



RESOLUCIÓN 6/2026 - CONGRESO GASOLINERAS

En Pleno

D. Ignacio López-Chaves Castro, presidente.

D. Daniel Neira Barral, secretario/vocal.

Dña. M^a Teresa Cancelo Márquez, vocal.

En Santiago de Compostela, a 15 de abril de 2026

El Pleno de la Comisión Gallega de la Competencia (en adelante CGC), con la composición arriba indicada y siendo ponente D. Daniel Neira Barral, dicta la presente Resolución en relación con el Expediente CNR GAL 38-20/21 CONGRESO GASOLINERAS, el cual ha tenido origen en una comunicación de la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) a la que se adjuntaba consulta efectuada por un particular, sobre la existencia de una posible conducta colusoria prohibida por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia (en adelante LDC) consistente en la celebración en fecha 26 de noviembre de 2021 de un Congreso de gasolineras convocado por la Asociación Provincial EE.SS. de A Coruña en el parador de Muxía.



ÍNDICE

1.- ANTECEDENTES DE HECHO

2.- INTERESADOS

3.- MERCADO AFECTADO

4.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS

4.1.- Competencia para resolver

4.2.- Objeto de la Resolución y propuesta del órgano instructor

4.3.- Valoración del Pleno

5- RESUELVE

1.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. - Con fecha 10 de febrero de 2023 se remitió a la Subdirección de Investigación de la Comisión Galega da Competencia (SUBDIC), comunicación de la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) a la que se adjuntaba consulta efectuada por un particular, sobre la existencia de una posible conducta colusoria.

SEGUNDO.- Dicha comunicación de la CNMC, que fue recibida por la SUBDIC en fecha 24 de febrero de 2023, se efectuó de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia (Ley 1/2002).

TERCERO.- Los hechos comunicados en la consulta, que se documentan con un anuncio publicado en un medio de prensa, habrían tenido lugar con motivo de la celebración en fecha 26 de noviembre de 2021 de un Congreso de gasolineras convocado por la Asociación Provincial EE.SS. de A Coruña en el parador de Muxía con el siguiente lema: "¡ÚNETE A NOSOTROS! JUNTOS SUMAMOS, UNIDOS MULTIPLICAMOS". La consulta efectuada versaba sobre si este tipo de reunión o asociación no constituye en sí colusión, son legales al tratarse de gasolineras.

CUARTO.- Con fecha 30 de marzo de 2026 la SUBDIC remite al Pleno de la CGC copia del expediente y escrito en el que comunica poner fin a las actuaciones previas desarrolladas en virtud de la consulta efectuada y propone al Pleno de la Comisión Galega da Competencia que acuerde no incoar los procedimientos derivados de la presunta realización de las conductas prohibidas por esta ley por los artículos 101 o 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el archivo de las actuaciones referidos en el expediente CNR GAL 38-20/21 CONGRESO GASOLINERAS por no existir indicios fundados de infracción, en los términos previstos por el artículo 49.3 LDC.

QUINTO.- Con fecha 30 de marzo de 2026 el Pleno de la CGC en asunto fuera del Orden del Día acuerda designar como ponente a D. Daniel Neira Barral.

SEXTO.- Con fecha 15 de abril de 2026 el Pleno se reúne para tomar este acuerdo.

2.- INTERESADOS

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) es el organismo que promueve y preserva el buen funcionamiento de todos los mercados, en interés de los consumidores y de las empresas. Es un organismo público con personalidad jurídica propia, independiente del Gobierno y sometido al control parlamentario. De acuerdo con lo dispuesto en el art. 2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, es una entidad con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, tiene su sede principal en Madrid y esta adscrita al Ministerio de Economía y Competitividad. Actuará en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines con autonomía orgánica y funcional, plena independencia de las Administraciones Públicas, y sometimiento a esta Ley y al resto del ordenamiento jurídico. La Ley 1/2002 establece en su artículo 5.3 que, al objeto de procurar la aplicación uniforme de la LDC, el Servicio de Defensa de la Competencia (actualmente, Dirección de Competencia, de la CNMC) podrá comparecer, en calidad de interesado, en los procedimientos administrativos tramitados por los órganos de defensa de la competencia de las Comunidades Autónomas.

3.- MERCADO AFECTADO

Como señala la Comisión Europea en la Comunicación C/2024/16451¹ la definición de mercado es una herramienta que utiliza la Comisión para determinar y definir los límites de la competencia entre las empresas, siendo su principal objetivo determinar de forma sistemática las presiones competitivas efectivas e inmediatas a las que se enfrentan las empresas afectadas cuando ofrecen ciertos productos en una zona determinada. La definición de mercado permite identificar a los principales competidores de las empresas afectadas como oferentes de dichos productos, así como a los correspondientes clientes. Únicamente los productos que ejercen una presión competitiva efectiva e inmediata en el período de tiempo de referencia pertinente forman parte del mismo mercado de referencia que las empresas afectadas, mientras que otras presiones menos efectivas o meramente potenciales, se consideran parte de la evaluación de la competencia.

¹ Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa de la Unión en materia de competencia. C/2024/1645 publicada en el DOUE el 22 de febrero de 2024.

El objetivo principal de la definición de mercado es proporcionar un marco que estructure y facilite la valoración de la competencia al identificar de forma sistemática las presiones efectivas e inmediatas de la competencia a las que se enfrentan las empresas afectadas al ofrecer determinados productos a clientes en una zona concreta.

La noción de mercado tanto desde el punto de vista del producto como de su dimensión geográfica debe identificar a aquellos rivales que pueden limitar el comportamiento de aquellas o impedirles actuar con independencia de cualquier presión competitiva. Para determinar la forma en la que se aplican los conceptos, la referida Comunicación afirma en el apartado 12, que "según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal General de la Unión Europea (en adelante, «los tribunales de la Unión») y la práctica casuística de la Comisión, el mercado de referencia en el que la Comisión valora la dinámica de la competencia comprende un producto y una dimensión geográfica".

Por un lado, el **mercado de producto** de referencia comprende la totalidad de los productos (bienes y servicios) que los consumidores consideren intercambiables o sustituibles debido a sus características o su precio o el uso que se quiera hacer de ellos. Que la empresa tenga la capacidad para imponer sus condiciones en el mercado, distorsionando la competencia perjudicando a los consumidores, va a depender de las alternativas reales o potenciales que existen en ese mercado a sus productos, es decir, dependerá de la posibilidad de sustitución del producto o servicio.

Y por el otro, el **mercado geográfico** analiza si la zona en la que las empresas afectadas desarrollan actividades de suministro de los productos o de prestación de los servicios de referencia son suficientemente homogéneas y diferenciadas de las zonas geográficas más próximas. Como indicó la CGC en su Informe "El mercado de los carburantes de automoción en Galicia: una visión desde la libre competencia" de 2014:

"El mercado de carburantes para automoción en España pasó de un régimen de monopolio legal a un sistema de liberalización y libre competencia. Con todo, a pesar de que desde el año 1992 se puso fin al monopolio del petróleo, que procedía de 1927 y el sector fue liberalizado, los niveles de competencia continúan siendo bajos. Es aquí donde la política de la competencia debe jugar su papel" (...) "La evolución del régimen jurídico del mercado de hidrocarburos en España fue considerada como revolucionaria, pues supuso la transformación, en un plazo de tiempo relativamente breve, de un sistema cerrado y monopolístico en un modelo abierto con numerosos



operadores en todos sus tramos. Aunque este proceso tuvo su origen en la incorporación de España a la Unión Europea, la realidad es que responde también a los retos de un mercado cada vez más globalizado y al progreso tecnológico que fue superando barreras técnicas. En consecuencia, de un monopolio legal, como el que ostentaba en su día CAMPSA, la Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos Sociedad Anónima, adjudicataria desde su creación en 1927, del monopolio del petróleo establecido en España a través del Real decreto ley de 28 de junio de 1927, más conocido como la Ley del monopolio de petróleo de 1927, se pasó a un régimen de libre competencia.

La existencia de un régimen de monopolio resultaba no solo incompatible con el sistema de libertad de empresa vigente en la Unión Europea, sino que distaba de ser la fórmula más eficiente para la producción y suministro de un recurso básico para el funcionamiento de una economía moderna y, en último término, el bienestar de los consumidores y usuarios. La evolución de nuestra legislación supuso, en consecuencia, no solo un trascendental cambio en las reglas de juego del mercado, sino la transformación de un sistema basado en un operador único, a un modelo que, aunque con las limitaciones propias de un mercado como el energético, intensivo en capital, da cabida a la existencia de múltiples operadores en cada uno de los tramos del proceso que arranca con la extracción del recurso natural y termina en el usuario final que demanda los productos refinados para su uso industrial, profesional o cotidiano.”

Este proceso de liberalización continuó con la aprobación el 7 de octubre de 1998 de la Ley 34/1998, del sector de hidrocarburos (LSH), que, con diversos cambios posteriores, constituye la norma vigente del sector, consagrando la evolución de un régimen de intervención y reserva al sector público a un régimen de libre empresa de apertura de mercado, estableciendo las bases de funcionamiento del mercado de gas natural, y avanzando en la liberalización como medio para la consecución de una mayor eficiencia y calidad del servicio y del incremento de la competitividad, de la garantía de la seguridad de suministro y de la sostenibilidad del sector.

Como señala la SUBDIC en su propuesta de archivo (en adelante la Propuesta) la comercialización de combustibles y carburantes en España se recoge en la citada Ley 34/98, de 7 de octubre del Sector de Hidrocarburos, una norma que abarca un amplio marco dentro de la extensa actividad existente en el sector de los hidrocarburos que se inicia con una la extracción de la materia prima (el hidrocarburo) en un yacimiento subterráneo hasta su consumo en el motor de un vehículo, en la calefacción o en alguno de los múltiples procesos industriales de los que constituye materia prima.



En su título III la Ley 34/98 regula la ordenación del mercado de productos derivados del petróleo estableciendo una clara diferenciación ente la distribución al por mayor (art. 42) y al por menor (art. 43). Como señala la SUBDIC en su Propuesta la acción objeto de consulta se centra en el mercado de las ventas minoristas que se desarrolla en las estaciones de servicio (EE.SS.) (gasolineras). Éstas adquieren el carburante a los operadores y venden a los consumidores finales. En España se puede observar en los últimos años la implantación de un marco normativo sectorial claramente favorecedor del establecimiento de EE.SS. al por menor de carburante con el objetivo de incrementar la competencia a nivel detallista y poder reducir los precios de los carburantes.

Ejemplo de ello es el Real decreto ley 6/2000, de 23 de junio , de medidas urgentes de intensificación de la competencia en mercados de bienes y servicios y la Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo al crecimiento y de la creación de empleo. Esta última norma señala en su Exposición de Motivos que *“(...) En el ámbito del sector, se proponen medidas para eliminar barreras administrativas, simplificar trámites a la apertura de nuevas instalaciones de suministro detallista de carburantes y medidas para fomentar la entrada de nuevos operadores. Se facilita la apertura de EE.SS. en centros comerciales, parques comerciales, establecimientos de inspección técnica de vehículos y zonas o polígonos industriales, ahondándose en los objetivos marcados por el Real decreto-ley 6/2000, de 23 de junio. En Galicia el Decreto 45/2015, de 26 de marzo, de la Consellería de Economía e Industria de la Xunta de Galicia, por el que se regula el procedimiento integrado para la implantación de instalaciones de distribución al por menor de productos petrolíferos, su puesta en funcionamiento y se determinan los órganos competentes para el ejercicio de la potestad sancionadora en materia de hidrocarburos, declara que “la prestación del servicio de suministro de carburantes y combustibles petrolíferos al por menor, y concretamente la venta de combustibles constituye una actividad importante que afecta a los derechos e intereses de la ciudadanía y las empresas. La nueva situación en la que se encuentra el mercado a consecuencia de la liberalización de dicho sector deber a la Administración a garantizar una competencia real y efectiva en el servicio de venta y suministro de gasolineras y gasóleo como mecanismo de garantía para que no se lesione ninguno de los derechos de aquellos”.*

El mercado de distribución minorista de carburantes para la automoción se caracteriza por tener un elevado componente local, en la medida en que la demanda está constituida por usuarios finales (automovilistas), que normalmente son atendidos por gasolineras ubicadas en las cercanías de su centro de actividad. Esta circunstancia tiene una consecuencia importante como es que la sustituibilidad de la oferta está geográficamente limitada. Las estaciones de servicio se



presentan como los establecimientos abiertos al público autorizados a suministrar y vender carburante a vehículos como actividad principal, considerando a la gasolina y el gasóleo de automoción como dos productos diferentes y no sustitutivos que conformarían el mercado relevante.

Desde el punto de vista de la relevancia geográfica, ésta se establece dentro del marco geográfico de A Coruña.

4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

4.1. Competencia para Resolver

Con carácter preliminar es preciso destacar que conforme al artículo 26.1 de los Estatutos del Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia, aprobados por el Decreto 118/2016, de 4 de agosto, 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. Asimismo el art. 26.2 a) de los mismos señala que *“Le corresponden a la Comisión Gallega de la Competencia las siguientes funciones: a) Instruir y resolver expedientes sobre conductas prohibidas por la Ley de defensa de la competencia y de control de ayudas públicas.”*

El art. 33 de los referidos Estatutos dispone que:

“1. El Pleno de la Comisión Gallega de la Competencia es el órgano colegiado de decisión en relación con las funciones de la comisión 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 proposta de la Subdirección Xeral de Investigación, 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.”

4.2.- Objeto de la resolución y propuesta del órgano instructor

El Pleno de la CGC debe resolver si concurren los requisitos para acordar la no incoación y el archivo de las actuaciones de conformidad con lo previsto en el artículo 49.3 de la LDC. El artículo 49.3 de la LDC dispone que el Consejo (en nuestro caso el Pleno), a propuesta de la Dirección de Investigación (en este caso a propuesta de la SUBDIC), podrá acordar no incoar procedimiento sancionador por la presunta realización de las conductas prohibidas en los artículos 1, 2 y 3 de la citada Ley y, en consecuencia, el archivo de las actuaciones realizadas por la SUBDIC cuando considere que no hay indicios de infracción.

El artículo 25.1 del RDC, en cuanto a la iniciación del procedimiento sancionador, dispone que se hará siempre de oficio por la SUBDIC, en virtud de propia iniciativa, por denuncia o a iniciativa del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (en nuestro caso el Pleno de la CGC). El número 5 de este precepto reglamentario añade que la formulación en forma de una denuncia no vincula a la SUBDIC para iniciar un procedimiento sancionador, y que la resolución del Pleno de archivo de las actuaciones debe indicar los motivos por los que no procede la incoación del procedimiento conforme al artículo 49 de la LDC, que se comunicará al denunciante.

El 30 de marzo de 2026, la SUBDIC remitió propuesta al Pleno de la CGC. En dicho documento se proponía el archivo de las actuaciones sin incoación por la inexistencia de indicios de infracción de la LDC, todo ello con el siguiente tenor literal:

“A la vista de lo expuesto, esta Subdirección General de Investigación ACUERDA:

PRIMERO: Poner fin a las actuaciones previas desarrolladas en virtud de la consulta efectuada, tramitada con la referencia CNR GAL 38-20/21 CONGRESO GASOLINERAS, sin perjuicio de que la aparición de nuevas informaciones al respecto pudieran dar lugar a nuevas actuaciones y, en su caso, a una valoración diferente de los hechos.



SEGUNDO: Proponer al Pleno de la Comisión Galega da Competencia que Acuerde no incoar los procedimientos derivados de la presunta realización de las conductas prohibidas por esta ley o por los artículos 101 o 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el archivo de las actuaciones referidos en el expediente CNR GAL 38-20/21 CONGRESO GASOLINERAS por no existir indicios fundados de infracción, en los términos previstos por el artículo 49.3 LDC.”

4.3.- Valoración del Pleno

Este Pleno debe valorar si el hecho denunciado que es un anuncio publicado en un medio de prensa, de la celebración en fecha 26 de noviembre de 2021 de un Congreso de gasolineras convocado por la Asociación Provincial EE.SS. de A Coruña, si constituye en sí mismo un acto de colusión.

El art. 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la competencia dispone que:

“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:

- a) La fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio.*
- b) La limitación o el control de la producción, la distribución, el desarrollo técnico o las inversiones.*
- c) El reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento.*
- d) La aplicación, en las relaciones comerciales o de servicio, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros.*
- e) La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a los usos de comercio, no guarden relación con el objeto de tales contratos.”*

El único documento que acompaña al expediente es una fotografía de un anuncio en un medio de comunicación de un congreso de gasolineras convocado por la asociación provincial de EE.SS. de A Coruña en el parador de Muxía que habría tenido lugar en fecha 26 de noviembre de 2021 en el que aparece en el anuncio de ese congreso el lema: *“¡Únete a nosotros! Juntos sumamos, unidos*



multiplicamos”, y un correo y unos teléfonos para la inscripción. Señala la SUBDIC en su Propuesta que “La entidad de los indicios detectados, el tiempo transcurrido entre la fecha en la que se produjeron los hechos y el momento actual sin que se hayan producido nuevas comunicaciones que pudieran permitir constatar la existencia de efectos de la práctica objeto de consulta, dificulta concluir sobre el carácter fundado de la conducta colusoria denunciada.”

Este Pleno a los efectos de excluir, como hace la SUBDIC, la infracción del art. 1 de la LDC examinará la conducta denunciada con la documentación aportada y analizará si encaja en el tipo del art. 1 de la LDC que 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. Para incoar un expediente sancionador por infracción de dicho art. 1 LDC es necesario que existan al menos indicios de un acuerdo o bien de una práctica concertada o conscientemente paralela en el que los operadores, de forma dolosa o negligente, concierten seguir una determinada estrategia competitiva en el mercado afectado.

En el presente caso, no se acredita, ni se aporta ni se observa que se haya producido ningún tipo de acuerdo o una coordinación paralela entre las empresas o personas que participaron en ese Congreso. La celebración de congresos, reuniones o jornadas organizadas por asociaciones empresariales no constituye *per se* un acto de relevancia anti competitiva siempre y cuando no se acredite que en el mismo se haya producido algún tipo de acuerdo o recomendación contrario a lo previsto en el art. 1 de la LDC, lo que en este caso no se acredita.

A la vista de lo expuesto y de la Propuesta de la SUBDIC este Pleno considera que no procede la incoación de un expediente sancionador por los hechos investigados al no apreciarse indicio alguno de infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, por lo que el Pleno de la Comisión Gallega de la Competencia:

RESUELVE

Primero.- Archivar sin incoación el procedimiento recogido en el Expediente CNR GAL 38-20/21 CONGRESO GASOLINERAS.



Segundo.- Comuníquese esta resolución a la Subdirección de Investigación y a los interesados en el expediente, haciendo saber que la misma pone fin a 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.