# RESOLUCIÓN 13/2026 – Instituto Dental y Facial

En Pleno

**ASISTENTES**

D. Ignacio López-Chaves Castro, presidente

D. Daniel Neira Barral, Vocal/Secretario

Dª. Mª Teresa Cancelo Márquez, Vocal

En Santiago de Compostela, a 21 de octubre de 2026

La Comisión Galega da Competencia (CGC) con la composición arriba indicada y siendo ponente D. Daniel Neira Barral dicta la presente Resolución en relación con el Expediente: D 14 2015 INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. la cal tuvo origen en una comunicación no reglada de fecha 5 de septiembre 2025 de la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (CNMC) en la que remitió a la Subdirección de Investigación de la Comisión Galega da Competencia (SUBDIC).

# Índice

1.- ANTECEDENTES DE HECHO....3
2.- INTERESADOS....29
3.- MERCADO AFECTADO....31
3.1.- Mercado de Producto....33
3.2.- Mercado geográfico....36
4. FUNDAMENTOS DE DERECHO....38
4.1. Competencia para Resolver....38
4.2.- Objeto de la resolución y propuesta del órgano instructor (PR)....39
4.3.- Valoración del Pleno....40
4.3.1.- Abuso de posición de dominio (Art. 2 de la LDC)....42
4.3.2.- Falseamiento de la libre competencia por actos desleales que afecten al interés público (Art. 3 de la LDC)....59

Resuelve

## 1.- ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Con fecha 5 de septiembre de 2025 la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) remitió comunicación a la Subdirección de Investigación de la Comisión Galega da Competencia (SUBDIC), en el marco de la cooperación no reglada entre los órganos de defensa de la competencia. Con dicha comunicación la CNMC acompaña las denuncias presentadas con fechas 28 de julio y 12 de agosto de 2025 por parte de la empresa INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. (en adelante IDF) contra Recoletas S.L.U., Centro Médico El Carmen y Hospitales COSAGA S.L., a consecuencia de la operación de concentración C/1438/24[1].

La CNMC señala en esa comunicación no reglada (CNR) que "En sus escritos, Instituto Dental y Facial, S.L. denuncia un posible incumplimiento de la Resolución C/1438/24, de 3 de abril de 2024, así como una serie de prácticas realizadas por el Centro Médico El Carmen y Hospitales COSAGA S.L. que, según el denunciante, supondrían la exclusión de este en el mercado de servicios de cirugía maxilofacial financiados por el SERGAS en régimen de concierto, incluyendo consultas, pruebas, cirugías y seguimiento, en Ourense."

Señala la CNMC que el segundo asunto no excedería del ámbito territorial de la Comunidad autónoma de Galicia por lo que, en aplicación de lo previsto 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, traslada dicha información a la CGC para que se realicen las actuaciones que considere oportunas informando a la Dirección de Competencia de la CNMC.

**SEGUNDO.-** En este bloque documental de la CNR remitida a la SUBDIC, por una parte la CNMC incluye el documento titulado "DENUNCIA ANTE LA CNMC POR CONDUCTAS

1 Folio 1.

PROHIBIDAS (ARTS. 1, 2 Y 59 LDC[2]") (folios 6 y ss) , en cuyo apartado 3.2.2 (folio 8) la empresa denunciante INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. argumenta la exclusión operativa del Instituto en base a los siguientes ejes argumentales:

*"a) **Tarifas predatorias**: imposición unilateral de tarifas inviables, comunicadas dos meses después del inicio del contrato marco con el SERGAS, con efecto retroactivo, y sin base objetiva. Concretamente la tarifa del procedimiento, que por sí sola justifica un 80% del volumen del total de procedimientos: "exodoncia de cordal sin sedación", sufre una reducción del 55% respecto de la tarifa previa, vigente desde el año 2011. Esta tarifa igualmente se encuentra entre un 48% y un 67% por debajo de la pinza de precios de referencia reconocidos por el propio SERGAS en otros contratos recientes, así como por otras administraciones públicas (Anexo POVISA, Anexo ley 7/2023 pág 16583, Anexo BOJA págs. 45904/19 y 45904/63). Puede verse la comparativa del cambio en los mismos procesos (Anexo SERGAS MAYO PRECIOS NUEVOS y Anexo SERGAS MAYO PRECIOS VIEJOS)*

*b) **Supresión de la extensión telefónica de la unidad**: el 28/4/2025 la UTE dejó al Instituto sin número interno en la nueva central, de modo que ya no figura como servicio propio de HOSPITALES COSAGA y solo puede ser localizado a través del conmutador general, evidenciando su marginación dentro de la estructura. (Anexo Correo Sonia Central)*

*c) **Desvío de pacientes**: independientemente de lo que el paciente o el dentista remitente indica en el volante de derivación, la UTE reatribuye al paciente siguiendo criterios desconocidos.*

*d) **Modelo de gestión basado en el reparto de comisiones**: relevo de la lógica clínica y empresarial, en lo que se refiere a la gestión de la unidad, por meros objetivos de reparto de beneficios a corto plazo ("comisiones"), sin estar estos soportados por ningún tipo de cálculo económico, y sin tener en cuenta ningún parámetro de atención o calidad.*

2 Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia. En adelante LDC.



Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

*e) **Infraestructura ya existente en el Instituto**: Toda la inversión necesaria para la cirugía maxilofacial en HOSPITALES COSAGA fue realizada entre 2019-2020 por el INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, que sigue asumiendo íntegramente esos costes. La UTE se beneficia de dichas instalaciones sin contraprestación, lo que constituye una explotación abusiva de la dependencia económica del Instituto (art. 16 LCD).*

*f) **Prueba de intencionalidad**: En reunión de 26 de marzo 2025, la Dirección, además de indicar que no respetaría los compromisos del pacto de socios, respondió a la pregunta de por que no se permitió al Instituto concurrir como empresa independiente a la licitación MA-SER4-24-002 del SERGAS con la expresión literal: «y que vamos? ti y yo a una guerra para bajar los precios?». [G1] (Soporte sonoro disponible a requerimiento de la CNMC).“*

**TERCERO.-** La Comunicación no reglada (CNR) contiene, entre otros, los siguientes documentos relevantes:

- **ANEXO: Borrador sin firmar de ”Acuerdo de socios entre los socios e Instituto Dental Y Facial S.L.“**[3] en el que aparece la fecha ”*** de julio de 2019“ y el nombre On Tax & Legal en el que se recoge el texto de un acuerdo entre:

*a) De una parte:*

*(i) INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L., sociedad constituida, en esta misma fecha de acuerdo con la legislación española en escritura pública otorgada ante el Notario de Ourense Don E.H.V., con domicilio social en Rúa Samuel Eijan nº9, 32003 Ourense, representada por D. X.R.L. con DNI **.***.***.- * en calidad de Administrador Único de la citada sociedad, en virtud de escritura de constitución antes referida. En adelante, la “Sociedad”.*

*b) Y de otra parte,*

*(ii) UMALMEDICA, S.L. con C.I.F. B-32.437.022 sociedad constituida de acuerdo con la legislación española, con domicilio social en C/ Saenz Diez 3, Policlínico Santa*

3 Folios 18 a 36.

*Cristina, C.P. 32003, Ourense, representada por D. X.R.L. con DNI **.***.***.- * en calidad de Administrador Único de la citada sociedad, en virtud de la escritura de Constitución de la Sociedad de 28 de enero de 2013 otorgada ante el Notario de Santiago D. M.R.L. con número 149 de su Protocolo. En adelante, "UMALMEDICA".*

*(iii) CO.SA.GA. COOPERATIVA SANITARIA DE GALICIA, con C.I.F. F-32.020.067, constituida de acuerdo con la legislación española, con domicilio social en C/ Saez Díez 11, C.P. 32003, Ourense, representada por D. [***] con DNI [***] en calidad de [***] de la citada sociedad, en virtud de [***]. En adelante, "COSAGA".*

Entre los compromisos que asumirían las partes con la firma del borrador se incluyen los siguientes[4]:

*"6. Compromisos de los Socios*

*Las partes constituyeron la Sociedad con el objetivo de compartir la explotación de la actividad de la cirugía maxilofacial y la odontología en la provincia de Ourense con un compromiso de exclusividad entre ellas que se regula de acuerdo con lo que se dispone seguidamente en esta estipulación.*

> *6.1. CO.SA.GA. COOPERATIVA SANITARIA DE GALICIA, a efectos de contribuir a la buena marcha del negocio,* ***se compromete a ceder a la Sociedad, de ser posible, cualquier convenio que tenga a la fecha acordado, o que acuerde en el futuro, con el SERGAS o con cualquier otra administración pública o institución privada,*** *en relación a los servicios de cirugía maxilofacial y odontología en la provincia de Ourense.*
>
> ***De no ser posible la cesión de los convenios*** *por su naturaleza o por cuestiones de índole legal,* ***COSAGA tiene la obligación de subcontratar a la Sociedad de forma preferente y en exclusividad para prestar los servicios de cirugía maxilofacial y odontología derivados de los convenios*** *y de* ***hacerlo por un precio equivalente a la contraprestación***

4 Folios 24 y 25.

*<u>**que vaya a recibir de las administraciones públicas**</u> o de las instituciones privadas.*

*6.2. INSTITUTO DENTAL Y FACIAL se compromete a prestar el servicio de cirugía maxilofacial y de odontología que le fuera cedido o subcontratado por COSAGA de forma diligente.*

*6.3. CO.SA.GA. COOPERATIVA SANITARIA DE GALICIA se compromete a no desarrollar ninguna actividad dentro del ámbito de la cirugía maxilofacial y la odontología en el ámbito geográfico de la Provincia de Ourense.*

*6.4. UMALMEDICA se compromete a no desarrollar actividad alguna en competencia con el Negocio en el ámbito geográfico de la Provincia de Ourense.*

*6.5. X. R. como administrador único de la Sociedad, se compromete a no desarrollar actividad alguna en competencia con el Negocio en el ámbito geográfico de la Provincia de Ourense.*

*6.6. En caso de que INSTITUTO DENTAL Y FACIAL no pudiera o no quisiera cubrir el servicio de cirugía maxilofacial o de odontología para COSAGA en la provincia de Ourense, y eso supusiera un problema para COSAGA, liberaría a esta última de su compromiso de contratación en exclusividad con la primera."* (énfasis añadido).

Conforme al referido texto se incluye el deber de subcontratar la IDF los servicios de cirugía maxilofacial y odontológica derivados de los convenios que COSAGA (tenga a la fecha acordados o acuerde en el futuro en relación a los servicios de cirugía maxilofacial y odontológica en la provincia de Ourense) por precio equivalente a la contrapartida que vaya a recibir de las administraciones públicas o de las instituciones privadas.

- **ANEXO: ACCIÓN DE NULIDAD ACUERDO MARCO.**

Este documento[5] recoge el escrito de 23 de julio de 2025 en el que D. X.R.L., en nombre y representación de la empresa INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, SL, interpone acción de nulidad contra el acuerdo Marco MA-SER4-24-002.

Señala como motivos de impugnación los siguientes[6]:

-El establecimiento de criterios de adjudicación opacos y no clarificados.

-Opacidad en el procedimiento de licitación y publicaciones llevadas a cabo en el mismo.

Con fecha 1 de agosto de 2025 el gerente del Servicio Gallego de Salud inadmite el recurso por considerarlo extemporáneo[7]

• **Estatutos INSTITUTO DENTAL Y FACIAL SL[8]**

Aparecen los referidos Estatutos en la escritura de constitución de sociedad INSTITUTO DENTAL Y FACIAL otorgada el 23 de julio de 2019 ante el notario F. M.G.F., número 1222, de su protocolo.

Constituyen la referida sociedad las mercantiles UNALMEDICA S.L. y COOPERATIVA SANITARIA DE GALICIA, S. Coop. Gallega, siendo el administrador único de la primera de ellas D. X.R.L..

La mercantil UNALMEDICA S.L. aporta la cantidad de 40.500 euros, y se le adjudican 40.500 participaciones, y a mercantil COOPERATIVA SANITARIA DE GALICIA, S. Coop. Gallega aporta 9.500 EUROS y se le adjudican 9.500 participaciones sociales.

El administrador designado de la sociedad es D. X.R.L..

5 Folios 38 a 61.

6 Folio 51.

7 Folios 634 a 636.

8 Folios 541 y ss.

**CUARTO.-** Con fecha 12 de agosto de 2025 la empresa INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, SL presenta escrito denominado "Ampliación y solicitud de medidas cautelares urgentes (art. 54 LDC) — Denuncia ref. 20250300000065565501 de 28 de Julio de 2025"[9]

Como señala la SUBDIC en su Propuesta de Resolución de fecha 14 de septiembre de 2026 (en adelante PR) entre el contenido del escrito y los efectos de la cualificación de los hechos del expediente, resultan de interés los siguientes apartados del expositivo 6 (solicitud de medidas cautelares urgentes) del referido escrito en el que "Al amparo del **art. 54 LDC (y, subsidiariamente, del art. 56 LPAC), se interesa la adopción inmediata** de las siguientes medidas cautelares para evitar un daño de imposible o muy difícil reparación en el horizonte **< 40 días**":

> "a) **Prórroga provisional de las condiciones/precio vigentes a 29-02-2025**; en la relación **UTE–Instituto** para la actividad de cirugía **maxilofacial,** con **vigencia inicial de 60 días, prorrogable** por el Consejo hasta que se dicte resolución en este expediente o recaiga **resolución judicial firme** que establezca un marco distinto."[10]

**QUINTO.-** Con fecha 16 de septiembre de 2025, la SUBDIC recibe ampliación de la CNR que contiene comunicación de IDF a la CNMC de 9 de septiembre de 2025 y en la que aporta documentación adicional entre la que se señala la inadmisión por extemporáneo del escrito de interposición ante el órgano de contratación de la acción de nulidad contra el acuerdo Marco MA-SER4-24-002[11] y una declaración responsable en la que D. X.R.L.., en su condición de Administrador y profesional del INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. manifiesta:

> "1. Que durante los meses de julio **y agosto de 2025** decidió **no emitir/facturar sus honorarios profesionales** por trabajos efectivamente realizados para la sociedad **por imponerte de 6.818,56 € (seis mil ochocientos dieciocho euros**

9 Folios 584 a 598.

10 Folio 585.

11 Los ya citados Folios 634 a 636.

**con cincuenta y seis céntimos) y 4.902,50 € (cuatro mil novecientos dos euros con cincuenta céntimos)** respectivamente.

2. Que esta decisión se adoptó **exclusivamente por razones de tesorería**, con fines de evitar **el cese** de la actividad asistencial mientras se resuelve la situación denunciada ante la CNMC.

3. Que el citado importe **permanece pendiente de facturación y cobro**, sin que exista compensación o condonación, y que se facturará cuando la situación financiera lo permita o sea requerido por la autoridad competente. (...)"[12]

**SEXTO.-** De fecha 22 de septiembre de 2025, D. X.R.L.., en calidad de administrador de INSTITUTO DENTAL Y FACIAL S.L. presenta en el Instituto Galego do Consumo e da Competencia formulario de denuncia ante la CGC en el que expone:

"El **28/07/2025** se presentó **denuncia** ante la CNMC por conductas restrictivas en el mercado sanitario de Ourense, ampliada el **12/08** y 09/09/2025, con solicitud de cautelares. Mediante comunicación de 18/09/2025, la CNMC indicó que:

(i) los **incumplimientos de compromisos** de la Resolución **C/1438/24** se analizan en su expediente de vigilancia y,

(ii) las **demás conductas** se trasladan a esa **Comisión Gallega de la Competencia (CGC)** por razón territorial(...)"[13]

y solicita que por la SUBDIC se incoasen diligencias previas/expediente sancionador frente a Recoletas Red Hospitalaria, S.L., HOSPITALES COSAGA, S.L. y Centro Médico El Carmen, S.A., por posibles infracciones del art. 2 LDC y del art. 16.2 LCD (y, subsidiariamente, del art. 17.2.c) LCD) así como la adopción de medidas cautelares.[14]

12 Folio 637.

13 Folio 653.

14 Folio 655.

Como señala la SUBDIC, en los hechos esenciales del escrito la empresa reproduce los que ya fueron denunciados a la CNMC y que, en síntesis, constituyen un presunto cierre de mercado no explícito por marginación estratégica de operador alternativo en el servicio de cirugía maxilofacial concertada en Ourense. Esta conducta que sería desplegada por la UTE El Carmen-COSAGA, que es la adjudicataria del Acuerdo Marco MA-SER4-24-002, vulneraría presuntamente el art. 2 LDC al establecer precios/condiciones no equitativas, marginación de la unidad, desvío de derivaciones y dependencia económica de los cuáles se vería afectado el operador alternativo INSTITUTO DENTAL Y FACIAL S.L.

El formulario de denuncia, en el que el IDF declara condición de interesado, se acompaña de diversa documentación (folios 653 y ss) entre la que se encuentra escrito en el que solicita de la SUBDIC la apertura de diligencias previas, incoación de expediente sancionador e imposición de medidas cautelares, entre las que se incluye el mantenimiento del precio/condiciones vigentes a 29 de febrero de 2025 entre la UTE e INSTITUTO DENTAL Y FACIAL S.L. (IDF)

**SÉPTIMO.-** Con fecha 6 octubre de 2025, la representación de IDF presenta un documento denominado "ADDENDUM / PRECISIÓN Y URGENCIA — EXPEDIENTE CNR-GAL-48-30/25" cuya finalidad afirma que es:

> (i) reforzar el encaje de los hechos bajo los arts. 2 y 3 de la Ley de Defensa de la Competencia (LDC),
>
> (ii) acreditar el riesgo cierto de cese operativo por causa directa de las conductas denunciadas y
>
> (iii) concretar medidas cautelares y diligencias proporcionales que aseguren la eficacia de la instrucción[15].

**OCTAVO.-** Con fecha 23 de octubre de 2025 la SUBDIC, con objeto de analizar una presunta conducta anticompetitiva de la que serían responsables Recoletas Red Hospitalaria S.L., Hospitales COSAGA S.L. y Centro Médico El Cármen S.A., solicitó de la

15 Folio 821.

denunciante (INSTITUTO DENTAL Y FACIAL S.L.) que acercara determinada documentación complementaria que permitiese un mejor conocimiento de los hechos denunciados.[16]

La SUBDIC solicitó ampliación de la información contenida en los bloques documentales de los siguientes anexos a la denuncia de 22 de septiembre de 2025:

> "-BLOQUE G: Documento del Pacto de socios. Aclaración sobre si el documento acercado fue firmado y en cuyo caso declaración sobre su vigencia.
>
> -BLOQUE C: Documentación acreditativa de los importes facturados por Instituto Dental y Facial S.L., por servicios de cirugía maxilofacial y odontología, a COSAGA con carácter previo y posterior a los hechos denunciados así como documentación acreditativa de la liquidación de dichos servicios."

**NOVENA.-** Con fecha 27 de octubre de 2025 la empresa INSTITUTO DENTAL Y FACIAL S.L. respondió a la solicitud de información y manifestó lo siguiente[17]:

> "**1) BLOQUE G — Pacto de socios (aclaración sobre firma y vigencia)**
>
> **Situación y vigencia material**. El texto final del pacto de socios fue objeto de intercambio **y conformidad expresa por correo electrónico** entre las partes y remitido **a notaría**. Aunque **no se formalizó en escritura**, el acuerdo quedó **perfeccionado por consentimiento** y fue **ejecutado de forma continuada desde Julio de 2019**: el Instituto **gestionó la unidad de cirugía maxilofacial y odontología** de Hospitales COSAGA, con facturación, coordinación operativa e inversiones específicas (..)"
>
> **"2) BLOQUE C — Importes facturados antes y después de los hechos denunciados**
>
> En cumplimiento del requerimiento, se acercan **muestras representativas con trazabilidad completa** (**actividad → factura → cobro/impago),** suficientes para

16 Folios 828 a 830.

17 Folios 838 y 839.

acreditar los importes facturados en el período **anterior y posterior** a los hechos:

**2.1. Período anterior (marzo–abril 2025)**.

— **Relación de pacientes y procedimientos** con **baremo previo**, **facturas emitidas y justificantes de cobro.** (Anexos C-1 a C-8)

**2.2. Mayo 2025 (punto de inflexión).**

— **Comunicación interna de modificación de baremos por COSAGA.** (Anexo C-9 y C-9a)

— **Correos posteriores** tras reunión con la dirección local y responsable estratégico de Grupo Recoletas. (Anexo C-10)

— **Listados** proporcionados por COSAGA con criterios diferenciados de facturación para mayo. (Anexo C-11ab) — Factura mayo emitida, rechazo y cadena de correos con la responsable de facturación.(Anexos C-12 a C-14)

**2.3. Período posterior (junio–julio 2025)**.

— **Relaciones** remitidas por COSAGA con **diferenciación de tarifa**. (Anexo C-15 a C-17)

— **Factura parcial meses de mayo-junio-julio** (aplicando solo el baremo previo) (Anexo C- 18)

— **Factura rectificativa parcial de mayo y justificante de ingreso parcial** (Anexo C-19, C-20) (...)"

**DÉCIMO.-** Con fecha 7 de enero de 2026 D. X.R.L., en calidad de administrador de INSTITUTO DENTAL Y FACIAL S.L. presenta ante la SUBDIC un nuevo escrito[18] que denomina de impulso en el que se reiteran los presuntos comportamientos anticompetitivos por vulneración del artículo 2 LDC a los que se añade una nueva conducta anticompetitiva (falseamiento por actos desleales) por presunta vulneración

18 Folios 948 y ss.



Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

del art. 3 LDC y se da cuenta de los saldos de tesorería de la mercantil INSTITUTO DENTAL Y FACIAL S.L y solicita la tramitación de urgencia (art 33 LPAC) y la incoación inmediata de expediente sancionador y adopción de medidas cautelares.[19]

**UNDÉCIMO.-** Con fecha 29 de enero de 2026 presenta la empresa INSTITUTO DENTAL Y FACIAL S.L. un nuevo escrito en el que advierte a la SUBDIC de la existencia de un hecho sobrevenido penal, en base a lo que reitera sus peticiones de tramitación de urgencia (art 33 LPAC) incoación inmediata de expediente sancionador y adopción de medidas cautelares (folios 959 a 960).

**DUODÉCIMO.-** Con fecha 4 de febrero de 2026, la empresa INSTITUTO DENTAL Y FACIAL S.L. presenta un nuevo escrito en el que de nuevo reitera sus peticiones de tramitación de urgencia (art 33 LPAC) incoación inmediata de expediente sancionador y adopción de medidas cautelares y advierte de la interposición de recurso contencioso administrativo por silencio/inactividad y, en su caso, reclamación de responsabilidad patrimonial. (folios 961 a 964)

Señala la SUBDIC en su PR de 14 de septiembre de 2026 que ni en este escrito de 4 de febrero ni en los anteriores de 29 de enero y 7 de enero se aportan nuevos hechos que le permitan disponer de los elementos necesarios para realizar la valoración de los hechos aludida en el antecedente séptimo.

**DÉCIMO TERCERO.-** Con fecha 12 de febrero de 2026 la SUBDIC remite un escrito al Pleno de la CGC en el que manifiesta:

> "La Subdirección de Investigación de la Comisión Gallega de la Competencia (SUBDIC) es la unidad encargada de instruir y elevar la correspondiente propuesta de resolución de los expedientes sobre conductas restrictivas de la competencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36.2 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.

19 Folios 950-951.

A pesar de lo previsto por el artículo 33.2 a) del Decreto 118/2016, la existencia de denuncias puestas en conocimiento de la SUBDIC a través de comunicaciones no regladas (CNR) remitidas por la CNM, de comunicaciones de órganos de contratación previstas en el artículo 132.3 de la LCSP junto con las proporcionadas directamente por los denunciantes, aconsejan efectuar una valoración previa al objeto de considerar la prioridad en su atención.

Conforme a lo expuesto y al objeto de garantizar el cumplimiento de los plazos de instrucción establecidos por la LDC, es necesario acudir al mecanismo previsto en el último párrafo del artículo 50 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la Competencia, poniendo en conocimiento del Pleno de la Comisión Gallega de la Competencia aquellas denuncias que actualmente obran en la SUBDIC y sobre las que no se ha efectuado ningún acto de instrucción, al objeto de que señale singularmente su prioridad teniendo en cuenta los recursos disponibles en esta unidad."

Acompaña a este escrito copia de las denuncias en poder de la SUBDIC.[20]

**DECIMOCUARTO.-** El Pleno de la CGC de 20 de febrero de 2026 analiza el escrito y aprueba remitir a la SUBDIC el siguiente texto (folios 967-973) que en lo que aquí interesa, es lo siguiente:

"El art. 49.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) dispone que:

"1. El procedimiento se inicia de oficio por la Dirección de Competencia, ya sea a iniciativa propia o del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia o bien por denuncia. Cualquier persona física o jurídica, interesada o no, podrá formular denuncia de las conductas prohibidas por esta ley, con el contenido que se determinará reglamentariamente. La Dirección de Competencia incoará expediente cuando se observen indicios racionales de la existencia de

20 Folio 965.



Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

conductas prohibidas y notificarán a los interesados el acuerdo de incoación, excepto en el supuesto previsto en el apartado 4 de este artículo."

El mismo art. 49 en el número 4 dispone:

4. En caso de denuncia, la Dirección de Competencia podrá acordar no iniciar actuaciones por considerar que la investigación de los hechos que se contemplan en la misma no constituye una prioridad. Con este fin, comunicará al Consejo su intención de no iniciar procedimiento. Si en el plazo de 15 días el Consejo no motivó su oposición al respecto, la Dirección de Competencia procederá a ponerlo en conocimiento del denunciante.

Se podrán considerar que no son prioritarias, entre otras, aquellas denuncias que:

a) Acercan escasos elementos de prueba o indicios débiles, siendo reducida la probabilidad de que la Dirección de Competencia, dedicando recursos a eso, pueda probar la conducta ilícita.

b) Se refieren a conductas ilícitas cuyo alcance potencial es limitado o el daño potencial que pueden implicar para el consumidor o para la competitividad de los mercados de factores productivos, bienes o servicios es escaso.

c) Se refieren a conductas cuya prevención o erradicación es factible a través de otros instrumentos legales para preservar y promover la competencia, haciendo un uso más eficiente de los recursos de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Todo eso sin perjuicio de las prioridades que para la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia marque su Consejo conforme a lo previsto en el artículo 20.16 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, y de las facultades de dirección de la política general del Gobierno previstas en el artículo 3.2 de esa misma ley."

El art. 26 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, establece que:

"1. La Comisión Gallega de la Competencia, como órgano colegiado independiente, adscrito al Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia, será la encargada, de acuerdo con la norma reguladora del Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia, de estos estatutos y demás normativa, 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 coordinación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de defensa de la competencia."

El art. 33.2 a) del mismo señala que:

"2. En particular, el Pleno de la Comisión Gallega de la Competencia es el órgano competente para:

a) Solicitar la instrucción de expedientes sobre conductas restrictivas de la competencia por la Subdirección General de Investigación."

El art. 21 del Reglamento de Régimen Interior de la Comisión Gallega de la Competencia establece que:

"En la tramitación de los expedientes se observará escrupulosamente su orden de entrada, sin perjuicio de que el Pleno acuerde, de forma excepcional y motivada, la alteración de dicha orden por motivo de urgencia, o cuando la complejidad del asunto lo exija."

III. VALORACIÓN

Conforme a los artículos anteriores y vista la solicitud remitida por la SUBDIC sobre la priorización de expedientes es preciso distinguir entre dos posibles supuestos que se pueden formular en relación con la tramitación de las denuncias que existen registradas en la SUBDIC:



Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

a) La alteración del orden de tramitación de las denuncias que actualmente obran en la SUBDIC y sobre las que no se ha efectuado ningún acto de instrucción.

Conforme a lo previsto en el art. 21 del Reglamento de Régimen interior en la tramitación de los expedientes se observará escrupulosamente su orden de entrada, sin perjuicio de que el Pleno pueda acordar, de forma excepcional y motivada, la alteración de dicha orden por razones de urgencia o cuando la complejidad del asunto lo exija.

La alteración, excepcional, del orden de tramitación de los expedientes requería o razones de urgencia o de complejidad del asunto del expediente de tal manera que la decisión que pueda acordar el Pleno deberá de estar justificada en alguna de ellas.

Por eso será necesario que la solicitud de la alteración del orden exprese las razones de la urgencia o complejidad del asunto que se entiende que concurre en el mismo para poder aprobar esa alteración en la tramitación de los expedientes, aunque es preciso recordar que dicha justificación deberá adaptarse a las exigencias de confidencialidad propias de los expedientes sancionadores por ilícitos anticompetitivos de la LDC.

b) La valoración como no prioritaria de la investigación de los hechos por la SUBDIC.

La aplicación de la disposición contenida en el art. 49.4 de la LDC en relación con la consideración como no prioritaria de la investigación de los hechos implicará que la SUBDIC pueda acordar no iniciar actuaciones por considerar que determinadas denuncias no constituyen una prioridad y así comunicárselo al Pleno.

En el mismo artículo indica que se podrán considerar que no son prioritarias aquellas denuncias que:

o bien acercan escasos elementos de prueba o indicios débiles, siendo reducida la probabilidad de que la SUBDIC, dedicando recursos a eso, pueda probar la conducta ilícita o bien se refieren a conductas ilícitas cuyo alcance potencial es limitado o el daño potencial que pueden implicar para el consumidor o para la competitividad de los mercados de factores productivos, bienes o servicios es escaso

o bien se refieren a conductas cuya prevención o erradicación es factible a través de otros instrumentos legales para preservar y promover la competencia, haciendo un uso más eficiente de los recursos de la CGC

Pero no establece el artículo un sistema de numerus clausus de razones de no considerar prioritarias, ya que admite la posibilidad de existencia de otras. En este supuesto, recibido el escrito de la SUBDIC explicando la justificación de no iniciar el procedimiento, el Pleno podrá motivar su oposición y de no hacerlo en 15 días la SUBDIC procederá a ponerlo en conocimiento del denunciante.

Lo que se pone en conocimiento de la SUBDIC."

**DECIMOQUINTO.-** Con fecha 9 de marzo de 2026 INSTITUTO DENTAL y FACIAL S.L. aporta un nuevo escrito[21]

Con fecha 27 de marzo de 2026 (folios 994-998) la SUBDIC acuerda inadmitir las medidas cautelares solicitadas el 4 de febrero de 2026. Entiende la SUBDIC que no concurren en ese momento las circunstancias previstas por el artículo 54 de la LDC, pues señala que este artículo establece de forma expresa que estas medidas solo pueden adoptarse "una vez incoado el expediente", lo que no ocurrirá en el presente caso, configurando esta incoación como un requisito habilitante esencial.

Ese mismo día el escrito enviado por la SUBDIC fue aceptado por INSTITUTO DENTAL y FACIAL S.L.

21 Folios 984 a 990.

**DÉCIMO SEXTO.-** Con fecha 25 de marzo de 2026 la SUBDIC tiene conocimiento de la interposición por IDF de un recurso contencioso administrativo "contra resolución de la CGC por silencio administrativo negativo (art. 24.1 LPAC) de la denuncia y solicitud de medidas cautelares (art. 54 LDC) formulada el 22 de septiembre de 2025 ante la Comisión Gallega de la Competencia (Expediente D 14/2025) por desestimación presunta". (folios 1028-1050).

Por AUTO de 25 de mayo de 2026 de la sección 3 del contencioso administrativo del TSXG la Sala acuerda:

> *"Desestimar la solicitud de Medida Cautelar de que la Comisión Gallega de la Competencia resuelva expresamente sobre la solicitud de medidas cautelares de 22 de septiembre de 2025"* [22].

**DÉCIMO SÉPTIMO.-** Con fecha 30 de abril de 2016 la SUBDIC remite un escrito al Pleno de la CGC en el que manifiesta:

> "La Subdirección de Investigación de la Comisión Gallega de la Competencia (SUBDIC) es la unidad encargada de instruir y elevar la correspondiente propuesta de resolución de los expedientes sobre conductas restrictivas de la competencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 36.2 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.
>
> A pesar de lo previsto por el artículo 33.2 a) del Decreto 118/2016, la existencia de denuncias puestas en conocimiento de la SUBDIC a través de comunicaciones no regladas (CNR) remitidas por la CNM, de comunicaciones de órganos de contratación previstas en el artículo 132.3 de la LCSP junto con las aportadas directamente por los denunciantes, aconsejan efectuar una valoración previa al objeto de considerar la prioridad en su atención.
>
> Conforme a lo expuesto y al objeto de garantizar el cumplimiento de los plazos de instrucción establecidos por la LDC, es necesario acudir a los mecanismos

22 Folios 1065-1073.

previstos en el último párrafo del artículo 50 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la Competencia y en el Reglamento de régimen interior de la Comisión Gallega de la Competencia, de 26 de marzo de 2020, poniendo en conocimiento del Pleno de la Comisión Gallega de la Competencia aquellas denuncias que obran en la SUBDIC y sobre las que no se ha efectuado ningún acto de instrucción al objeto de que, si procede, señale singularmente su prioridad.

Esta solicitud actualiza la comunicada al Pleno en la fecha del 12.02.26 (referencia 1-2026).”

Acompaña a este escrito copia de las denuncias en poder de la SUBDIC (folio 1230)

**DÉCIMO OCTAVO.-** El Pleno de la CGC de 20 de mayo de 2026 analiza el escrito y aprueba remitir a la SUBDIC el siguiente texto (folios 1231-1237), que en lo que aquí interesa, es lo siguiente:

”II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Conforme al art. 49.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) el procedimiento sancionador en materia de conductas prohibidas se inicia de oficio por la Dirección de Competencia (en el caso de la CGC por la SUBDIC) ya sea a iniciativa propia de la SUBDIC o del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en el caso de la CGC por el Pleno de la CGC) o bien por denuncia.

Por esta razón le corresponde a la SUBDIC decidir la incoación de un expediente sancionador por conductas prohibidas por la LDC cuando observe indicios racionales de la existencia de esas conductas.

SEGUNDO.- El mismo art. 49 en el número 4 otorga a la Dirección de Competencia (en el caso de la CGC la SUBDIC) la posibilidad de acordar no iniciar actuaciones por considerar que la investigación de los hechos que se contemplan en la misma no constituye una prioridad. En cuyo caso deberá comunicar al



Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Consejo de la CNMC (en el caso de la CGC al Pleno de CGC) su intención para que este pueda en el plazo de 15 días motivar su oposición la decisión de la SUBDIC de no iniciar actuaciones. El artículo determina las razones por las que la SUBDIC pueda considerar no prioritarias las denuncias.

Así dispone el precepto que:

> 4. En caso de denuncia, la Dirección de Competencia podrá acordar no iniciar actuaciones por considerar que la investigación de los hechos que se contemplan en la misma no constituye una prioridad. Con este fin, comunicará al Consejo su intención de no iniciar procedimiento. Si en el plazo de 15 días el Consejo no motivó su oposición al respecto, la Dirección de Competencia procederá a ponerlo en conocimiento del denunciante.
>
> Se podrán considerar que no son prioritarias, entre otras, aquellas denuncias que:
>
> > a) Acercan escasos elementos de prueba o indicios débiles, siendo reducida la probabilidad de que la Dirección de Competencia, dedicando recursos a eso, pueda probar la conducta ilícita.
> >
> > b) Se refieren a conductas ilícitas cuyo alcance potencial es limitado o el daño potencial que pueden implicar para el consumidor o para la competitividad de los mercados de factores productivos, bienes o servicios es escaso.
> >
> > c) Se refieren a conductas cuya prevención o erradicación es factible a través de otros instrumentos legales para preservar y promover la competencia, haciendo un uso más eficiente de los recursos de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia."
>
> Concluye este apartado indicando que todo eso sin perjuicio de las prioridades que para la CNMC marque su Consejo conforme a lo previsto en el artículo 20.16 de la Ley 3/2013, de 4 de junio de creación de la



Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y de las facultades de dirección de la política general del Gobierno previstas en el artículo 3.2 de esa misma ley que dispone que:

> "2. En el desempeño de las funciones que le asigna la legislación, y sin perjuicio de la colaboración con otros órganos y de las facultades de dirección de la política general del Gobierno ejercidas a través de su capacidad normativa, ni el personal ni los miembros de los órganos de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia podrán solicitar o aceptar instrucciones de ninguna entidad pública o privada."

TERCERO.- El último párrafo del artículo 50 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de defensa de la Competencia, referido en el escrito por la SUBDIC, regula la Propuesta de Resolución de la SUBDIC y el contenido de la misma.

CUARTO.- El art. 21 del Reglamento de Régimen Interior de la Comisión Gallega de la Competencia de 26 de marzo de 2020 en relación con la tramitación de los expedientes dispone que:

> "En la tramitación de los expedientes se observará escrupulosamente su orden de entrada, sin perjuicio de que el Pleno acuerde, de forma excepcional y motivada, la alteración de dicha orden por motivo de urgencia, o cuando la complejidad del asunto lo exija."

III. VALORACIÓN

Conforme a los artículos anteriores y vista la solicitud remitida por la SUBDIC denominada "Solicitud de priorización de expedientes 2-2026" y como ya indicamos en el escrito aprobado por el Pleno de 6 de marzo de 2026 es preciso distinguir entre:

1º) Que la SUBDIC considere acordar no iniciar actuaciones por estimar que la investigación de los hechos que se contemplan en las denuncias no constituyen una prioridad conforme a lo previsto en el art. 49.4 de la LDC.

Conforme al citado art. 49.4 de la LDC la SUBDIC puede acordar no iniciar actuaciones por considerar que determinadas denuncias no constituyen una prioridad y así comunicárselo al Pleno. En el mismo artículo indica qué denuncias se pueden considerar por la SUBDIC como no prioritarias entra las que se encuentran:

> a) las que acercan escasos elementos de prueba o indicios débiles, siendo reducida la probabilidad de que la SUBDIC, dedicando recursos a eso, pueda probar la conducta ilícita.
>
> b) las que se refieren a conductas ilícitas cuyo alcance potencial es limitado o el daño potencial que pueden implicar para el consumidor o para la competitividad de los mercados de factores productivos, bienes o servicios es escaso.
>
> c) las que se refieren a conductas cuya prevención o erradicación es factible a través de otros instrumentos legales para preservar y promover la competencia, haciendo un uso más eficiente de los recursos de la CGC.

En el escrito de la SUBDIC de 30 de abril de 2026 denominado "Solicitud de priorización de expedientes 2-2026" no existe comunicación al Pleno de la intención de no iniciar procedimiento alguno, por lo que el Pleno entiende no aplicable el art. 49.4 de la LDC.

2º) Que la SUBDIC estime necesaria la aplicación del art. 21 del Reglamento de Régimen Interior de la Comisión Gallega de la Competencia de 26 de marzo de 2020 con la finalidad de alterar el orden de tramitación de las denuncias que actualmente obran en la SUBDIC y sobre las que no se ha efectuado ningún acto de instrucción.

Conforme a lo previsto en el referido art. 21 del Reglamento de Régimen interior, en la tramitación de los expedientes se observará escrupulosamente su orden de entrada sin perjuicio de que el Pleno pueda acordar, de forma excepcional y motivada, la alteración de dicha orden por razones de urgencia o cuando la complejidad del asunto lo exija. Como ya indicamos en el Pleno de 6 de marzo de 2026 la alteración, excepcional, del orden de tramitación de los expedientes requería

a) razones de urgencia o

b) razones de la complejidad del asunto

De tal manera que la decisión que pueda acordar el Pleno deberá de estar justificada en alguna de ellas.

Por eso será necesario que la solicitud que la SUBDIC presenta al Pleno para alterar el orden de instrucción de los expedientes contenga las razones de la urgencia o de la complejidad del asunto que entiende la SUBDIC que concurre en alguna de las denuncias, para que, de esta manera, pueda el Pleno analizar, tomar en consideración y aprobar, en su caso, la alteración del orden de instrucción de los expedientes sancionadores tramitados por la SUBDIC.

En el escrito de la SUBDIC de 30 de abril de 2026 denominado "Solicitud de priorización de expedientes 2-2026" no aparecen indicadas razones de urgencia ni de complejidad de alguna de las denuncias obrantes en la SUBDIC para que, en base a ellas, pueda el Pleno motivar la alteración del orden de instrucción de los procedimientos sancionadores que le corresponden, conforme a la LDC, a la SUBDIC. Por lo que el Pleno entiende que deberá de motivarse si en alguna de las denuncias o en varias concurren, a juicio de la SUBDIC, razones de urgencia o complejidad para analizar si procede alterar el orden de instrucción en la tramitación de las denuncias.

Lo que se pone en conocimiento de la SUBDIC."



Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

El Pleno señala que para alterar el orden de instrucción de los expedientes es necesario que se indiquen por la SUBDIC las razones de la urgencia o de la complejidad del asunto que la misma entiende que concurre en alguna de las denuncias, para que, de esta manera, pueda el Pleno analizar, tomar en consideración y aprobar, en su caso, la alteración del orden de instrucción de los expedientes sancionadores tramitados por la SUBDIC, lo que no aparece en el escrito de 30 de abril de 2026.

**DÉCIMO NOVENO.-** Con fecha 14 de julio de 2026 la SUBDIC al revisar la documentación de la denuncia D14/2025 en particular la referida a la solicitud de información de la SUBDIC de fecha 23 de octubre de 2025 concluye que no resultaba posible acreditar la trazabilidad de los importes de actividad del mes de mayo declarada por la empresa IDF al no ser posible establecer un nexo con los importes facturados en ese mes, en tener análogos a los establecidos para los servicios facturados en los meses anteriores. Por ello solicitó aclaración o corrección de la documentación aportada[23].

**VIGÉSIMO.-** Con fecha 15 de julio de 2026 la empresa IDF presenta escrito de contestación a la anterior solicitud de la SUBDIC. (folios 1122-1135)

**VIGÉSIMO PRIMERO.-** La SUBDIC a la vista de los documentos que acompañan a la contestación de la empresa IDF de 15 de julio de 2026, en escrito de fecha 22 de julio de 2026 (folios 1146 a 1151) le manifestó que no podía conocer el detalle de los servicios que originaban la discrepancia entre los registros de actividad elaborados en el mes de mayo por COSAGA y los de la empresa IDF, lo que le impedía concluir sobre la trazabilidad completa de los hechos enunciados.

En consecuencia, con objeto de conocer los servicios cuya facturación es objeto de discrepancia de forma que permitiera disponer a la SUBDIC de los elementos de juicio necesarios para efectuar un análisis de los hechos denunciados, en ese escrito de 22 de julio de 2026 la SUBDIC solicitó aclaración de la información aportada.

Dicha información fue atendida por IDF en fecha 24 de julio de 2026.

23 Folios 1116 a 1121.

**VIGÉSIMO SEGUNDO.-** Con fecha 30 de julio de 2026, con objeto de conocer dentro de lo posible la realidad de los hechos, para determinar si pueden existir indicios de infracción de la normativa de defensa de la competencia, la SUBDIC acordó la apertura de una información reservada (IR 2-2026) de actuaciones de investigación sobre la denuncia recibida, de conformidad con lo previsto en el artículo 49.2 de la LDC[24].

**VIGÉSIMO SEGUNDO.-** Con esa misma fecha la SUBDIC requirió del área sanitaria de Ourense, Verín y O Barco de Valdeorras documentación completa de la facturación presentada por la adjudicataria del lote 1 del expediente MA-SER4-24-002 para el cobro de la factura correspondiente a los procesos de cirugía maxilofacial, correspondientes al mes de mayo de 2025 así como documentación acreditativa del pago efectuado por el SERGAS de los conceptos facturados por el adjudicatario. (folios 1172-1174).

**VIGÉSIMO SEGUNDO.-** Con fecha 19 de agosto de 2026 la gerencia del área sanitaria de Ourense, Verín y O Barco de Valdeorras atiende la el requerimiento aportando la documentación solicitada. (folios 1179 y ss).

**VIGÉSIMO TERCERO.-** Con fecha 7 de septiembre de 2026 la empresa INSTITUTO DENTAL y FACIAL S.L. remite escrito a la SUBDIC en el que solicita, entre otras medidas, "Que la SUBDIC emita valoración expresa, individualizada y documentada sobre las solicitudes de tramitación urgente y priorización formuladas por Instituto Dental y Facial, S.L. en el expediente D 14/2025, a la vista de lo indicado por el Pleno en sus Acuerdos de 6 de marzo y 20 de mayo de 2026."

**VIGÉSIMO CUARTO.-** Con fecha 14 de septiembre 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 y la Propuesta de Resolución (PR) en la que propone al Pleno de la Comisión Gallega de la Competencia que acuerde no incoar los procedimientos derivados de la presunta realización de las conductas prohibidas por la LDC 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: D 14/2025 (CNR GAL 48-30/25 (Instituto

24 Folio 1172.

dental y facial), por no existir indicios fundados de infracción, en los términos previstos por el artículo 49.3.

**VIGÉSIMO QUINTO.-** Con fecha 1 de octubre de 2026 el Pleno de la CGC acordó designar como ponente en este asunto al vocal D. Daniel Neira Barral.

**VIGÉSIMO SEXTO.-** Con fecha 15 de octubre de 2026 el Pleno solicitó a la SUDBIC la remisión de documentación no incluida en el expediente enviado el día 14 de septiembre.

**VIGÉSIMO SÉPTIMO.-** Con fecha 21 de octubre de 2026 la SUBDIC remitió dicha documentación.

**VIGÉSIMO OCTAVO.-** Con fecha 21 de octubre 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 (LCNMC), es una entidad con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, tiene su sede principal en Madrid y está adscrita al Ministerio de Economía, Comercio y Empresa. 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.

### INSTITUTO DENTAL Y FACIAL S.L. (denunciante)

Sociedad constituida el 23 de julio de 2019 ante el notario F.M.-G.F., número ***, de su protocolo. Constituyen la sociedad las mercantiles UNALMEDICA S.L. y COOPERATIVA SANITARIA DE GALICIA, S. Coop. Gallega. La mercantil UNALMEDICA S.L. aporta la cantidad de 40.500 euros y se le adjudican 40.500 participaciones en la referida sociedad. La mercantil COOPERATIVA SANITARIA DE GALICIA, S. Coop. Gallega aporta 9.500 euros y se le adjudican 9.500 participaciones sociales. El administrador designado de la sociedad fue D. X.R.L..

De acuerdo con los datos ARDAN del Consorcio de la Zona Franca de Vigo dicha sociedad tuvo 433.316 euros de ingresos por explotación durante el año 2025.

Su domicilio social actual es Rúa Samuel Eiján 9, 32003 Ourense.

## 3.- MERCADO AFECTADO

Como señala la Comisión Europea en la Comunicación C/2024/1645[25] 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. 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 cómo 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".

25 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.

Por una parte, el mercado de producto de referencia comprende la totalidad de los productos (bienes y servicios) que los consumidores consideren intercambiables o substituibles debido a sus características, o a su precio, o al 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 substituibilidad 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.

Es cierto que cuando la Comunicación C/2024/1645 habla de las empresas afectadas en la delimitación del mercado relevante o de referencia, se ciñe a los casos de concentración de empresas, a la investigación de prácticas colusorias o a los supuestos de abuso de posición de dominio[26]. Es evidente que no se puede referir a los supuestos de falseamiento de la libre competencia por actos desleales porque estos no aparecen contemplados por la normativa europea[27]. Por ello, como ya señaló este Pleno en otras resoluciones, hay que diferenciar cuál fue la norma de la LDC infringida para determinar la mayor o menor relevancia de la determinación del mercado

Así, en los expedientes de abuso de posición dominante por infracción del artículo 2 de la LDC, la delimitación del mercado relevante tiene carácter esencial, en los supuestos de aplicación de conductas colusorias del artículo 1 LDC, esa delimitación es importante

26 Así en su punto 1.1 la Comunicación C/2024/1645 afirma: "Objetivo de la Comunicación. La Comisión utiliza el concepto de definición de mercado en su aplicación de la normativa de la Unión en materia de competencia, a saber: a) en su aplicación de las normas de defensa de la competencia contempladas en los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), según el Reglamento (CE) nº 1/2003 del Consejo ( 1 ); b) en su control de las operaciones de concentración entre empresas de conformidad con el Reglamento (CE) n.o 139/2004 ( 2 ) (en lo sucesivo «el Reglamento de concentraciones»); c) en su aplicación de disposiciones equivalentes establecidas en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo ( 3 ) (en lo sucesivo «el Acuerdo EEE»)."

27 Pero debemos recordar que el Derecho Comunitario (Reglamento CE 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002) no se opone a que los Derechos nacionales contemplen prohibiciones más estrictas.


Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

pero no esencial, ya que como señala el Tribunal Supremo[28] no resulta imprescindible a fin de acreditar una conducta prohibida por el artículo 1 LDC.

En cambio, en los expedientes en los que lo que se examina es la infracción del artículo 3 LDC, es decir, el falseamiento de la libre competencia por actos desleales, no suele ser objeto de análisis esta delimitación del mercado relevante y, cuando se hace, no es exhaustiva en la medida en que esa delimitación afecta mucho menos a ese expediente que a los incoados en aplicación de los artículos 1 y 2 de la LDC. En este sentido se pronunció este Pleno en la Resolución 9/2024 – LICITACIÓN SERVICIOS LIMPIEZA, DESINFECCIÓN Y GESTIÓN RESIDUOS, en la Resolución 3/2021 – LICITACIÓN UNIVERSIDAD DE VIGO y en la Resolución 3/2020 – ARRIVA NOROESTE S.L. (EN LA ACTUALIDAD, ARRIVA GALICIA, SL).

### 3.1.- Mercado de Producto

El concepto de mercado de producto relevante implica que existe una competencia efectiva entre los bienes o servicios que forman parte del mismo, puesto que existe un grado suficiente de substituibilidad entre ellos a tenor del uso específico de dichos bienes o servicios.

Un análisis de este tipo no se puede limitar a examinar las características objetivas de los bienes y servicios en cuestión, sino que también debe tener en cuenta las condiciones competitivas y la estructura de la oferta y la demanda.

En este sentido, las empresas se ven sometidas a tres fuentes principales de presiones competitivas: la substituibilidad por el lado de la demanda, la substituibilidad por el lado de la oferta y la competencia potencial.

28 Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 2024, rec. Casación 6141/2022, ECLI:ERES:TS:2024:1411, FDº Tercero. Como señala la CNMC "(...) es doctrina jurisprudencial asentada que la definición exacta del mercado ou a caracterización de todos sus elementos no resulta imprescindible a fin de acreditar una conducta prohibida por el artículo 1 LDC, al no constituir o determinar tal definición un elemento del tipo de esta clase de infracción" Resolución de la CNMC de 23 de julio de 2024 dictada en el Expte. Licitación plan Pedanías Mustia Samur 01/24.


Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Desde una perspectiva económica, para la definición del mercado relevante, la substituibilidad por el lado de la demanda es el principal enfoque que se aplicará para definir el mercado de producto de referencia, consistente en evaluar la substituibilidad de los productos desde el punto de vista del cliente. Por tanto, desde la perspectiva de la demanda del cliente, el mercado afectado es el de la prestación de servicios sanitarios.

**Mercados de prestación de servicios sanitarios**

Los precedentes nacionales[29] consideraron la existencia de dos mercados diferentes ya que, especialmente desde el punto de vista de la demanda, presentan especiales características como para constituir mercados de producto diferentes:

(i) el mercado de asistencia sanitaria pública y

(ii) el mercado de asistencia sanitaria privada.[30]

Conforme a lo indicado por la SUBDIC en su Propuesta de archivo (PR), de acuerdo a la información que obra en el expediente, el sector económico afectado por la denuncia D 14/2025 es el de la asistencia sanitaria prestada por operadores privados.

Desde el punto de vista de la demanda, los precedentes nacionales vinieron identificando los mercados de asistencia sanitaria privada a pacientes privados y la asistencia sanitaria prestada por operadores privados a pacientes públicos.

29 Entre otros expedientes hay que citar, entre otros, los siguientes de la CNMC: C/1197/21 SCS 2000/HOSPITAL JUAN CARDONA; C/0966/18 QUIRÓN/CLÍNICA SANTA CRISTINA; C/0601/14 IDC SALUD/QUIRÓN. Todos estos expedientes reproducen la definición de mercado establecido por el extinto TDC en los expedientes C-101/06 ADESLAS/GLOBAL CONSULTING/LINCE (N-06069 del extinto SDC) o C-89/05 IGUALATORIOS MÉDICOS (N-05053 del extinto SDC)

30 Así el extinto TDC señaló en el expediente C-101/06 ADESLAS/GLOBAL CONSULTING/LINCE que "por lo general, la asistencia sanitaria privada permite que el asegurado tenga menores restricciones para elegir al facultativo que le atiende, que reciba tratamiento con mayor celeridad que en la sanidad pública y, en caso de hospitalización, suele ofrecer más opciones de confort y un trato más personalizado. En España, al igual que en numerosos países europeos y a diferencia, por ejemplo, de los Estados Unidos, la universalidad de la asistencia sanitaria pública confiere a la asistencia privada un doble carácter voluntario y complementario...".



Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

En este último mercado es en el que se sitúan los hechos denunciados, dada la decisión de la administración pública de derivar la prestación de dichos servicios sanitarios a pacientes públicos.

• Estructura de la Oferta.

Desde el punto de vista de la oferta, se puede diferenciar a su vez entre centros hospitalarios (centros con internamiento) y proveedores de asistencia sin internamiento[31], correspondiendo este último al mercado afectado por la denuncia.

En este mercado de producto, el instrumento regulador empleado en la actualidad para la provisión de servicios de asistencia sanitaria privada prestada a pacientes públicos lo constituye el acuerdo marco sujeto a regulación armonizada (Expediente número MA-SER4-24-002), mediante el cual el SERGAS contrata con la UTE COSAGA - EL CARMEN la prestación de los servicios sanitarios contenidos en dicho acuerdo marco y mediante la cual, la entidad pública instrumental deriva a sus pacientes públicos.

Particularmente, los servicios afectados por la denuncia se encuentran comprendidos en el lote 1 del acuerdo marco. Este lote incluye los procedimientos de Asistencia sanitaria de Hospitalización y procesos médicos y quirúrgicos de promedio y baja complejidad de cirugía general, ortopédica y traumatología, urología, anxiología y cirugía vascular, oftalmología y maxilofacial. El acuerdo marco incluye la realización de procesos médicos y quirúrgicos y sus tarifas correspondientes.

31 Esta distinción aparece en el Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios, distinguiendo entre centros con internamiento (hospitales), los cuales se definen como "centros sanitarios destinados a la asistencia especializada y continuada de pacientes en régimen de internamiento (como mínimo una noche), cuya finalidad principal es el diagnóstico o tratamiento de los enfermos ingresados en estos, sin perjuicio de que también presten atención de forma ambulatoria" y centros sin internamiento, que serían "centros sanitarios en los que se prestan servicios de promoción de la salud, prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación por profesionales sanitarios a pacientes que no necesitan ingreso." (ANEXO II Definiciones de centros, unidades asistenciales y establecimientos sanitarios). En el expediente de la CNMC C/0966/18 QUIRÓN/CLÍNICA SANTA CRISTINA, se confirmó esta distinción concluyendo que no existía substituibilidad recíproca perfecta entre centros hospitalarios y centros ambulatorios.

Debe señalarse que se identificó por parte del Hospital Universitario de Ourense[32], la especialidad de cirugía maxilofacial, como la única que no se encuentra en la cartera de servicios de otros prestadores privados ni del hospital público por lo que estos procesos se vinieron derivando, fuera de casos puntuales, a centros privados de la provincia de Ourense (COSAGA y EL CARMEN) actualmente integrados en el mismo grupo hospitalario, (GRUPO RECOLETAS) tras la adquisición por el primero del 100% de las participaciones del segundo.

• Estructura de la Demanda.

La demanda en este mercado sería mayoritariamente el sector público a través de los hospitales públicos de Ourense que pueden derivar la realización de pruebas o intervenciones a los prestadores privados.

La existencia de un único grupo hospitalario privado al que el SERGAS pueda realizar derivaciones, otorga a este una posición privilegiada en el mercado de prestación de servicio sanitarios privados a pacientes públicos.

Con todo, como señala la SUBDIC en su propuesta de archivo (PR), como el SERGAS configura el acuerdo marco en función de su voluntad de derivación, que el operador puede aceptar o rechazar, es el SERGAS el único con poder de decisión respecto de la modalidad de contratación, los actos sanitarios cubiertos y las condiciones económicas para la realización de dichos actos.

### 3.2.- Mercado geográfico.

El mercado geográfico relevante comprende la zona en la que:

(i) las empresas afectadas desarrollan actividades de suministro de los bienes y de prestación de los servicios en cuestión.

(ii) las condiciones de competencia son lo suficientemente homogéneas, de modo que puede distinguirse de otras zonas geográficas próximas debido, en

32 Informe y propuesta de Resolución C/1438/24 Hospitales COSAGA/Centro Médico EL CARMEN (apartado 100).

particular, a que las condiciones de competencia en ella prevalentes son sensiblemente distintas de aquellas.

De acuerdo a los precedentes existentes, el ámbito geográfico de referencia es el provincial.

En consecuencia, las conductas denunciadas corresponden a la prestación de servicios sanitarios privados a paciente públicos sin internamiento, dentro del ámbito geográfico de la provincia de Ourense, concretamente en la de los operadores en el área sanitaria de Ourense, Verín y el Barco de Valdeorras.

## 4. FUNDAMENTOS DE DERECHO

### 4.1. Competencia para Resolver

Con carácter preliminar es preciso destacar que con arreglo 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, a propuesta de la Subdirección General 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



Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

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 (PR)**

El Pleno de la CGC debe resolver si concurren los requisitos señalados en la PR 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 CNMC (en nuestro caso el Pleno de la CGC). El número 5 de este precepto reglamentario añade que

> "5. El planteamiento en forma de una denuncia no vincula a la Dirección de Competencia para iniciar el procedimiento sancionador."

de tal manera que el planteamiento 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 con arreglo al artículo 49 de la LDC, que se comunicará al denunciante.

El 14 de septiembre de 2026, la SUBDIC remitió propuesta (PR) 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 eso con el siguiente tenor literal:

"De acuerdo a lo expuesto, la entidad de los indicios aportados por la denunciante dificulta concluir sobre su carácter fundado de forma que permita anticipar la existencia de la conducta anticompetitiva.

En lo que incumbe a la defensa de la competencia, el denunciante únicamente indica la existencia de tarifas predatorias o venta a pérdida, lo cual fue rebatido en la presente propuesta, y sin que por IDF se aporten mayores elementos que permitan enjuiciar la existencia de una conducta anticompetitiva, por lo que resulta reducida la probabilidad de que la SUBDIC, dedicando recursos a eso, pudiera probar la conducta ilícita.

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

PRIMERO: Poner fin a las actuaciones previas desarrolladas en virtud del procedimiento de información reservada (IR 2-2026 Servicios de cirugía oral y maxilofacial en Ourense) de actuaciones de investigación sobre la denuncia D 14/2025 que tuvieron origen en la CNR GAL 48-30/25 (Instituto dental y facial), sin perjuicio de que la aparición de nueva información al respecto podría dar lugar a nuevas actuaciones y, en su caso, a una valoración diferente de los hechos.

SEGUNDO: Proponer al Pleno de la Comisión Gallega de la Competencia que Acuerde no incoar el procedimiento derivado de la presunta realización de las conductas prohibidas por esta ley o por el artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el archivo de las actuaciones referidas en el expediente, 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 las denuncias presentadas por D. X.R.L., en su condición de Administrador de la empresa INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L. en relación con una serie de prácticas realizadas por la UTE COSAGA-El Carmen que supondrían la exclusión de INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L. en el mercado de servicios de cirugía maxilofacial



Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

financiados por el SERGAS en régimen de concierto, incluyendo consultas, pruebas, cirugías y seguimiento, en Ourense, constituyendo un abuso de posición de dominio del art. 2 de la LDC.

También deberá examinar el Pleno la denuncia de la mercantil INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. por una presunta infracción del art. 3 LDC al considerar que la actuación de la UTE COSAGA-El Carmen vulnera los artículos 16.2 (situación de dependencia económica) y 17.2c) (venta a pérdida) de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

No será objeto de esta Resolución la denuncia de Instituto Dental y Facial, S.L. sobre un posible incumplimiento de la operación de concentración aprobada por la CNMC en su Resolución C/1438/24, de 3 de abril de 2024, que corresponderá analizar a la propia CNMC.

La controversia se produce entre la empresa INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L. (IDF) y la UTE Cosaga-El Cármen.

Hay que destacar que la empresa INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L., como aparece con la documentación aportada por el denunciante, fue constituida el 23 de julio de 2019 ante el notario de Ourense F.M.-G.F.. Constituyeron dicha empresa la mercantil UNALMEDICA S.L., de la cuál era administrador único D. X.R.L. y la mercantil COOPERATIVA SANITARIA DE GALICIA, S. Coop. Gallega (COSAGA). La empresa UNALMEDICA S.L. aporta la cantidad de 40.500 euros y se le adjudican 40.500 participaciones en la referida sociedad y COSAGA aporta 9.500 EUROS y se le adjudican 9.500 participaciones sociales. La sociedad tiene por objeto, entre otros, la explotación y/o asesoramiento en la gestión de centros hospitalarios, consultorios, clínicas con o sin internamiento y centros de tratamiento o diagnóstico relacionados con la medicina, la odontología, la cirugía maxilofacial, la enfermería, podología, psicología, fisioterapia y demás profesiones sanitarias o socio-sanitarias.

Por tanto, una de las empresas denunciadas COSAGA es uno de los socios de la empresa denunciante INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L. (IDF) y mismo en la página web


Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

de la empresa denunciante esta aparece bajo la denominación "Instituto Dental facial COSAGA"[33]

### *4.3.1.- Abuso de posición de dominio (Art. 2 de la LDC)*

El artículo 2 de la LDC indica 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.*
>
> *2. El abuso podrá consistir, en particular, en:*
>
> *a) La imposición, de forma directa o indirecta, de precios u otras condiciones comerciales o de servicios no equitativos.*
>
> *b) La limitación de la producción, la distribución o el desarrollo técnico en perjuicio injustificado de las empresas o de los consumidores.*
>
> *c) La negativa injustificada a satisfacer las demandas de compra de productos o de prestación de servicios.*
>
> *d) La aplicación, en las relaciones comerciales o de servicios, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que coloque 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 dichos contratos.*
>
> *3. La prohibición prevista en el presente artículo se aplicará en los casos en los que la posición de dominio en el mercado de una o varias empresas fuera establecida por disposición legal."*

33https://www.institutodentalfacial.com/

Aunque el art. 2 de la LDC no define lo que es posición de dominio, esta se fue definiendo en numerosas resoluciones de las autoridades de competencia[34] siguiendo la jurisprudencia comunitaria[35].

La CNMC en su Resolución de 29 de julio de 2024[36] la define como:

> "(...) la situación de poder económico en la que se encuentra una empresa y que le permite impedir que exista una competencia efectiva en el mercado de referencia, confiriéndole la posibilidad de comportarse con un grado apreciable de independencia frente a sus competidores, a sus clientes y, en último término, a los consumidores"

El Tribunal de Justicia en su sentencia de 9 de noviembre de 1983 definió lo que se debe de entender como la posición dominante prevista en el actual art. 102 del TFUE al considerar como tal:

> "(...) una situación de poder económico por parte de una empresa que le permita impedir el mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado relevante, otorgándole la posibilidad de obrar en buena medida de forma independiente con respecto a sus competidores, a sus clientes y, en última instancia, a los consumidores en general"[37]

La CNMC en su Resolución de 30 de julio de 2025 S/0011/23 EÓLICA DE ALFOZ, declara que:

34 Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencias (TDC) de 2 de marzo de 1992, Expediente 393/91 Rand Xerox; Resolución TDC de 30 de septiembre de 1999, Expediente Barcadi y Resolución TDC de 27 de julio de 2020, Expediente Propiedad Intelectual Audiovisual, entre otras.

35 Sentencias del Tribunal de Justicia de la UE United Brands C-27/76, Hoffman – La Roche C-85/76, Michelin, c-322/81 y Télémarketing, c-311/84

36 Resolución de 29 de julio de 2024 expediente S/0005/21 BOOKING.

37 Sentencia del TJUE de 9 de noviembre de 1983 NV Nederlandsche Banden- Industrie-Michelin, asunto 322/81, apartado 30.



Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

> "La posición dominante de un operador vendrá, por tanto, determinada por la facultad de este de mantener, de forma significativa, un comportamiento independiente respecto de sus fuentes de presión competitiva".

La jurisprudencia de la Unión exige, para apreciar un abuso, la concurrencia de posición dominante y de conductas objetivamente aptas para restringir la competencia mediante medios distintos a los de la competencia normal, lo que impone a las empresas dominantes una responsabilidad especial (sentencias United Brands, 27/76; Hoffmann-Lana Roche, 85/76; Michelin I, 322/81). Esa evaluación exige, además, apreciar la capacidad de la conducta para producir efectos de exclusión, mediante un análisis de las circunstancias del caso, incluido el análisis del competidor igualmente eficiente cuando la conducta se basa en los precios (STXUE de 12 de mayo de 2022, Servizio Elettrico Nazionale, C-377/20; de 6 de septiembre de 2017, Intel, C-413/14 P; de 25 de marzo de 2021, Slovak Telekom, C-165/19 P; de 12 de enero de 2023, Lietuvos geležinkeliai, C-42/21 P; y de 24 de octubre de 2024, Comisión/Intel, C-240/22 P).

En materia de negativa de acceso y de tratamiento diferenciado a un operador, la jurisprudencia fija exigencias específicas (Bronner, C-7/97; Deutsche Telekom, C-280/08 P; Slovak Telekom, C-165/19 P; Google Shopping, C-48/22 P). Por último, y en materia de precios predatorios, el canon es el de los precios inferiores a los costes variables medios, o inferiores a los costes totales medios cuando se inscriben en un plan de eliminación de competidores (en este sentido AKZO, C-62/86; Tetra Pak II, C-333/94 P; France Télécom, C-202/07 P; Post Danmark I, C-209/10, de 27 de marzo de 2012).

En el presente caso, como señala la SUBDIC, la empresa INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L. articula su denuncia en base a una presunta conducta de abuso de la posición de dominio que la UTE COSAGA-El Carmen ostenta en el mercado al ser adjudicataria del acuerdo marco MA-SER4-24-002, lo que a juicio de IDF vulneraría el artículo 2 de la LDC.

Como desataca la SUBDIC, debe hacerse notar que, conforme a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la



Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

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 (LCSP), los actos y decisiones relacionados con los PCAP referidos a acuerdos marco, son susceptibles de recurso especial en materia de contratación y/o, en su caso en la jurisdicción contencioso administrativa (LCSP). Señalar que como consta en el Antecedente de Hecho Tercero aunque la mercantil INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L. interpusiera con fecha 23 de julio de 2025 acción de nulidad contra el acuerdo Marco MA-SER4-24-002[38] con fecha 1 de agosto de 2025 el gerente del Servicio Gallego de Salud inadmitió dicho recurso por considerarlo extemporáneo[39]. La razón de la inadmisión es que el objeto de impugnación son los pliegos que rigieron la licitación del Acuerdo Marco mediante procedimiento abierto con varios adjudicatarios de la prestación de servicios sanitarios en el área sanitaria de Ourense, Verín y O Barco de Valdeorras **(**MA-SER424-002), y que el plazo en el que debería presentarse dicha impugnación es en los 15 días hábiles desde el día siguiente a su publicación, de acuerdo con el art. 50 de la LCSP y, tal y como está recogido en el apartado 1.3 Recursos y recurso especial, del pliego de cláusulas administrativas que rigieron la licitación.

En consecuencia, en esta Resolución se examinarán los hechos denunciados únicamente desde la perspectiva de la LDC, particularmente en el presunto abuso de la posición de dominio que INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L. denuncia. La PR de la SUBDIC reconoce que la existencia de un único grupo hospitalario privado al que el SERGAS puede derivar procesos de cirugía maxilofacial otorga a este una posición privilegiada, pero destaca que el SERGAS es el único con poder de decisión respecto de la modalidad de contratación, de los actos sanitarios cubiertos y de las condiciones económicas.

Examinando el contenido de la denuncia debemos de distinguir lo siguiente:

**A) Imposición de tarifas predatorias y anomalías de baremo, con recortes del 55% respecto al nivel previo y efecto retroactivo.**

38 Folios 38 a 61.

39 Folios 634 a 636.

El hecho nuclear de la denuncia es la discrepancia entre los honorarios que la UTE abona a IDF por los servicios de cirugía maxilofacial, a partir de la comunicación de 7 de mayo de 2025, y los que IDF venía facturando.

De acuerdo a la información facilitada por la denunciante, la empresa INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L. gestiona desde el año 2020 la unidad de cirugía maxilofacial y de odontología de Hospitales COSAGA (folio 953).

En su PR la SUBDIC determina claramente, y tras el correspondiente período de investigación e Información Reservada (IR), cuál fue la evolución de los procedimientos de contratación por el SERGAS de los servicios objeto de denuncia, y al contendido de esa PR nos remitimos para determinar las circunstancias concurrentes en este expediente. En este sentido afirma la SUBDIC en su PR que:

> "**1. Procedimiento negociado y tramitación común, a realizar por la empresa Cooperativa Sanitaria de Galicia (COSAGA, SCG). Expediente número NB-SER4-11-003[40].**
>
> De acuerdo al PCAP, la vigencia del contrato establecía una duración inicial de 4 años, pudiendo ser objeto de prórroga por períodos anuales hasta alcanzar el máximo establecido en el artículo 254 c) de la LCSP.
>
> El contrato se formalizó el 11 de junio de 2011 y, de acuerdo a la documentación que obra en el expediente, la última prórroga se suscribió el 20 de mayo de 2020.
>
> Con todo, de acuerdo al PCAP del procedimiento, una vez vencido el período de vigencia del concierto o de cualquiera de las prórrogas, el órgano de contratación mediante resolución motivada podrá acordar que el adjudicatario siga prestando el servicio por razones de interés público.[41]
>
> El PCAP ofertaba para los procesos de maxilofacial las siguientes tarifas[42]:

40 ANEXO III.

41 Se puede localizar con la siguiente ruta en la documentación *Anexo III Exp.contratación NB-SER4-11-003→ 2.Pliegos → 1 PCAP NB-SER4-11-003.pdf → cláusula 2.2.2 (página 3).*



Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Cordal incluido 154,54 €

Tumores benignos maxilares 154,54€

En fecha de 10 de julio de 2020 se resolvió la apertura del procedimiento de contratación del acuerdo marco mediante procedimiento abierto con varios adjudicatarios de la prestación de servicios sanitarios en el área sanitaria de Ourense, Verín y el Barco de Valdeorras, Expediente número **MA-SER4-20-003**.

El PCAP de este nuevo procedimiento dividió la licitación en tres lotes. El lote número 2, cirugía maxilofacial, incorporó un desglose[43] en 11 servicios con un régimen de tarifas máximas específicas para cada servicio.

En particular estableció un régimen singular de tarifas para las extracciones de cordal, diferenciando los procesos en función de si se administra sedación, en este caso la tarifa máxima ascendería la 191 €, de aquellos en los que no se administre sedación cuya tarifa se reduciría a un máximo de 76 €.

Debe señalarse que el establecimiento de un régimen diferenciado de tarifas en los procesos de cirugía maxilofacial, con anterioridad a la autorización de la operación de concentración C/1438/24[44] dificulta acoger el argumento de IDF acerca de la incidencia de dicha concentración en las tarifas de cirugía maxilofacial establecidas en el acuerdo marco MA-SER4-24-002, todo eso sin

42 Se puede localizar con la siguiente ruta en la documentación Anexo III→ *2.Pliegos* → *1 PCAP NB-SER4-11-003.pdf* → *cláusula 3.3.1 (página 8).*

43 Se puede localizar con la siguiente ruta en la documentación Anexo II *Exp.contratación MA-SER4-20-003*→ *01.* PCAP *ME La-SER4-20-003* → página 38.

44 Informe y propuesta de resolución C/1438/24 (página 37) indica la ausencia de operadores alternativos en el mercado de prestación de servicios sanitarios privados a pacientes públicos sin internamiento. Por resolución de 3 de abril de 2024 la CNMC autorizó la operación de concentración consistente en la adquisición por parte de COSAGA (Grupo hospitalario RECOLETAS) del control exclusivo de su principal competidor Centro Médico El Carmen S.A. (Informe disponible en el sitio web www.cnmc.es/expedientes/c143824 )



Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

perjuicio de que de acuerdo a la información existente en el perfil del órgano de contratación[45], no consta que se presentaran ofertas al procedimiento.

2. **Contratación del acuerdo marco mediante procedimiento abierto con varios adjudicatarios de la prestación de servicios sanitarios en el área sanitaria de Ourense, Verín y el Barco de Valdeorras. Expediente número MA-SER4-24-002.**

El PCAP de este acuerdo marco incorporó un desglose en 13 servicios para los procesos de cirugía maxilofacial diferenciado los procesos, de forma similar al anterior procedimiento (Expediente número MA-SER4-20-003), en función de si se administra sedación, con tarifa máxima 191 €, o no se administre sedación con tarifa máxima 76€[46].

En lo que resulta de interés para la presente propuesta, la adjudicación[47] del lote 1 de este acuerdo marco a la UTE El Carmen-Cosaga, incluyó los siguientes importes:

- Extracción 1 cordal sin sedación en sillón 75,5€
- Cirugía de 2 cordales 105,70 €
- Proceso descartado 83 €
- Consulta 49,5 €"

Como señala la SUBDIC la controversia trae causa de un desacuerdo entre los socios de la mercantil IDF que tiene su origen en la comunicación[48] del nuevo sistema tarifario establecido en el acuerdo marco (MA-SER4-24-002) de cuyo lote 1 resultó adjudicataria la UTE Cosaga-El Carmen.

45 ANEXO II 6. Expediente situación a 21.07.26 (Contratos Públicos de Galicia procedimiento: 749831).

46 Se puede localizar con la siguiente ruta en la documentación *ANEXO I Exp.contratación MA-SER4-24-002 → 01.-Pliegos → 3. ANEXOPCAP.pdf (página3).*

47 ANEXO I apartado 5 (página 2).

48 (folio 283) correo sonia@cosaga.com a X.R.L. de fecha 07.05.25 (formato fecha inglesa).

El Pleno, a la vista del expediente, de la documentación aportada tanto por el denunciante como por el Sergas, concluye que el relato no alcanza el umbral de los indicios de un abuso de posición de dominio (Art. 2 de la LDC) por cuatro razones:

**1º-. La cifra del 55% que el denunciante señala como recortes respecto del precio, descansa en una comparación no homogénea.**

La tarifa de 154,54 €, vigente en el 2011 (expediente **NB-SER4-11-003**), correspondía a procesos de maxilofacial "cordal incluido", sin distinguir si se administraba o no sedación.

Los pliegos de 2020 (expediente **MA-SER4-20-003**) desglosaron esa tarifa en 11 servicios con un régimen de tarifas máximas específicas para cada servicio. Desglosaron la extracción cordal en función de si se administraba sedación o no: máximo de 191 € con sedación y de 76 € sin ella. El régimen diferenciado es, por lo tanto, anterior a la concentración C/1438/24, lo que dificulta, como señala la SUBDIC; imputarlo a ella.

Los pliegos de 2024 (expediente **MA-SER4-24-002**) continuaron la distinción en función de si es con sedación (tarifa máxima 191 €) o no se administre sedación (tarifa máxima 76 €)[49]. La diferencia de las tarifas del contrato precedente (NB-SER4-11-003), el acuerdo marco MA-SER4-24-002 incorporó un mayor desglose en los procesos de cirugía maxilofacial asociados a la extracción del diente cordal, lo que originó el rechazo de la factura B/250006 por importe 9.261,51€ emitida por IDF para COSAGA[50] por los servicios sanitarios del mes de mayo de 2025.

49 Se puede localizar con la siguiente ruta en la documentación *ANEXO I Exp.contratación MA-SER4-24-002 → 01.-Pliegos → 3. ANEXOPCAP.pdf (página3).*

50 Folio 849.

Recibida esta factura COSAGA advierte[51] que la misma no coincide con el importe de la relación de actividad del mes de mayo que, en su opinión, asciende a 8.132,62 €[52]. Dicha factura contiene línea de texto con los siguientes procesos y sus tarifas:

1º.- Extracción cordal sin sedación 75,5€

2º.- Procesos descartados 83€

3º.- Consulta 49,5€

4º.- Cordal Incluido extracción 154,54€

Los tres primeros procesos (1º, 2º y 3º) resultan compatibles con el importe de adjudicación del lote 1 del expediente MA-SER4-24-002[53] y el cuarto (4º) con el importe licitado en otro expediente el NB-SER4-11-003[54].

Así en fecha 8 de mayo de 2025 entre los socios se llega a un acuerdo parcial[55] (referido en las facturas reelaboradas como acuerdo operativo[56]) abonando Hospitales Cosaga S.L. el importe de 9.073,09 €.[57]

No obstante la empresa INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. manifiesta su desacuerdo con el resto por las nuevas tarifas comunicadas y lo expone en la denuncia presentada a la CNMC con fecha 28 de julio de 2025[58]:

51 Se puede localizar con la siguiente ruta en la documentación *ANEXO V CORREOS → 23_C-13 Correos MJesus Junio1.pdf*.

52 Se puede localizar con la siguiente ruta en la documentación ANEXO EXCEL → *04.Excel anexo al doc. 07* → 25_C-15 ANON_RUBAL.MAYO.25_SERGAS.ANTIGUO.xlsx.

53 Como ya indicamos se puede localizar estas tarifas con la siguiente ruta en la documentación*ANEXO I Exp.contratación MA-SER4-24-002 → 01.-Pliegos → 3. ANEXOPCAP.pdf (página3).*

54 Como ya indicamos se puede localizar esta tarifa con la siguiente ruta en la documentación Anexo III→ *2.Pliegos → 1 PCAP NB-SER4-11-003.pdf → cláusula 3.3.1 (página 8).*

55 Folio 588.

56 Folios 843 y 850.

57 Folio 852.

58 Folio 8. Comunicación CNMC-CNR GAL 48-30/25 INSTITUTO DENTAL Y FACIAL de fecha 4 de septiembre de 2025.

"imposición unilateral de tarifas inviables, comunicadas dos meses después del inicio del contrato marco con el SERGAS, con efecto retroactivo, y sin base objetiva. Concretamente la tarifa del procedimiento, que por sí sola justifica un 80% del volumen del total de procedimientos: "exodoncia de cordal sin sedación", sufre una reducción del 55% respecto de la tarifa previa, vigente desde el año 2011. Esta tarifa igualmente se encuentra entre un 48% y un 67% por debajo de la pinza de precios de referencia reconocidos por el propio SERGAS en otros contratos recientes, así como por otras administraciones públicas (Anexo POVISA, Anexo ley 7/2023 pág. 16583, Anexo BOJA págs. 45904/19 y 45904/63). Puede verse la comparativa del cambio en los mismos procesos (Anexo SERGAS MAYO PRECIOS NUEVOS y Anexo SERGAS MAYOR PRECIOS VIEJOS)"

Como señala acertadamente la SUBDIC, los desacuerdos que puedan surgir entre los socios de una empresa sobre los acuerdos de la cuantía del pago por la prestación de servicios que esa empresa realiza a alguno de sus socios debe de dirimirse ante los juzgados correspondientes de acuerdo con sus Estatutos y sus normas de funcionamiento internas.

No obstante en relación con la denuncia de INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. debe de hacerse la siguiente precisión: la manifestación de que la "exodoncia *de cordal sin sedación", sufre una reducción del 55% respecto de la tarifa previa, vigente desde el año 2011"* no resulta precisa, pues la tarifa que el PCAP establecía en el año 2011 (expediente el NB-SER4-11-003) por importe de 154,54 € correspondía a "PROCESOS DE MAXILOFACIAL (cordal incluido)" sin hacer distinción a si en estos procesos se administrase o no sedación[59] cuestión que resuelven los PCAP de 2020 (expediente MA-SER4-20-003)[60] y el PCAP de 2024 (expediente MA-SER4-24-002)[61] discriminado las

59 Se puede localizar esta tarifa con la siguiente ruta en la documentación Anexo III→ *2.Pliegos* → *1 PCAP NB-SER4-11-003.pdf* → *cláusula 3.3.1 (página 8).*

60 Se puede localizar con la siguiente ruta en la documentación: Anexo II *Exp.contratación MA-SER4-20-003*→ *01.* PCAP *MA-SER4-20-003.pdf* → página 38.

61 Se puede localizar estas tarifas con la siguiente ruta en la documentación: *ANEXO I Exp.contratación MA-SER4-24-002 → 01.-Pliegos → 3. ANEXOPCAP.pdf (página3).*



Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

tarifas en función de si se administra sedación en cuyo caso la tarifa asciende a 191€ de si no se administra, en cuyo caso la tarifa se reduce a 76 €.

Por último, hay que tener en cuenta que los precios aceptados por la UTE para la extracción "de cordal sin sedación" coinciden con los establecidos en el PCAP y que el alegado recorte de tarifas señalado por el denunciante compara, como vimos, procesos diferentes correspondientes a marcos contractuales distintos.

**2. La tarifa no es, de forma sustentada, "inviable" o "predatoria".**

El denunciante, INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L., no acerca un análisis de costes que permita sostenerlo, y aunque el denunciante afirma que:

> "Esta tarifa igualmente se encuentra entre un 48% y un 67% por debajo de la pinza de precios de referencia reconocidos por el propio SERGAS en otros contratos recientes, así como por otras administraciones públicas (Anexo POVISA, Anexo ley 7/2023 pág 16583, Anexo BOJA págs. 45904/19 y 45904/63)."[62]

las referencias que invoca (anexos POVISA, Ley 7/2023 y BOJA) no corresponden a servicios equivalentes a la "extracción de un cordal sin sedación en sillón". En este sentido señala la SUBDIC en su PR que:

> "En efecto, no es posible concluir la identidad entre los procesos objeto de controversia (extracción de 1 cordal sin sedación en sillón) con los referidos en el Anexo POVISA (Proceso GNA cirugía Maxilofacial), tampoco con ninguno de los incluidos en la página 16583 de la Anexo Ley 7/2023 ni con los incluido en el BOJA (Cirugía Oral y Maxilofacial_Consulta Domiciliaria)."

En cambio, sí resultan idénticas a las tarifas licitadas por el SERGAS en el contrato del área Sanitaria de Ferrol (AB-SER4-21-001)[63] y equivalentes a las del contrato con La

62 Folio 8. Comunicación CNMC-CNR GAL 48-30/25 INSTITUTO DENTAL Y FACIAL de fecha 4 de septiembre de 2025.

63 Se puede localizar con la siguiente ruta en la documentación: Anexo IV PRUEBAS → *Prueba nº1 PCAP* ab-ser4-21-001.pdf (página 37) https://www.contratosdegalicia.gal/licitacion?op=50&N=802466&lang=gl



Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Rosaleda (NB-SER4-16-001)[64], y consonantes con el informe del servicio promotor, que fundamenta las tarifas en los precios de mercado de la Comunidad Autónoma[65].

Es necesario indicar que no corresponde a este Pleno, en el ejercicio de sus funciones, sustituir el criterio del órgano de contratación sobre la suficiencia del precio (artículo 102.3 de la Ley 9/2017, de contratos del sector público, LCSP), cuestión que tiene su cauce natural en el recurso especial en materia de contratación (artículo 44 LCSP) y, en su caso, en la jurisdicción contencioso-administrativa. Consta que el pliego no fue impugnado por esta causa y que el escrito de interposición de la acción de nulidad presentado por IDF fue inadmitido por extemporáneo.

> **3.** Los procesos en discusión (27 de 68 registros de mayo de 2025 que la SUBDIC identificó como "extracción de cordal sin sedación") **fueron licitados por un importe máximo de 76 € y adjudicados a la UTE (Q3200085C) por 75,50 €, y el SERGAS los abonó a la UTE[66] en ese mismo importe para Extracción Cordal sin sedación y 105,70 € en caso de extracción de dos cordales sin sedación**.

La SUBIC analizó la trazabilidad completa de la facturación emitida por INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. correspondiente al mes de mayo de 2025, fecha en la que el acuerdo marco MA-SER4-24-002 ya se encuentra en ejecución, y que es el momento en el que se manifiesta la discrepancia[67], para eso la SUBDIC solicitó de INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. el listado completo de su actividad correspondiente al mes de

64 Se puede localizar con la siguiente ruta en la documentación: Anexo IV PRUEBAS → *Prueba nº2 PCAP SER4-16-001 La Rosaleda.pdf*
https://extranet.sergas.es/cadmoweb/cadmo_web/detallecontratacion342010.aspx?idpaxina=70003&seccion=0&IdExpediente=67546, actualmente en un proceso de migración.

65 "El establecimiento de las tarifas se determinó en base a los precios de mercado en esta Comunidad Autónoma, teniendo en cuenta todos los contratos vigentes subscritos por el Servicio Gallego de Salud con los diferentes centros sanitarios, junto con las Resoluciones de Autorización de uso para todas las prestaciones de servicios asistenciales (...)"Se puede localizar con la siguiente ruta en la documentación: *ANEXO I Exp.contratación MA-SER4-24-002 → 01.-Pliegos → 4.-Informe órgano Promotor.pdf (página21).*

66 Folios 1201 a 1208 y Pieza separada de confidencialidad (9).

67 Folio 838. El denunciante INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. señala el mes de mayo como punto de inflexión al afirmar "2.2. Mayo 2025 (punto de inflexión)".

mayo de 2025[68], y procediendo la SUBDIC a reconstruir la misma a partir del registro facilitado por la empresa INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. y de la conciliación posterior del mismo con el listado de COSAGA.

Después de este trabajo de cotejo y comprobación la SUBDIC concluyó lo siguiente:

> "Uno: Que el **listado completo de actividad de mayo de 2025** contiene un total de 68 registros, en los cuáles se aprecia que en 27 existe una discrepancia entre los importes facturados[69] por IDF (B32502221) a COSAGA (B32020067) y los validados por esta última.
>
> Dos: Que, en esencia, **la discrepancia se produce en los procesos** dispensados a los pacientes con ordinales 7, 15, 19 ,20, 22, 24, 26, 27, 28, 29, 31, 33, 37, 46, 50, 51, 53, 55, 57, 58, 60, 61, 62, 64, 65 y 66 que COSAGA define como **Extracción Cordal sin sedación**[70] y que IDF únicamente identifica como Exodoncia cordal SERGAS[71]."

La SUBDIC, por lo tanto, verificó la trazabilidad de la facturación mensual (547.566,80 € abonados por el SERGAS frente a 547.566,80 € facturados por la UTE). La UTE no retiene, por lo tanto, margen alguno respecto de las tarifas efectivamente percibidas del órgano de contratación, lo que excluye un esquema de abrazo de márgenes o de precio de transferencia exclusorio y hace que la tarifa no pueda ser apreciada como unilateralmente fijada por la UTE. Como señala la SUBDIC:

> "(...) a la vista de los documentos aportados por la denunciante, de los solicitados por la SUBDIC en el desarrollo de la IR, así como de los obtenidos a través de

68 Folios 1155 y ss y pieza separada de confidencialidad y (8)..

69 Folio 849. Factura B/2050006 fecha 30/05/2025.

70 Folio 846; Se puede localizar con la siguiente ruta en la documentación: Pieza separada de confidencialidad → *1.Resp.Instituto Dental a Req (1) información (DOC. 7) _27.10.25* → 19_C-11a SERGAS MAYO PRECIOS NUEVOS.pdf; Se puede localizar con la siguiente ruta en la documentación: *ANEXO EXCEL (Confidencial)* → *Anexo al doc. 7* → 26_C-15 RUBAL.MAYO.25_SERGAS.ANTIGUO.xlsx

71 Se puede localizar con la siguiente ruta en la documentación: Pieza separada de confidencialidad → 8 Archivos adjuntos a contestación IDF 27.07.26 (Doc.34) → Anexo 1. listado mayo 2025 con plantilla FIRMADO; y se puede localizar con la siguiente ruta en la documentación: *ANEXO EXCEL (Confidencial)* → *Anexo al doc. 34* → 6_Anexo 1. listado mayo 2025 con plantilla.xlsx



Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

registros públicos, no se apreciaron inconsistencias entre los importes que el SERGAS contrató a la UTE y los que COSAGA pretendió abonar a IDF por lo que, al carecer de justificación la existencia de abuso de posición de dominio por imposición de tarifas predatorias, la negativa para percibir el importe pendiente de facturación[72] adopta el carácter de decisión autónoma de carácter empresarial y decae la invocada urgencia por riesgo de cierre de actividad por causa de conducta anticompetitiva con vulneración de la LDC."

Sobre el riesgo de cierre de la actividad hay que señalar que consultados los datos y ARDAN Información empresarial del Consorcio de la Zona Franca de Vigo los ingresos de explotación de la empresa INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. durante el año 2023 fueron de 471.114 euros, durante el año de 2024 fueron 477.294 euros y durante el año 2025, 433.316 euros, lo que confirma las declaraciones de la SUBDIC. Este último año 2025, de acuerdo con esta misma fuente, la rentabilidad económica de la empresa INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. fue del 20,29% superior a la de los años anteriores (6,51% en el año 2023 y 15,34% en el año 2024) y el resultado del ejercicio 2025 (41.377 euros) superior al de los años 2023 (3.642 euros) y 2024 (27.704 euros), lo que corrobora la tesis de la SUBDIC.

**4.** La discrepancia de importes de mayo de 2025 se refiere a la aplicación de un nuevo cuadro tarifario en el marco de un desacuerdo entre sociedades, una de ellas (COSAGA) copartícipe de IDF, que se resolvió parcialmente mediante el acuerdo operativo de 8 de mayo de 2025 y el pago de 9.073,09 €.

72 Folio 637. Manifestación responsable., en ella declara "MANIFIESTA, BAJO SU RESPONSABILIDAD:

1. Que durante los meses de julio y agosto de 2025 decidió no emitir/facturar sus honorarios profesionales por trabajos efectivamente realizados para la sociedad por importe de 6.818,56 € (seis mil ochocientos dieciocho euros con cincuenta y seis céntimos) y 4.902,50 € (cuatro mil novecientos dos euros con cincuenta céntimos) respectivamente.

2. Que esta decisión se adoptó exclusivamente por razones de tesorería, con fines de evitar el cese de la actividad asistencial mientras se resuelve la situación denunciada ante la CNMC.

3. Que el citado importe permanece pendiente de facturación y cobro, sin que exista compensación o condonación, y que se facturará cuando la situación financiera lo permita o sea requerido por la autoridad competente."

Como ya señalamos en el antecedente tercero de esta Resolución en el Borrador sin firmar de "Acuerdo de socios entre los socios e Instituto Dental y Facial S.L." (folio 18 a 36) entre los compromisos de los socios se encuentra

> "6.1. CO.SA.GA. COOPERATIVA SANITARIA DE GALICIA, a efectos de contribuir a la buena marcha del negocio, **se compromete a ceder a la Sociedad**, **de ser posible**, **cualquier convenio que tenga a la fecha acordado, o que acuerde en el futuro, con el SERGAS o con cualquier otra administración pública o institución privada,** en relación a los servicios de cirugía maxilofacial y odontología en la provincia de Ourense.
>
> **De no ser posible la cesión de los convenios** por su naturaleza o por cuestiones de índole legal, **COSAGA tiene la obligación de subcontratar a la Sociedad de forma preferente y en exclusividad para prestar los servicios de cirugía maxilofacial y odontología derivados de los convenios y de haccerlo por un precio equivalente a la contraprestación que vaya a recibir de las administraciones públicas** o de las instituciones privadas." (énfasis añadido)

Este acuerdo que el denunciante manifiesta que está en ejecución obliga a COSAGA a subcontratar a IDF (de la que es socio como vimos) los servicios de cirugía maxilofacial y odontología derivados de los convenios que tenga acordados, o que acuerde en el futuro, con el SERGAS y a hacerlo por un precio equivalente a la contraprestación que vaya a recibir de las administraciones públicas. En este sentido indica la SUBDIC en su PR que "no se apreciaron inconsistencias entre los importes que el SERGAS contrató a la UTE y los que COSAGA pretendió abonar a IDF"

Se trata de un acuerdo entre socios que determina que la forma de retribución de los trabajos a IDF estará condicionado a la prestación que por ese servicio recibirá COSAGA del SERGAS, por lo que dicha retribución estará condicionada por las tarifas que fijen los pliegos de esa licitación. En este caso, como vimos, los desacuerdos entre los socios se produjeron por cambios en el sistema tarifario fijado en la licitación por el SERGAS a consecuencia de un desglose de los procesos de cirugía maxilofacial, de tal manera que

los cambios en los abonos de los servicios a INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L. no son consecuencia de una decisión de la UTE denunciada por su posición en el mercado sino de la nueva determinación de tarifas en el PCAP.

Como señala la SUBDIC en su PR "(...) a la vista de los documentos aportados por la denunciante, de los solicitados por la SUBDIC en el desarrollo de la IR, así como de los obtenidos a través de registros públicos, no se apreciaron inconsistencias entre los importes que el SERGAS contrató a la UTE y los que COSAGA pretendió abonar a IDF por lo que, al carecer de justificación la existencia de abuso de posición de dominio por imposición de tarifas predatorias, la negativa para percibir el importe pendiente de facturación adopta el carácter de decisión autónoma de carácter empresarial y decae la invocada urgencia por riesgo de cierre de actividad por causa de conducta anticompetitiva con vulneración de la LDC"

**B) Sobre las restantes conductas imputadas (extensión telefónica, desvío de pacientes, modelo de comisiones y aprovechamiento de la infraestructura).**

La PR no analiza de forma singularizada estas imputaciones, por lo que el Pleno debe dar respuesta motivada a cada una de ellas:

> **1.- Ausencia de una teoría del daño concurrencial.** El artículo 2 LDC protege el proceso competitivo, no la posición de cada competidor: la competencia por los méritos puede conducir a la salida del mercado de operadores menos eficientes, y solo es abusiva la conducta apta para producir efectos de exclusión mediante medios distintos de los de la competencia normal (STXUE de 27 de marzo de 2012, Post Danmark I, C-209/10; de 6 de septiembre de 2017, Intel, C-413/14 P; y de 12 de mayo de 2022, Servizio Elettrico Nazionale, C-377/20). Los hechos descritos (supresión de la extensión en la centralita, criterios de reasignación de pacientes, reparto de comisiones) se refieren a la organización interna de la unidad que la empresa INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L. gestiona en virtud de su acuerdo con los socios, y no a una restricción del acceso de IDF a un insumo o a un mercado en el que compita con la UTE.


Instituto Gallego del Consumo y de la Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

**2.- INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. no actúa en el mercado afectado como operador alternativo.** Segundo consta en el expediente, IDF no concurrió autónomamente al acuerdo marco MA-SER4-24-002 ante el SERGAS; su actividad se desarrolla como subcontratista de la UTE y como entidad participada por uno de sus integrantes. Un eventual cierre del mercado exigiría identificar un rival, real o potencial, excluido de la oferta al SERGAS, y la descripción de la denuncia revela, antes bien, un conflicto entre los socios de la propia IDF, que se debe dirimir conforme a sus estatutos y, en su caso, ante la jurisdicción mercantil.

**3.- Aprovechamiento de la infraestructura.** La pretensión de que la UTE se beneficia sin contraprestación de las inversiones realizadas por INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L. entre 2019 y 2020 se formula expresamente como explotación de la dependencia económica (artículo 16.2 LCD) y asienta en el pacto de socios que, según reconoce el propio denunciante, no se formalizó en escritura. Es una cuestión contractual y societaria que no adquiere relevancia jurídico-concurrencial sin que exista una afectación al interés público, que no se acredita (apartado 4.3.2 de esta Resolución).

**4.- Desvío de pacientes.** La denuncia se limita a afirmar que la UTE reasigna los pacientes "siguiendo criterios desconocidos"[73], sin acercar datos sobre volumen de derivaciones por centro, su evolución o los volantes afectados, y sin que la ampliación de datos solicitada y las sucesivas reiteraciones de IDF (escritos de enero[74] y febrero de 2026[75]) incorporaran hechos nuevos. Además, la derivación responde al diseño del acuerdo marco, en el que el SERGAS es el único con poder de decisión sobre la modalidad de contratación y las condiciones (apartado 3.1 de esta Resolución) por lo que no cabe imputarla sin más a una estrategia unilateral de la UTE.

73 Folio 8.

74 Folios 959 a 960.

75 Folios 961 a 964.

Por todas estas razones el Pleno no aprecia que esa controversia, de naturaleza contractual y societaria entre socios, tenga aptitud para excluir competidores del mercado y poder calificarla como un supuesto de abuso de posición de dominio del art. 2 de la LDC.

#### *4.3.2.- Falseamiento de la libre competencia por actos desleales que afecten al interés público (Art. 3 de la LDC).*

El art. 3 de la LDC (Falseamiento de la libre competencia por actos desleales) declara que:

> "La Comisión Nacional de la Competencia o los órganos competentes de las Comunidades Autónomas conocerán en los términos que la presente Ley establece para las conductas prohibidas, de los actos de competencia desleal que por falsear la libre competencia afecten al interés público."

El artículo 3 de la LDC establece la prohibición de actos de competencia desleal que por falsear la libre competencia afecten al interés público, por lo que tutela el interés público de existencia de competencia efectiva en los mercados.

Del tenor literal del precepto se deduce que incurren en dicha prohibición las conductas que cumplen, acumulativamente, los tres requisitos siguientes:

a) que constituyan un acto de competencia desleal;

b) que falseen la libre competencia; y

c) que afecten al interés público.

La doctrina mayoritaria considera que, desde un punto de vista sustantivo, son necesarias para la aplicación del ilícito previsto en el art. 3 de la LDC la presencia de dos condiciones: un acto de competencia desleal que afecte al interés público por falsear significativamente la competencia en el mercado.

Como señaló la CGC en las Resoluciones de 15 de noviembre de 2024[76], de 8 de julio de 2020[77] y de 11 de noviembre de 2021[78]:

> "En muchas ocasiones se consideraba que para apreciar la concurrencia del ilícito del artículo 3 de la LDC se debería calificar en primer lugar si se trataba de un acto de competencia desleal, para a continuación pasar a ver si afectaba al interés público, de tal manera que no concurriendo lo primero ya no se analizaba lo segundo. Con todo, desde hace años tanto las resoluciones de la Autoridad Nacional de la competencia (Resolución del TDC de 4 de diciembre de 1998 Expte. R 332/98 Porvasal; Resolución de la CNC de 13 de marzo de 2008 Expte. R 718/07 Puertos de Andalucía; Resolución de la CNC de 11 de marzo de 2008 Expte. S/0041/08 Tu billete; Resolución de la CNC de 15 de diciembre de 2011 Expte. S/0350/11 Asistencia en carretera, entre otras) como sectores de la doctrina científica consideran que debe analizarse en primer lugar si la conducta investigada es apta para afectar al interés público por falsear significativamente la competencia para después analizar si es un acto de competencia desleal"

Así lo ha sostenido el Tribunal Supremo, que exige analizar de forma autónoma, primero, la existencia de un acto desleal con arreglo a la LCD y, después, si este perturba el interés público tutelado por la LDC (STS de 15 de marzo de 2016, asunto Gas Natural; STS de 25 de octubre de 2016, asunto Endesa, expediente S/0304/10).

En este caso es evidente que no existe ni prueba ni indicio alguno de que concurran los tres elementos necesarios para la concurrencia del tipo de la infracción del art. 3 de la LDC (acto de competencia desleal, que falsee la libre competencia y que afecte al interés público).

Como señala la SUBDIC en su propuesta, ya que se trata, como ya indicamos, de discrepancias o desacuerdos entre socios en el ámbito de su actividad profesional en el marco de la ejecución de un acuerdo marco de un contrato público del Sergas, lo que no

76 Expte. 9/2024 – Licitación servicios limpieza,desinfección y gestión residuos.

77 Expte. 3/2020 – Arriva Noroeste S.L., en la actualidad Arriva Galicia.

78 Expte- 3/2021, licitación Universidad de Vigo.

alcanzaría para cumplir los requisitos del art. 3 de la LDC. Como indicó la CGC en la Resolución 10/2029 Venta de prensa y revistas al margen del distribuidor exclusivo, de 26 de diciembre de 2019 que "(...) lo que parece evidente es que nos encontramos, aunque presuntamente, en una conducta potencialmente lesiva para los intereses privados de operadores económicos que traerían causa en un ilícito desleal, pero difícilmente reconducible a la exigencia de afectación del interés público que es el requisito *sine qua non* de la intervención de las Autoridades de competencia respecto de estas prácticas privadas, cuya licitud debería acreditarse adecuadamente".

La denuncia tampoco aporta argumentos con claridad suficiente para concluir que los desacuerdos de precios entre socios en la ejecución de la subcontratación produzcan una afectación del interés público ni la PR identifica efectos de esos desacuerdos sobre la estructura competitiva del mercado. A esto se suma que, como indica la PR, el denunciante puede establecer con los denunciados los pactos, cláusulas y condiciones que tengan por convenientes con arreglo al principio de libertad de pacto (artículo 1255 del Código Civil), y que los desacuerdos entre los partícipes de una sociedad se resolverán conforme a sus estatutos y, de ser el caso, ante la jurisdicción mercantil. No se aprecian, por lo tanto, indicios de infracción del artículo 3 LDC.

La SUBDIC señala en su PR que las discrepancias o desacuerdos existentes advertidos no tienen encaje dentro del ámbito del Derecho de la Competencia, al no identificarlas en ninguno de los supuestos establecidos por los artículos 1, 2 o 3 LDC, por el contrario podrían estar referidos a conflictos societarios que se deberían dirimir en el ámbito de la jurisdicción mercantil.

A la vista de todo lo anterior expuesto, no procede la incoación de un expediente sancionador por los hechos investigados al no apreciarse indicio alguno de infracción de los artículos 2 y/o 3 LDC que supongan infracción alguna 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 derivado del expediente CNR GAL 48-30/25 (Instituto dental y facial) por no existir indicios fundados de infracción, en los términos previstos por el artículo 49.3 LDC, sin perjuicio de que la aparición de nueva información al respecto podría dar lugar a nuevas actuaciones y, en su caso, a una valoración diferente de los hechos.

**Segundo.-** Comunicar esta resolución a la Subdirección de Investigación y a las partes en el expediente, haciendo 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.