



RESOLUCIÓN 6/2026 - CONGRESO GASOLINEIRAS

En Pleno

D. Ignacio López-Chaves Castro, presidente.

D. Daniel Neira Barral, secretario/vogal.

Dna. M^a Teresa Cancelo Márquez, vogal.

En Santiago de Compostela, a 15 de abril de 2026

O Pleno da Comisión Galega da Competencia (en diante CGC), coa composición arriba indicada e sendo relator D. Daniel Neira Barral, dita a presente Resolución en relación co Expediente CNR GAL 38-20/21 CONGRESO GASOLINEIRAS, o cal tivo orixe nunha comunicación da Dirección de Competencia da Comisión Nacional dos Mercados e da Competencia (CNMC) á que se achegaba consulta efectuada por un particular, sobre a existencia dunha posible conduta colusoria prohibida pola Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencia (en diante LDC) consistente na celebración en data 26 de novembro de 2021 dun Congreso de gasolinerías convocado pola Asociación Provincial EE.SS. da Coruña no parador de Muxía.



ÍNDICE

[1.- ANTECEDENTES DE FEITO](#)

[2.- INTERESADOS](#)

[3.- MERCADO AFECTADO](#)

[4.- FUNDAMENTOS XURÍDICOS](#)

[4.1.- Competencia para resolver](#)

[4.2.- Obxecto da Resolución e proposta do órgano instructor](#)

[4.3.- Valoración do Pleno](#)

[5- RESOLVE](#)



1.- ANTECEDENTES DE FEITO

PRIMEIRO. - Con data 10 de febreiro de 2023 remitiuse á Subdirección de Investigación da Comisión Galega da Competencia (SUBDIC), comunicación da Dirección de Competencia da Comisión Nacional dos Mercados e da Competencia (CNMC) á que se achegaba consulta efectuada por un particular, sobre a existencia dunha posible conduta colusoria.

SEGUNDO.- Dita comunicación da CNMC, que foi recibida pola SUBDIC en data 24 de febreiro de 2023, efectuouse de conformidade co disposto na Lei 1/2002, do 21 de febreiro, de Coordinación das Competencias do Estado e as Comunidades Autónomas en materia de Defensa da Competencia (Lei 1/2002).

TERCEIRO.- Os feitos comunicados na consulta, que se documentan cun anuncio publicado nun medio de prensa, terían lugar con motivo da celebración en data 26 de novembro de 2021 dun Congreso de gasoleiras convocado pola Asociación Provincial EE.SS. da Coruña no parador de Muxía co seguinte lema: "ÚNETE A NÓS! XUNTOS SUMAMOS, UNIDOS MULTIPLICAMOS". A consulta efectuada versaba sobre se este tipo de reunión ou asociación non constitúe en si colusión, son legais ao tratarse de gasoleiras.

CUARTO.- Con data 30 de marzo de 2026 a SUBDIC remite ao Pleno da CGC copia do expediente e escrito no que comunica poñer fin ás actuacións previas desenvolvidas en virtude da consulta efectuada e propón ao Pleno da Comisión Galega da Competencia que acorde non incoar os procedementos derivados da presunta realización das condutas prohibidas por esta lei polos artigos 101 ou 102 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea e o arquivo das actuacións referidas no expediente CNR GAL 38-20/21 CONGRESO GASOLINEIRAS por non existir indicios fundados de infracción, nos termos previstos polo artigo 49.3 LDC.

QUINTO.- Con data 30 de marzo de 2026 o Pleno da CGC en asunto fóra da Orde do día acorda designar como relator a D. Daniel Neira Barral.

SEXTO.- Con data 15 de abril de 2026 o Pleno reúnese para tomar este acordo.



2.- INTERESADOS

COMISIÓN NACIONAL DOS MERCADOS E A COMPETENCIA

A Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia (CNMC) é o organismo que promove e preserva o bo funcionamento de todos os mercados, en interese dos consumidores e das empresas. É un organismo público con personalidade xurídica propia, independente do Goberno e sometido ao control parlamentario. De acordo co disposto no art. 2 da Lei 3/2013, do 4 de xuño, de creación da CNMC, é unha entidade con personalidade xurídica propia e plena capacidade pública e privada, ten a súa sede principal en Madrid e esta adscrita ao Ministerio de Economía e Competitividade. Actuará no desenvolvemento da súa actividade e para o cumprimento dos seus fins con autonomía orgánica e funcional, plena independencia das Administracións Públicas, e sometemento a esta Lei e ao resto do ordenamento xurídico. A Lei 1/2002 establece no seu artigo 5.3 que, ao obxecto de procurar a aplicación uniforme da LDC, o Servizo de Defensa da Competencia (actualmente, Dirección de Competencia, da CNMC) poderá comparecer, en calidade de interesado, nos procedementos administrativos tramitados polos órganos de defensa da competencia das Comunidades Autónomas.

3.- MERCADO AFECTADO

Como sinala a Comisión Europea na Comunicación C/2024/16451¹ a definición de mercado é unha ferramenta que utiliza a Comisión para determinar e definir os límites da competencia entre as empresas, sendo o seu principal obxectivo determinar de forma sistemática as presións competitivas efectivas e inmediatas ás que se enfrontan as empresas afectadas cando ofrecen certos produtos nunha zona determinada. A definición de mercado permite identificar aos principais competidores das empresas afectadas como oferentes dos devanditos produtos, así como aos correspondentes clientes. Unicamente os produtos que exercen unha presión competitiva efectiva e inmediata no período de tempo de referencia pertinente forman parte

¹ Comunicación da Comisión relativa á definición de mercado de referencia a efectos da normativa da Unión en materia de competencia. C/2024/1645 publicada no DOUE o 22 de febreiro de 2024.



do mesmo mercado de referencia que as empresas afectadas, mentres que outras presións menos efectivas ou meramente potenciais, considéranse parte da avaliación da competencia.

O obxectivo principal da definición de mercado é proporcionar un marco que estruture e facilite a valoración da competencia ao identificar de forma sistemática as presións efectivas e inmediatas da competencia ás que se enfrontan as empresas afectadas ao ofrecer determinados produtos a clientes nunha zona concreta.

A noción de mercado tanto desde o punto de vista do produto como da súa dimensión xeográfica debe identificar a aqueles rivais que poden limitar o comportamento daquelas ou impedirles actuar con independencia de calquera presión competitiva. Para determinar a forma na que se aplican os conceptos, a referida Comunicación afirma no apartado 12, que "segundo a xurisprudencia do Tribunal de Xustiza e do Tribunal Xeral da Unión Europea (en diante, «os tribunais da Unión») e a práctica casuística da Comisión, o mercado de referencia no que a Comisión valora a dinámica da competencia comprende un produto e unha dimensión xeográfica".

Por unha banda, o **mercado de produto** de referencia comprende a totalidade dos produtos (bens e servizos) que os consumidores consideren intercambiáveis ou substituíbles debido ás súas características ou ao seu prezo ou ao uso que se queira facer deles. Que a empresa teña a capacidade para impoñer as súas condicións no mercado, distorsionando a competencia prexudicando aos consumidores, vai depender das alternativas reais ou potenciais que existen nese mercado aos seus produtos, é dicir, dependerá da posibilidade de substitución do produto ou servizo.

E polo outro, o **mercado xeográfico** analiza se a zona na que as empresas afectadas desenvolven actividades de subministración dos produtos ou de prestación dos servizos de referencia son suficientemente homoxéneas e diferenciadas das zonas xeográficas máis próximas. Como indicou a CGC no seu Informe "O mercado dos carburantes de automoción en Galicia: unha visión desde a libre competencia" de 2014:

"O mercado de carburantes para automoción en España pasou dun réxime de monopolio legal a un sistema de liberalización e libre competencia. Con todo, a pesar de que desde o ano 1992 se puxo fin ao monopolio do petróleo, que procedía de 1927 e o sector foi liberalizado, os niveis de



competencia continúan sendo baixos. É aquí onde a política da competencia debe xogar o seu papel" (...) "A evolución do réxime xurídico do mercado de hidrocarburos en España foi considerada como revolucionaria, pois supuxo a transformación, nun prazo de tempo relativamente breve, dun sistema pechado e monopolístico nun modelo aberto con numerosos operadores en todos os seus tramos. Aínda que este proceso tivo a súa orixe na incorporación de España á Unión Europea, a realidade é que responde tamén aos retos dun mercado cada vez máis globalizado e ao progreso tecnolóxico que foi superando barreiras técnicas. En consecuencia, dun monopolio legal, como o que ostentaba no seu día CAMPSA, a Compañía Arrendataria do Monopolio de Petróleos Sociedade Anónima, adxudicataria desde a súa creación en 1927, do monopolio do petróleo establecido en España a través do Real decreto lei do 28 de xuño de 1927, máis coñecido como a Lei do monopolio de petróleo de 1927, pasouse a un réxime de libre competencia.

A existencia dun réxime de monopolio resultaba non só incompatible co sistema de liberdade de empresa vixente na Unión Europea, senón que distaba de ser a fórmula máis eficiente para a produción e subministración dun recurso básico para o funcionamento dunha economía moderna e, en último termo, o benestar dos consumidores e usuarios. A evolución da nosa lexislación supuxo, en consecuencia, non só un transcendental cambio nas regras de xogo do mercado, senón a transformación dun sistema baseado nun operador único, a un modelo que, aínda que coas limitacións propias dun mercado como o enerxético, intensivo en capital, dá cabida á existencia de múltiples operadores en cada un dos tramos do proceso que arrinca coa extracción do recurso natural e termina no usuario final que demanda os produtos refinados para o seu uso industrial, profesional ou cotián."

Este proceso de liberalización continuou coa aprobación o 7 de outubro de 1998 da Lei 34/1998, do sector de hidrocarburos (LSH), que, con diversos cambios posteriores, constitúe a norma vixente do sector, consagrando a evolución dun réxime de intervención e reserva ao sector público a un réxime de libre empresa de apertura de mercado, establecendo as bases de funcionamento do mercado de gas natural, e avanzando na liberalización como medio para a consecución dunha maior eficiencia e calidade do servizo e do incremento da competitividade, da garantía da seguridade de subministración e da sustentabilidade do sector.

Como sinala a SUBDIC na súa proposta de arquivo (en diante a Proposta) a comercialización de combustibles e carburantes en España recóllese na citada Lei 34/98, do 7 de outubro do Sector



de Hidrocarburos, unha norma que abarca un amplo marco dentro da extensa actividade existente no sector dos hidrocarburos que se inicia coa extracción da materia prima (o hidrocarburo) nun xacemento subterráneo ata o seu consumo no motor dun vehículo, na calefacción ou nalgún dos múltiples procesos industriais dos que constitúe materia prima.

No seu título III a Lei 34/98 regula a ordenación do mercado de produtos derivados do petróleo establecendo unha clara diferenciación ente a distribución ao por maior (art. 42) e polo miúdo (art. 43). Como sinala a SUBDIC na súa Proposta a acción obxecto de consulta céntrase no mercado das vendas minoristas que se desenvolve nas estacións de servizo (EE.SS.) (gasolineiras). Estas adquiren o carburante aos operadores e venden aos consumidores finais. En España pódese observar nos últimos anos a implantación dun marco normativo sectorial claramente favorecedor do establecemento de EE.SS. polo miúdo de carburante co obxectivo de incrementar a competencia a nivel detallista e poder reducir os prezos dos carburantes.

Exemplo de isto é o Real decreto lei 6/2000, do 23 de xuño, de medidas urxentes de intensificación da competencia en mercados de bens e servizos e a Lei 11/2013, do 26 de xullo, de medidas de apoio ao emprendedor e de estímulo ao crecemento e da creación de emprego. Esta última norma sinala na súa Exposición de Motivos que *"(...) No ámbito do sector, propóñense medidas para eliminar barreiras administrativas, simplificar trámites á apertura de novas instalacións de subministración detallista de carburantes e medidas para fomentar a entrada de novos operadores. Facilitase a apertura de EE.SS. en centros comerciais, parques comerciais, establecementos de inspección técnica de vehículos e zonas ou polígonos industriais, afondándose nos obxectivos marcados polo Real decreto-lei 6/2000, do 23 de xuño. En Galicia o Decreto 45/2015, do 26 de marzo, da Consellería de Economía e Industria da Xunta de Galicia, polo que se regula o procedemento integrado para a implantación de instalacións de distribución polo miúdo de produtos petrolíferos, a súa posta en funcionamento e determínanse os órganos competentes para o exercicio da potestade sancionadora en materia de hidrocarburos, declara que "a prestación do servizo de subministración de carburantes e combustibles petrolíferos polo miúdo, e concretamente a venda de combustibles constitúe unha actividade importante que afecta aos dereitos e intereses da cidadanía e as empresas. A nova situación na que se atopa o mercado como consecuencia da liberalización do devandito sector deber á Administración para garantir unha competencia real e efectiva no servizo de venda e subministración de gasolineiras e*



gasóleo como mecanismo de garantía para que non se lesione ningún dos dereitos de aqueles”.

O mercado de distribución minorista de carburantes para a automoción caracterízase por ter un elevado compoñente local, na medida que a demanda está constituída por usuarios finais (automobilistas), que normalmente son atendidos por gasoleneiras situadas nas proximidades do seu centro de actividade. Esta circunstancia ten unha consecuencia importante como é que a substituíbilidade da oferta está xeograficamente limitada. As estacións de servizo preséntanse como os establecementos abertos ao público autorizados a fornecer e vender carburante a vehículos como actividade principal, considerando á gasolina e ao gasóleo de automoción como dous produtos diferentes e non substitutivos que conformarían o mercado relevante.

Desde o punto de vista da relevancia xeográfica, esta establécese dentro do marco xeográfico da Coruña.

4. FUNDAMENTOS XURÍDICOS

4.1. Competencia para Resolver

Con carácter preliminar é preciso destacar que conforme ao artigo 26.1 dos Estatutos do Instituto Galego do Consumo e da Competencia, aprobados polo Decreto 118/2016, de 4 de agosto, a Comisión Galega da Competencia, como órgano colexiado independente, adscrito ao Instituto Galego do Consumo e da Competencia, é a encargada, da aplicación na Comunidade Autónoma de Galicia da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencia, segundo os criterios establecidos pola Lei 1/2002, do 21 de febreiro, de coordinación de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas en materia de defensa da competencia. Así mesmo o art. 26.2 a) dos mesmos sinala que *“correspóndenlle á Comisión Galega da Competencia as seguintes funcións: a) Instruír e resolver expedientes sobre condutas prohibidas pola Lei de defensa da competencia e de control de axudas públicas.”*



O art. 33 dos referidos Estatutos dispón que:

“1. O Pleno da Comisión Galega da Competencia é o órgano colexiado de decisión en relación coas funcións da comisión en materia de competencia previstas no presente decreto.

2. En particular, o Pleno da Comisión Gallega da Competencia é o órgano competente para:

b) Resolver, por proposta da Subdirección Xeral de Investigación, os procedementos sobre condutas prohibidas polos artigos 1, 2 e 3 da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencia, de acordo coas previsións contidas no presente decreto; incluída a aplicación do sistema de clemencia dos artigos 65 e 66 da mesma lei e a súa normativa de desenvolvemento.”

4.2.- Obxecto da resolución e proposta do órgano instrutor

O Pleno da CGC debe resolver se concorren os requisitos para acordar a non incoación e o arquivo das actuacións de conformidade co previsto no artigo 49.3 da LDC. O artigo 49.3 da LDC dispón que o Consello (no noso caso o Pleno), a proposta da Dirección de Investigación (neste caso a proposta da SUBDIC), poderá acordar non incoar procedemento sancionador pola presunta realización das condutas prohibidas nos artigos 1, 2 e 3 da citada Lei e, en consecuencia, o arquivo das actuacións realizadas pola SUBDIC cando considere que non hai indicios de infracción.

O artigo 25.1 do RDC, en canto á iniciación do procedemento sancionador, dispón que se fará sempre de oficio pola SUBDIC, en virtude de propia iniciativa, por denuncia ou por iniciativa do Consello da Comisión Nacional da Competencia (no noso caso o Pleno da CGC). O número 5 deste precepto regulamentario engade que a formulación en forma dunha denuncia non vincula á SUBDIC para iniciar un procedemento sancionador, e que a resolución do Pleno de arquivo das actuacións debe indicar os motivos polos que non procede a incoación do procedemento conforme o artigo 49 da LDC, que se comunicará ao denunciante.



O 30 de marzo de 2026, a SUBDIC remitiu proposta ao Pleno da CGC. No devandito documento propoñíase o arquivo das actuacións sen incoación pola inexistencia de indicios de infracción da LDC, todo iso co seguinte tenor literal:

"Á vista do exposto, esta Subdirección Xeral de Investigación ACORDA:

PRIMEIRO: Poñer fin ás actuacións previas desenvolvidas en virtude da consulta efectuada, tramitada coa referencia CNR GAL 38-20/21 CONGRESO GASOLINEIRAS, sen prexuízo de que a aparición de novas informacións ao respecto puidesen dar lugar a novas actuacións e, no seu caso, a unha valoración diferente dos feitos.

SEGUNDO: Propoñer ao Pleno da Comisión Galega da Competencia que Acorde non incoar os procedementos derivados da presunta realización das condutas prohibidas por esta lei ou polos artigos 101 ou 102 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea e o arquivo das actuacións referidos no expediente CNR GAL 38-20/21 CONGRESO GASOLINEIRAS por non existir indicios fundados de infracción, nos termos previstos polo artigo 49.3 LDC."

4.3.- Valoración do Pleno

Este Pleno debe valorar se o feito denunciado que é un anuncio publicado nun medio de prensa, da celebración en data 26 de novembro de 2021 dun Congreso de gasolineras convocado pola Asociación Provincial EE.SS. da Coruña, se constitúe en si mesmo un acto de colusión.

O art. 1 da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencia dispón que:

"1. Prohíbese todo acordo, decisión ou recomendación colectiva, ou práctica concertada ou conscientemente paralela, que teña por obxecto, produza ou poida producir o efecto de impedir, restrinxir ou falsear a competencia en todo ou parte do mercado nacional e, en particular, os que consistan en:

- a) A fixación, de forma directa ou indirecta, de prezos ou doutras condicións comerciais ou de servizo.*
- b) A limitación ou o control da produción, a distribución, o desenvolvemento técnico ou os investimentos.*



- c) *A repartición do mercado ou das fontes de aprovisionamento.*
- d) *A aplicación, nas relacións comerciais ou de servizo, de condicións desiguais para prestacións equivalentes que coloquen a uns competidores en situación desvantaxosa fronte a outros.*
- e) *A subordinación da celebración de contratos á aceptación de prestacións suplementarias que, pola súa natureza ou conforme aos usos de comercio, non garden relación co obxecto de tales contratos."*

O único documento que acompaña ao expediente é unha fotografía dun anuncio nun medio de comunicación dun congreso de gasoleiras convocado pola asociación provincial de EE.SS. da Coruña no parador de Muxía que tería lugar en data 26 de novembro de 2021 no que aparece no anuncio dese congreso o lema: "*Únete a nós! Xuntos sumamos, unidos multiplicamos*", e un correo e uns teléfonos para a inscrición. Sinala a SUBDIC na súa Proposta que "*A entidade dos indicios detectados, o tempo transcorrido entre a data na que se produciron os feitos e o momento actual sen que se producisen novas comunicacións que puidesen permitir constatar a existencia de efectos da práctica obxecto de consulta, dificulta concluír sobre o carácter fundado da conduta colusoria denunciada.*"

Este Pleno para os efectos de excluír, como fai a SUBDIC, a infracción do art. 1 da LDC examinará a conduta denunciada coa documentación achegada e analizará se encaixa no tipo do art. 1 da LDC que prohibe as condutas colusorias, consistentes en acordos, decisións ou recomendacións colectivas, ou prácticas concertadas ou conscientemente paralelas, que teñan por obxecto, produzan ou poidan producir o efecto de impedir, restrinxir ou falsear a competencia en todo ou parte do mercado nacional. Para incoar un expediente sancionador por infracción do devandito art. 1 LDC é necesario que existan polo menos indicios dun acordo ou ben dunha práctica concertada ou conscientemente paralela na que os operadores, de forma dolosa ou negligente, concerten seguir unha determinada estratexia competitiva no mercado afectado.

No presente caso, non se acredita, nin se achega nin se observa que se producise ningún tipo de acordo ou unha coordinación paralela entre as empresas ou persoas que participaron nese Congreso. A celebración de congresos, reunións ou xornadas organizadas por asociacións empresariais non constitúe *per se* un acto de relevancia anti competitiva sempre e cando non se



acredite que no mesmo se producise algún tipo de acordo ou recomendación contraria ao previsto no art. 1 da LDC, o que neste caso non se acredita.

Á vista do exposto e da Proposta da SUBDIC este Pleno considera que non procede a incoación dun expediente sancionador polos feitos investigados ao non apreciarse indicio algún de infracción do artigo 1 da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de Defensa da Competencia, polo que o Pleno da Comisión Galega da Competencia:

RESOLVE

Primeiro.- Arquivar sen incoación o procedemento recolleito no Expediente CNR GAL 38-20/21 CONGRESO GASOLINEIRAS.

Segundo.- Comuníquese esta resolución á Subdirección de Investigación e aos interesados no expediente, facendo saber que a mesma pon fin a vía administrativa e que poden interpoñer contra ela recurso contencioso-administrativo ante a Sala do contencioso administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia no prazo de dous meses contados desde a notificación.