131/19, FACTOR IDEAS INTEGRAL SERVICES al señalar que: *"Tal y como ha expresado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en sus sentencias de 30 de septiembre de 2013 (recurso 5606/2010) y 21 de noviembre de 2014 (recurso 4041/2011), el artículo 47 de la LDC no abre la posibilidad a cualquier impugnación y por cualquier motivo, sino exclusivamente la de aquellos actos o resoluciones a los que se impute haber causado indefensión o provocar "perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos". Por ello, para el Tribunal Supremo "tanto el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia como, eventualmente, la Sala de la Audiencia Nacional al juzgar sobre las decisiones de éste, deben limitarse a revisar dichos actos y resoluciones de la Dirección de Investigación únicamente desde aquella doble perspectiva. No es que el enjuiciamiento de tales actos y resoluciones quede así impedido sino simplemente, como sucede con el resto de actos de trámite o de instrucción de los procedimientos sancionadores, diferido al momento en que recaiga la decisión final del procedimiento. Será entonces cuando la parte pueda invocar cualquier motivo de nulidad de las resoluciones finales por derivar de actos previos viciados"*

No estamos, pues, ante alguno de los recursos regulados por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sino ante el único recurso administrativo previsto por la LDC contra los actos dictados por el órgano instructor en materia de defensa de la competencia (en este caso, la SUBDIR). El artículo 47 de la LDC regula el recurso administrativo contra las resoluciones y actos dictados por la SUBDIR que produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. La ya mencionada sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2013 advierte de que los motivos de impugnación frente a actuaciones de la Dirección de Investigación deben estar basados únicamente en la indefensión o el perjuicio irreparable que los actos o acuerdos que se recurren puedan



causar a derechos o intereses legítimos, y no en ningún otro motivo ya que como hemos visto, manifiesta textualmente el TS que:

"(...) no se trata de una vía que abra la posibilidad a cualquier impugnación y por cualquier motivo sino exclusivamente la de aquellos actos o resoluciones a los que se impute haber causado indefensión o provocar "perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos".

Por tanto, en este recurso solo se examinará si en la actuación recurrida (Acuerdo de incoación del expediente sancionador de fecha 20 de junio de 2025) la SUBDIR causó indefensión o un perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos de la empresa TRANSMONBUS S.L.

Dicha empresa han alegado en el recurso indefensión pero no perjuicios irreparables en el acuerdo de la SUBDIR de incoación del expediente.

2.4.- Cuestión previa: función del Pleno de la CGC en la resolución de este recurso.

Como hemos visto, tanto el art. 7.5 del Decreto IGCC como el art. 47 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia atribuyen al Pleno de la CGC el resolver los recursos administrativos interpuestos contra las resoluciones y actos de la SUBDIR por los motivos previstos en dicho artículo. No puede ser, por tanto, otra la función a realizar por este Pleno. Por todo ello conviene aclarar que la cuestión que será debatida en este recurso será la de si el acuerdo de incoación adoptado por SUBDIR en fecha 20 de junio de 2025 ha producido indefensión o un perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos de la empresa alegante.

No será, por todo ello, objeto de respuesta en esta Resolución cuestiones planteadas en el escrito que son totalmente ajenas al contenido de un recurso del art.47 de la LDC como, por ejemplo, la ausencia de intervención de TRANSMONBUS S.L. en los hechos en la medida en que no formó parte de las UTEs que licitaron a los lotes investigados, motivo impugnatorio que, como señala la citada sentencia del TS de 21 de noviembre de 2014, queda reservado *"(...) al enjuiciamiento de la resolución final del expediente sancionador."*

2.5.- Procedencia o improcedencia de la admisión del recurso

Para determinar si procede o no la admisión del recurso, corresponde ver si se ha producido en el Acuerdo de incoación de la SUBDIR indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos de TRANSMONBUS S.L.

Respecto de la naturaleza de los Acuerdos de incoación de los expedientes sancionadores por infracción de la LDC el TSdeJ de Galicia en su sentencia de 29 de noviembre de 2024 (sentencia 440/2024) manifiesta que:

“(…) si bien con carácter general los acuerdos de incoación de procedimientos sancionadores tienen naturaleza de acto de trámite contra el cual tan sólo cabría formular las alegaciones contempladas en el artículo 76.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (también es un acto de trámite el acuerdo de denegar la prueba -STS de 27.02.12, rec 56/2010-), en el presente caso, donde se tramitaba un procedimiento sancionador por la posible comisión de las infracciones contempladas en los artículos 1 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia, lo que se aplicaba era esta ley y no aquélla, si bien sería supletoria en aspectos ajenos a aquel procedimiento, de acuerdo con lo dispuesto en sus artículos 45 y 70.1.

Así las cosas, y como ha recordado en un supuesto análogo esta sala en su sentencia de 16.05.24 (PO 7172/2023), nada impedía que se aplicara con carácter preferente el artículo 47.1 de la LDC, que permite recurrir en un plazo de diez días todas las resoluciones y actos dictados por el órgano de investigación “que produzcan indefensión o perjuicios irreparable a derechos o intereses legítimos”, lo que sería el caso si la denunciada se considerara indefensa o perjudicada por el acuerdo de incoación del procedimiento sancionador, por ejemplo para el caso de que no se hubieran advertido en el pliego las consecuencias jurídicas que podían derivarse de tal procedimiento.”

2.5.1. Inexistencia de indefensión:

Como hemos visto, considera la empresa alegante que “(…) el acto de incoación de un expediente sancionador es el instrumento que materializa el derecho fundamental a ser informado del contenido de la acusación, consagrado en el artículo 24.2 de la Constitución. Se trata de una garantía fundamental que se deriva del más genérico derecho de defensa, en la medida en que no es posible defenderse de lo que no se conoce (STC 116/2007)” y que el acuerdo de incoación incumple con el deber de motivación lo que supone una vulneración muy grave del derecho a la defensa de las empresas investigadas.

A este respecto la citada sentencia del TSdeJ de Galicia de 29 de noviembre de 2024 en relación con los acuerdos de incoación de procedimientos sancionadores por conductas colusorias y de falseamiento de la competencia regulados en la LDC, afirma que:

“Tan sólo cabe añadir que mientras la normativa general en materia sancionadora dispone que el acuerdo de incoación deberá hacer una referencia a los hechos y su posible calificación, salvo que ésta no sea en ese momento posible -en cuyo caso se



incorporará en el pliego de cargos-, la ley especial aplicable a las conductas colusorias y de falseamiento de la libre competencia por actos desleales dispone en sus artículos 49 a 51 que, tras iniciar el procedimiento, se realizarán los actos de instrucción necesarios para esclarecer los hechos y determinar las responsabilidades, que se incorporarán al pliego de concreción de los hechos, del que se dará audiencia a la imputada, tras lo cual se podrá practicar prueba y se elevará la propuesta de resolución, que será la que fije los hechos y su exacta calificación jurídica.”

También hay que recordar que la doctrina de la CNMC y de las extintas Comisión Nacional de la Competencia (CNC) y del Tribunal de la Competencia (TDC) respecto a la indefensión alegada por la vía del art. 47 de la LDC es reiterada y constante, basándose en todos los casos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) sobre el art. 24 de la Constitución. En este sentido podemos citar la Resolución de 10 de diciembre de 2009 (Expte. R/0029/09, ECOVIDRIO) en el que, ante la alegación de indefensión en un recurso del art. 47 la CNMC afirma que:

“Por lo que se refiere a la indefensión, este Consejo y su antecesor el Tribunal de Defensa de la Competencia han reiterado en múltiples Resoluciones de recursos que “el Tribunal Constitucional tiene establecido que por indefensión ha de entenderse el impedir a una parte en un proceso o procedimiento el ejercicio del derecho de defensa, privándole de ejercitar su potestad de alegar y justificar sus derechos e intereses, señalando que la indefensión a la que se refiere el art. 24.1 de la Constitución Española es sólo aquella que produzca un real y efectivo menoscabo del derecho de defensa de la parte. Por eso, el Tribunal Constitucional ha señalado que no se da indefensión cuando ha existido la posibilidad de defenderse en términos reales y efectivos o cuando no se ha llegado a producir efectivo y real menoscabo del derecho de defensa.”

La Resolución de la CNMC de 8 de marzo de 2023- Expediente CEPESA R/AJ/141/22, ante un recurso del art. 47 de la LDC en la que se alegó indefensión, señaló que es doctrina del Tribunal Constitucional que para apreciar la existencia de la misma no basta con que se produzca una transgresión formal de las normas, sino que es necesario que tal vulneración se traduzca en una privación, limitación, menoscabo o negación real, efectiva y actual del derecho de defensa, nunca potencial o abstracta. Esto es, una indefensión material. En estos mismos términos se vuelve a expresar la Sala de Competencia de la CNMC en la reciente Resolución de 27 de septiembre de 2023 Expediente ENDESA SA. Y OTRAS R/AJ/058/23.

La sentencia del Tribunal Constitucional 15/1995, de 24 de enero de 1995 al determinar lo que se debe de entender como esa “indefensión material” manifestó que:

“(…) En definitiva, la indefensión, que se concibe constitucionalmente como la negación de la tutela judicial y para cuya prevención se configuran los demás dere-



chos instrumentales contenidos en el art. 24 de la Constitución, ha de ser algo real, efectivo y actual, nunca potencial o abstracto, por colocar a su víctima en una situación concreta que le produzca un perjuicio, sin que le sea equiparable cualquier expectativa de un peligro o riesgo (SSTC 181/1994 y 314/1994, 28 noviembre rec. 1019/91). Por ello hemos hablado siempre de indefensión "material".

5. Esta se da, en el caso ante nosotros, desde el momento en que fue absoluta y plena, privando a los comparecientes de su derecho a ser oídos, a utilizar los medios probatorios adecuados pertinentes si a ello hubiere lugar, a conocer los motivos manejados en la demanda contra su nombramiento y a tener la oportunidad de rebatirlos en la contestación a la demanda, donde además hubieran podido pedir el recibimiento a prueba y utilizar la pertinente, si a ello hubiera lugar. En resumen, el principio de contradicción procesal fue preterido y sin él, con todo lo demás que se ha dicho más atrás, mal puede hablarse en este caso de un proceso con todas las garantías.(...)”.

Esta misma idea se reitera por el TC entre otras en su Sentencia 210/1999, de 29 de noviembre en su Fundamento jurídico 3 al declarar que:

“En efecto, hemos dicho reiteradamente que la indefensión constitucionalmente relevante es la situación en que, en general, tras la infracción de una norma procesal, se impide a alguna de las partes el derecho a la defensa, eliminando o limitando su potestad, bien de alegar derechos e intereses para que le sean reconocidos, o bien de replicar dialécticamente las posiciones contrarias en el ejercicio del principio de contradicción (por todas SSTC 89/1986, fundamento jurídico 2.º o 145/1990, fundamento jurídico 3.º), y que esta indefensión ha de tener un carácter material y no meramente formal, lo que implica que no es suficiente con la existencia de un defecto o infracción procesal, sino que debe haberse producido un efectivo y real menoscabo del derecho de defensa (SSTC 90/1988, fundamento jurídico 2.º y 26/1999, fundamento jurídico 3.º)”

Es decir, la indefensión a la que se refiere el artículo 24 de la Constitución Española es solo aquella que produzca un real y efectivo menoscabo del derecho de defensa y que, siguiendo de nuevo la jurisprudencia Constitucional, *“no puede afirmarse que se haya producido indefensión si ha existido posibilidad de defenderse en términos reales y efectivos”* (Sentencia del TC 98/1987, Fundamento Jurídico 3). Y por ello señala que *“(…) lo constitucionalmente decisivo desde las coordenadas procesales esenciales que exige el art. 24 C.E., es si el sujeto ha podido alegar y probar lo que estimase por conveniente en relación con todos los aspectos esenciales del conflicto en el que se halla inmerso y que van a ser objeto de pronunciamiento judicial.”* (Sentencia del TC 144/1996, Fundamento Jurídico 4)



De tal manera que la indefensión se produce cuando el interesado no ha tenido la posibilidad de defenderse en términos reales y efectivos o cuando se ha llegado a producir efectivo y real menoscabo del derecho de defensa.

Examinado el contenido de este recurso la empresa TRANSMONBUS S.L. alega indefensión por, en su opinión, no ser informada del contenido de la acusación en el Acuerdo de incoación e incumplir el deber de motivación.

Pero como hemos visto la sentencia del TSdeJ de Galicia de 29 de noviembre de 2024 (sentencia 440/2024) señala que, a diferencia de la normativa general sancionadora que establece que en el acuerdo de incoación se deberá hacer referencia a los hechos y su posible calificación, en los expedientes tramitados al amparo de la LDC tras iniciar el procedimiento y la práctica de los actos de instrucción necesarios y determinar las responsabilidades, que se incorporarán al Pliego de Concreción de Hechos, del que se dará audiencia a la imputada y se podrá practicar prueba, se elevará la Propuesta de Resolución que es donde se fijarán los hechos y su exacta calificación jurídica.

El acuerdo de incoación aprobado por la SUBDIR el 20 de junio de 2025 cumple los requisitos previstos en el art. 49.1 de la LDC, y una vez incoado el expediente, la empresa TRANSMONBUS S.L. disfrutará de todos los derechos que le reconoce la normativa durante la fase de instrucción del expediente, de tal manera dispondrá y podrá ejercer los trámites de alegación y prueba en un procedimiento tramitado de acuerdo con la ley, como, por ejemplo, la posibilidad de plantear este recurso por la vía del art. 47 de la LDC. Como sabemos la finalidad de la instrucción es la de determinación de los hechos que servirán de fundamento a la resolución, en cuya tramitación habrá de ser observado el procedimiento que constituye no solo una garantía para los interesados sino también para el acierto en la resolución que se dicte, y también sabemos que dicha instrucción finalizará con el cierre de la fase de instrucción previsto en el art. 33.1 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia, y que todo ello será notificado a los interesados.

El hecho de que la empresa alegante haya podido presentar este recurso y presentar alegaciones al Informe de la SUBDIR pone de manifiesto que no ha habido, en ningún momento, limitación de su derecho de defensa y que, por tanto, la recurrente ha podido defenderse en términos reales y efectivos. Por ello, el acuerdo de incoación al iniciar formalmente la tramitación del expediente, garantiza a TRANSMONBUS S.L. la defensa de sus derechos e intereses legítimos.

Así mismo, este acuerdo de incoación podrá conducir a la emisión del pliego de concreción de hechos, previsto en el art. 50.3 de la LDC, y la propuesta de resolución, prevista en el artículo 50.4 de la LDC, frente a las cuales la empresa podrá alegar lo que estime oportuno para la defensa de sus derechos e intereses legítimos.

Rechazada por estos motivos esta alegación, también hay que tener en cuenta que la posibilidad de que el acuerdo de incoación puede producir indefensión no es admitida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Así la Sentencia de 7 de febrero de 2007 señala que:

"(...) tratándose de actos administrativos, la protección inherente al derecho fundamental reconocido en el artículo 24 CE sólo opera en relación a los que tengan un contenido sancionador", matizando que "esa protección deberá invocarse en relación a actos administrativos que, además de haber sido dictados en el marco de un procedimiento que pueda merecer la calificación de procedimiento sancionador, sean definitivos, y por esta razón tengan en sí mismos un efectivo contenido sancionador. Por eso, la posible vulneración no podrá ser invocada en relación a meros actos de trámite"

Sobre este tema la Sentencia del TS de 28 de octubre de 2022 (Recurso 899/2021) afirma que

"Es más, aun cuando se considerase que el acuerdo por el que se deduce testimonio implica ya la incoación de un nuevo expediente sancionador debe recordarse que el Tribunal Supremo en una abundante jurisprudencia ha venido considerando que incluso los actos que inician un procedimiento sancionador deben considerarse actos de trámite no cualificados. Así, en la STS de 13 de diciembre de 2016 (rec. 2941/2015) referida a un acuerdo de incoación de un procedimiento sancionador por la Comisión Nacional del Mercado de Valores se afirmaba que "Esa jurisprudencia insiste en que, si no acuerdan ninguna otra cosa que la apertura de un expediente, son actos de trámite no cualificados y, en consecuencia, no susceptibles de recurso, conforme a los artículos 25 y 51.1 c) de la Ley de la Jurisdicción" [sentencias de 16 de abril de 2009 (casación 5752/2003), 6 de febrero de 2009 (casación 5519/2003), 27 de septiembre de 2007 (casación 4755/2003) y 20 de septiembre de 2007 (casación 1195/2004, entre otras)]"

2.5.2. Inexistencia de perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos:

En el recurso planteado por TRANSMONBUS S.L. no aparece referencia a la existencia de un perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos por la aprobación del Acuerdo de Incoación de la SUBDIR de fecha 20 de junio de 2025, ni la referencia a daños relevantes de contenido económico ni graves daños reputacionales que afectarán a su relación con terceros de carácter irreparable derivados del Acuerdo de Incoación. Únicamente, como hemos visto, señala en el apartado 17 que **"(...) el indicio aducido por el Acuerdo de Incoación no cumple con el estándar de "indicios racionales" previsto en el art. 49 LDC de modo que se justifique un acto tan gravoso como la incoación de un expediente sancionador"** pero sin determinar la naturaleza del gravamen ni justificar perjuicio alguno que fuese de naturaleza irreparable fuera



de los que son derivados de la incoación de cualquier expediente sancionador en cualquier tipo de procedimiento.

Por todo lo expuesto, considera este Pleno que estas alegaciones deben de ser rechazadas.

Por todo los argumentos expuestos en los puntos anteriores y no reuniendo los requisitos exigidos por el art. 7.5 Decreto IGCC ni el artículo 47 de la LDC, este Pleno entiende que el recurso examinado en la presente resolución debe ser desestimado.

En su virtud, vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación, el Pleno de la Comisión Gallega de la Competencia

HA RESUELTO

Desestimar el recurso presentado por TRANSMONBUS S.L. con CIF B27289743 contra la adopción del acuerdo de la Subdirección de Investigación de la Comisión Gallega de la Competencia de 20 de junio de 2025 por el que se acordó la incoación de expediente sancionador S 3/2025 UTEs TRANSPORTE ESCOLAR PONTEVEDRA II a la referida empresa.

Comuníquese esta Resolución a la Subdirección General de Investigación de la Comisión Gallega de la Competencia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo en el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, en el plazo de dos meses a contar desde su notificación.