RESOLUCIÓN 13/2026 – Instituto Dental y Facial

En Pleno

ASISTENTES

D. Ignacio López-Chaves Castro, presidente

D. Daniel Neira Barral, Vogal/Secretario

Dª. Mª Teresa Cancelo Márquez, Vogal

En Santiago de Compostela ao 21 de outubro de 2026

A Comisión Galega da Competencia (CGC) coa composición arriba indicada e sendo relator D. Daniel Neira Barral dita a presente Resolución en relación co Expediente: D 14 2015 INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. o cal tivo orixe nunha comunicación non regulada de data 5 de setembro 2025 da Dirección de Competencia da Comisión Nacional dos Mercados e da Competencia (CNMC) na que remitiu á Subdirección de Investigación da Comisión Galega da Competencia (SUBDIC).

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Índice

1.- ANTECEDENTES DE FEITO....3
2.- INTERESADOS....28
3.- MERCADO AFECTADO....30
3.1.- Mercado de Produto....32
3.2.- Mercado xeográfico....35
4. FUNDAMENTOS DE DEREITO....37
4.1. Competencia para Resolver....37
4.2.- Obxecto da resolución e proposta do órgano instrutor (PR)....38
4.3.- Valoración do Pleno....39
4.3.1.- Abuso de posición de dominio (Art. 2 da LDC)....40
4.3.2.- Falseamento da libre competencia por actos desleais que afecten ao interese público (Art. 3 da LDC)....57

Resolve

1.- ANTECEDENTES DE FEITO

PRIMEIRO.- Con data 5 de setembro de 2025 a Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia (CNMC) remitiu comunicación á Subdirección de Investigación da Comisión Galega da Competencia (SUBDIC), no marco da cooperación non regulada entre os órganos de defensa da competencia. Coa devandita comunicación a CNMC acompaña as denuncias presentadas con datas 28 de xullo e 12 de agosto de 2025 por parte da empresa INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. (en adiante IDF) contra Recoletas S.L.U., Centro Médico El Carmen e Hospitales COSAGA S.L., como consecuencia da operación de concentración C/1438/24[1].

A CNMC sinala nesa comunicación non regulada (CNR) que "Nos seus escritos, Instituto Dental y Facial, S.L. denuncia un posible incumprimento da Resolución C/1438/24, do 3 de abril de 2024, así como unha serie de prácticas realizadas polo Centro Médico El Carmen e Hospitales COSAGA S.L. que, segundo o denunciante, supoñerían a exclusión deste no mercado de servizos de cirurxía maxilofacial financiados polo SERGAS en réxime de concerto, incluíndo consultas, probas, cirurxías e seguimento, en Ourense."

Sinala a CNMC que o segundo asunto non excedería do ámbito territorial da Comunidad autónoma de Galicia polo que, en aplicación do previsto na Lei 1/2002, de 21 de febreiro, de Coordinación das competencias do Estado e as Comunidades Autónomas en materia de Defensa da Competencia, traslada a devandita información á CGC para que se realicen as actuacións que considere oportunas informando á Dirección de Competencia da CNMC.

SEGUNDO.- Neste bloque documental da CNR remitida á SUBDIC, por unha banda a CNMC inclúe o documento titulado "DENUNCIA ANTE A CNMC POR CONDUTAS

1 Folio 1.

PROHIBIDAS (ARTS. 1, 2 E 59 LDC[2]") (folios 6 e ss), en cuxo apartado 3.2.2 (folio 8) a empresa denunciante INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. argumenta a exclusión operativa do Instituto en base aos seguintes eixos argumentais:

> *"a) **Tarifas predatorias**: imposición unilateral de tarifas inviables, comunicadas dous meses despois do inicio do contrato marco co SERGAS, con efecto retroactivo, e sen base obxectiva. Concretamente a tarifa do procedemento, que por si soa xustifica un 80% do volume do total de procedementos: "exodoncia de cordal sen sedación", sofre unha redución do 55% respecto da tarifa previa, vixente desde o ano 2011. Esta tarifa igualmente atópase entre un 48% e un 67% por baixo da pinza de prezos de referencia recoñecidos polo propio SERGAS noutros contratos recentes, así como por outras administracións públicas (Anexo POVISA, Anexo lei 7/2023 páx 16583, Anexo BOJA páxs. 45904/19 e 45904/63). Pode verse a comparativa do cambio nos mesmos procesos (Anexo SERGAS MAIO PREZOS NOVOS e Anexo SERGAS MAIO PREZOS VELLOS)*
>
> *b) **Supresión da extensión telefónica da unidade**: o 28/4/2025 a UTE deixou ao Instituto sen número interno na nova central, de modo que xa non figura como servizo propio de HOSPITALES COSAGA e só pode ser localizado a través do conmutador xeneral, evidenciando a súa marxinación dentro da estrutura. (Anexo Correo Sonia Central)*
>
> *c) **Desvío de pacientes**: independentemente do que o paciente ou o dentista remitente indica no volante de derivación, a UTE reatribúe ao paciente seguindo criterios descoñecidos.*
>
> *d) **Modelo de xestión baseado na repartición de comisións**: substitución da lóxica clínica e empresarial, no que se refire á xestión da unidade, por meros obxectivos de repartición de beneficios a curto prazo ("comisións"), sen estar estes soportados por ningún tipo de cálculo económico, e sen ter en conta ningún parámetro de atención ou calidade.*

2 Lei 15/2007, de 3 de xullo, de Defensa da Competencia. En diante LDC.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

*e) **Infraestrutura xa existente no Instituto**: Todo o investimento necesario para a cirurxía maxilofacial en HOSPITALES COSAGA foi realizada entre 2019-2020 polo INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, que segue asumindo integramente eses custos. A UTE benefíciase das devanditas instalacións sen contraprestación, o que constitúe unha explotación abusiva da dependencia económica do Instituto (art. 16 LCD).*

*f) **Proba de intencionalidade**: En reunión do 26 de marzo 2025, a Dirección, ademais de indicar que non respectaría os compromisos do pacto de socios, respondeu á pregunta de por que non se permitiu ao Instituto concorrer como empresa independente á licitación MA-SER4-24-002 do SERGAS coa expresión literal: «e que imos? ti e eu a unha guerra para baixar os prezos?». [G1] (Soporte sonoro dispoñible a requirimento da CNMC).“*

TERCEIRO.- A Comunicación non regulada (CNR) contén, entre outros, os seguintes documentos relevantes:

• **ANEXO: Borrador sen asinar de ”Acordo de socios entre os socios e Instituto Dental Y Facial S.L.”**[3] no que aparece a data ”*** de xullo de 2019” e o nome On Tax & Legal no que se recolle o texto dun acordo entre:

a) Dunha parte:

*(i) INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L., sociedade constituída, nesta mesma data de acordo coa lexislación española en escritura pública outorgada ante o 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 calidade de Administrador Único da citada sociedade, en virtude de escritura de constitución antes referida. En diante, a “Sociedade“.*

b) E doutra parte,

(ii) UMALMEDICA, S.L. con C.I.F. B-32.437.022 sociedade constituída de acordo coa lexislación española, con domicilio social en C/ Saenz Dez 3, Policlínico Santa

3 Folios 18 a 36.

Cristina, C.P. 32003, Ourense, representada por D. X.R.L. con DNI 44.834.996-S en calidade de Administrador Único da citada sociedade, en virtude da escritura de Constitución da Sociedade do 28 de xaneiro de 2013 outorgada ante o Notario de Santiago D. M.R.L. con número 149 do seu Protocolo. En diante, "UMALMEDICA".

(iii) CO.SA.GA. COOPERATIVA SANITARIA DE GALICIA, con C.I.F. F-32.020.067, constituída de acordo coa lexislación española, con domicilio social en C/ Saez Díez 11, C.P. 32003, Ourense, representada por D. [***] con DNI [***] en calidade de [***] da citada sociedade, en virtude de [***]. En diante, "COSAGA".

Entre os compromisos que asumirían as partes coa firma do borrador inclúense os seguintes[4]:

"6. Compromisos dos Socios

As partes constituíron a Sociedade co obxectivo de compartir a explotación da actividade da cirurxía maxilofacial e a odontoloxía na provincia de Ourense cun compromiso de exclusividade entre elas que se regula de acordo co que se dispón seguidamente nesta estipulación.

> *6.1. CO.SA.GA. COOPERATIVA SANITARIA DE GALICIA, a efectos de contribuír á boa marcha do negocio,* ***comprométese a ceder á Sociedade, de ser posible, calquera convenio que teña á data acordados, ou que acorde no futuro, co SERGAS ou con calquera outra administración pública ou institución privada,*** *en relación aos servizos de cirurxía maxilofacial e odontoloxía na provincia de Ourense.*
>
> ***De non ser posible a cesión dos convenios*** *pola súa natureza ou por cuestións de índole legal,* ***COSAGA ten a obrigación de subcontratar á Sociedade de forma preferente e en exclusividade para prestar os servizos de cirurxía maxilofacial e odontoloxía derivados dos convenios*** *e de* ***facelo por un prezo equivalente á contraprestación que vaia recibir das administracións públicas*** *ou das institucións privadas.*

4 Folios 24 e 25.

6.2. INSTITUTO DENTAL Y FACIAL comprométese a prestar o servizo de cirurxía maxilofacial e de odontoloxía que lle fose cedido ou subcontratado por COSAGA de forma dilixente.

6.3. CO.SA.GA. COOPERATIVA SANITARIA DE GALICIA comprométese a non desenvolver ningunha actividade dentro do ámbito da cirurxía maxilofacial e a odontoloxía no ámbito xeográfico da Provincia de Ourense.

6.4. UMALMEDICA comprométese a non desenvolver actividade algunha en competencia co Negocio no ámbito xeográfico da Provincia de Ourense.

6.5. X. R. como administrador único da Sociedade, comprométese a non desenvolver actividade algunha en competencia co Negocio no ámbito xeográfico da Provincia de Ourense.

6.6. No caso de que INSTITUTO DENTAL Y FACIAL non puidese ou non quixese cubrir o servizo de cirurxía maxilofacial ou de odontoloxía para COSAGA na provincia de Ourense, e iso supuxese un problema para COSAGA, liberaría a esta última do seu compromiso de contratación en exclusividade coa primeira." (énfase engadido)

Conforme ao referido texto inclúese a obriga de subcontratar a IDF os servizos de cirurxía maxilofacial e odontolóxica derivados dos convenios que COSAGA (teña á data acordados ou acorde no futuro en relación aos servizos de cirurxía maxilofacial e odontolóxica na provincia de Ourense) por prezo equivalente á contrapartida que vaia recibir das administracións públicas ou das institucións privadas.

- **ANEXO: ACCIÓN DE NULIDADE ACORDO MARCO.**

Este documento[5] recolle o escrito de 23 de xullo de 2025 no que D. X.R.L., en nome e representación da empresa INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, SL, interpón acción de nulidade contra o acordo Marco MA-SER4-24-002.

5 Folios 38 a 61.

Sinala como motivos de impugnación os seguintes[6]:

-O establecemento de criterios de adxudicación opacos e non clarificados.

-Opacidade no procedemento de licitación e publicacións levadas a cabo no mesmo.

Con data 1 de agosto de 2025 o xerente do Servizo Galego de Saúde inadmite o recurso por consideralo extemporáneo[7]

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

Aparecen os referidos Estatutos na escritura de constitución de sociedade INSTITUTO DENTAL E FACIAL outorgada o 23 de xullo de 2019 ante o notario F.M.-G.F., número 1222, do seu protocolo.

Constitúen a referida sociedade as mercantís UNALMEDICA S.L. e COOPERATIVA SANITARIA DE GALICIA, S. Coop. Galega, sendo o administrador único da primeira delas D. X.R.L..

A mercantil UNALMEDICA S.L. aporta a cantidade de 40.500 euros, e adxudícanselle 40.500 participacións, e a mercantil COOPERATIVA SANITARIA DE GALICIA, S. Coop. Galega aporta 9.500 EUROS e adxudícanselle 9.500 participacións sociais.

O administrador designado da sociedade é D. X.R.L..

CUARTO.- Con data 12 de agosto de 2025 a empresa INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, SL presenta escrito denominado "Ampliación e solicitude de medidas cautelares urxentes (art. 54 LDC) — Denuncia ref. 20250300000065565501 do 28 de Xullo de 2025"[9]

Como sinala a SUBDIC na súa Proposta de Resolución de data 14 de setembro de 2026 (en adiante PR) entre o contido do escrito e para os efectos da cualificación dos feitos

6 Folio 51.

7 Folios 634 a 636.

8 Folios 541 e ss.

9 Folios 584 a 598.

do expediente, resultan de interese os seguintes apartados do expositivo 6 (solicitude de medidas cautelares urxentes) do referido escrito no que "Ao amparo do **art. 54 LDC (e, subsidiariamente, do art. 56 LPAC), interésase a adopción inmediata** das seguintes medidas cautelares para evitar un dano de imposible ou moi difícil reparación no horizonte **< 40 días**":

> "a) **Prórroga provisional das condicións/prezo vixentes a 29-02-2025**; na relación **UTE–Instituto** para a actividade de **cirurxía maxilofacial,** con **vixencia inicial de 60 días, prorrogable** polo Consello ata que se dite resolución neste expediente ou recaia **resolución xudicial firme** que estableza un marco distinto."[10]

QUINTO.- Con data 16 de setembro de 2025, a SUBDIC recibe ampliación da CNR que contén comunicación de IDF á CNMC do 9 de setembro de 2025 e na que achega documentación adicional entre a que se sinala a inadmisión por extemporáneo do escrito de interposición ante o órgano de contratación da acción de nulidade contra o acordo Marco MA-SER4-24-002[11] e unha declaración responsable na que D. X.R.L., na sua condición de Administrador e profesional do INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. manifesta:

> "1. Que durante os meses de **xullo e agosto de 2025** decidiu **non emitir/facturar os seus honorarios profesionais** por traballos efectivamente realizados para a sociedade **por importe de 6.818,56 € (seis mil oitocentos dezaoito euros con cincuenta e seis céntimos) e 4.902,50 € (catro mil novecentos dous euros con cincuenta céntimos)** respectivamente.
>
> 2. Que esta decisión se adoptou **exclusivamente por razóns de tesourería**, co fin de **evitar o cesamento** da actividade asistencial mentres se resolve a situación denunciada ante a CNMC.

10 Folio 585.

11 Os xa citados Folios 634 a 636.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

3. Que o citado importe **permanece pendente de facturación e cobranza**, sen que exista compensación ou condonación, e que se facturará cando a situación financeira o permita ou sexa requirido pola autoridade competente. (...)"[12]

SEXTO.- Con data do 22 de setembro de 2025, D. X.R.L., en calidade de administrador de INSTITUTO DENTAL Y FACIAL S.L. presenta no Instituto Galego do Consumo e da Competencia formulario de denuncia ante a CGC no que expón:

"O **28/07/2025** presentouse **denuncia** ante a **CNMC** por condutas restritivas no mercado sanitario de Ourense, ampliada o **12/08** e **09/09/2025**, con solicitude de cautelares. Mediante comunicación de **18/09/2025**, a **CNMC** indicou que:

(i) os **incumprimentos de compromisos** da Resolución **C/1438/24** analízanse no seu expediente de vixilancia e,

(ii) as **demais condutas** trasládanse a esa **Comisión Galega da Competencia (CGC)** por razón territorial(...)"[13]

e solicita que pola SUBDIC se incoasen dilixencias previas/expediente sancionador fronte a Recolectas Red Hospitalaria, S.L., HOSPITALES COSAGA, S.L. e Centro Médico El Carmen, S.A., por posibles infraccións do art. 2 LDC e do art. 16.2 LCD (e, subsidiariamente, do art. 17.2.c) LCD) así como a adopción de medidas cautelares[14]

Como sinala a SUBDIC, nos feitos esenciais do escrito a empresa reproduce os que xa foron denunciados á CNMC e que, en síntese, constitúen un presunto peche de mercado non explícito por marxinación estratéxica de operador alternativo no servizo de cirurxía maxilofacial concertada en Ourense. Esta conduta que sería despregada pola UTE El Carmen-COSAGA, que é a adxudicataria do Acordo Marco MA-SER4-24-002, vulneraría presuntamente o art. 2 LDC ao establecer prezos/condicións non equitativas, marxinación da unidade, desvío de derivacións e dependencia económica dos cales se vería afectado o operador alternativo INSTITUTO DENTAL Y FACIAL S.L.

12 Folio 637.

13 Folio 653.

14 Folio 655.

O formulario de denuncia, no que o IDF declara condición de interesado, acompáñase de diversa documentación (folios 653 e ss) entre a que se atopa escrito no que solicita da SUBDIC a apertura de dilixencias previas, incoación de expediente sancionador e imposición de medidas cautelares, entre as que se inclúe o mantemento do prezo/condicións vixentes a 29 de febreiro de 2025 entre a UTE e INSTITUTO DENTAL Y FACIAL S.L. (IDF)

SÉTIMO.- Con data 6 outubro de 2025, a representación de IDF presenta un documento denominado "ADDENDUM / PRECISIÓN Y URGENCIA — EXPEDIENTE CNR-GAL-48-30/25" cuxa finalidade afirma que é:

> (i) reforzar o encaixe dos feitos baixo os arts. 2 e 3 da Lei de Defensa da Competencia (LDC),
>
> (ii) acreditar o risco certo de cesamento operativo por causa directa das condutas denunciadas e
>
> (iii) concretar medidas cautelares e dilixencias proporcionais que aseguren a eficacia da instrución[15].

OITAVO.- Con data 23 de outubro de 2025 a SUBDIC, co obxecto de analizar unha presunta conduta anticompetitiva da que serían responsables Recolectas Rede Hospitalaria S.L., Hospitales COSAGA S.L. e Centro Médico El Cármen S.A., solicitou da denunciante (INSTITUTO DENTAL Y FACIAL S.L.) que achegase determinada documentación complementaria que permitise un mellor coñecemento dos feitos denunciados.[16]

A SUBDIC solicitou ampliación da información contida nos bloques documentais dos seguintes anexos á denuncia do 22 de setembro de 2025:

> "-BLOQUE G: Documento do Pacto de socios. Aclaración sobre se o documento achegado foi asinado e nese caso declaración sobre a súa vixencia.

15 Folio 821.

16 Folios 828 a 830.

-BLOQUE C: Documentación acreditativa dos importes facturados por Instituto Dental y Facial S.L., por servizos de cirurxía maxilofacial e odontoloxía, a COSAGA con carácter previo e posterior aos feitos denunciados así como documentación acreditativa da liquidación dos devanditos servizos."

NOVENA.- Con data 27 de outubro de 2025 a empresa INSTITUTO DENTAL Y FACIAL S.L. respondeu a solicitude de información e manifestou o seguinte[17]:

"**1) BLOQUE G — Pacto de socios (aclaración sobre firma e vixencia)**

Situación e vixencia material. O texto final do pacto de socios foi obxecto de **intercambio e conformidade expresa por correo electrónico** entre as partes e **remitido a notaría**. Aínda que **non se formalizou en escritura**, o acordo quedou **perfeccionado por consentimento** e foi **executado de forma continuada desde Xullo de 2019**: o Instituto **xestionou a unidade de cirurxía maxilofacial e odontoloxía** de Hospitales COSAGA, con facturación, coordinación operativa e investimentos específicos (..)"

"2) BLOQUE C — Importes facturados antes e despois dos feitos denunciados

En cumprimento do requirimento, achéganse **mostras representativas con rastrexabilidade completa** (**actividade → factura → cobro/falta de pagamento),** suficientes para acreditar os importes facturados no período **anterior e posterior** aos feitos:

2.1. Período anterior (marzo–abril 2025).

— **Relación de pacientes e procedementos** con **baremo previo**, **facturas emitidas e xustificantes de cobranza.** (Anexos C-1 a C-8)

2.2. Maio 2025 (punto de inflexión).

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

17 Folios 838 e 839.

— **Correos posteriores** tras reunión coa dirección local e responsable estratéxico de Grupo Recolectas. (Anexo C-10)

— **Listaxes** achegadas por COSAGA con criterios diferenciados de facturación para maio. (Anexo C-11ab) — Factura maio emitida, rexeitamento e cadea de correos coa responsable de facturación.(Anexos C-12 a C-14)

2.3. Período posterior (xuño–xullo 2025).

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

— **Factura parcial meses de maio-xuño-xullo** (aplicando só o baremo previo) (Anexo C- 18)

— **Factura rectificativa parcial de maio e xustificante de ingreso parcial** (Anexo C-19, C-20) (...)"

DÉCIMO.- Con data 7 de xaneiro de 2026 D. X.R.L., en calidade de administrador de INSTITUTO DENTAL Y FACIAL S.L. presenta ante a SUBDIC un novo escrito[18] que denomina de impulso no que se reiteran os presuntos comportamentos anticompetitivos por vulneración do artigo 2 LDC aos que se engade unha nova conduta anticompetitiva (falseamento por actos desleais) por presunta vulneración do art. 3 LDC e dáse conta dos saldos de tesourería da mercantil INSTITUTO DENTAL Y FACIAL S.L e solicita a tramitación de urxencia (art 33 LPAC) e a incoación inmediata de expediente sancionador e adopción de medidas cautelares.[19]

UNDÉCIMO.- Con data 29 de xaneiro de 2026 presenta a empresa INSTITUTO DENTAL Y FACIAL S.L. un novo escrito no que advirte a SUBDIC da existencia dun feito sobrevido penal, en base ao que reitera as súas peticións de tramitación de urxencia (art 33 LPAC) incoación inmediata de expediente sancionador e adopción de medidas cautelares (folios 959 a 960).

18 Folios 948 e ss.

19 Folios 950-951.

DUODÉCIMO.- Con data 4 de febreiro de 2026, a empresa INSTITUTO DENTAL Y FACIAL S.L. presenta un novo escrito no que de novo reitera as súas peticións de tramitación de urxencia (art 33 LPAC) incoación inmediata de expediente sancionador e adopción de medidas cautelares e advirte da interposición de recurso contencioso administrativo por silencio/inactividade e, no seu caso, reclamación de responsabilidade patrimonial. (folios 961 a 964)

Sinala a SUBDIC na sua PR de 14 de setembro de 2026 que nin neste escrito do 4 de febreiro nin nos anteriores do 29 de xaneiro e 7 de xaneiro se aportan novos feitos que lle permitan dispoñer dos elementos necesarios para realizar a valoración dos feitos aludida no antecedente sétimo.

DÉCIMO TERCEIRO.- Con data 12 de febreiro de 2026 a SUBDIC remite un escrito ao Pleno da CGC no que manifesta:

> "A Subdirección de Investigación da Comisión Galega da Competencia (SUBDIC) é a unidade encargada de instruír e elevar a correspondente proposta de resolución dos expedientes sobre condutas restritivas da competencia, de conformidade co disposto no artigo 36.2 do Decreto 118/2016, de 4 de agosto, polo que se crea o Instituto Galego do Consumo e da Competencia e se aproban os seus estatutos.
>
> Malia o previsto polo artigo 33.2 a) do Decreto 118/2016, a existencia de denuncias postas en coñecemento da SUBDIC a través de comunicacións non reguladas (CNR) remitidas pola CNM, de comunicacións de órganos de contratación previstas no artigo 132.3 da LCSP xunto coas achegadas directamente polos denunciantes, aconsellan efectuar unha valoración previa ao obxecto de considerar a prioridade na súa atención.
>
> Consonte ao exposto e ao obxecto de garantir o cumprimento dos prazos de instrución establecidos pola LDC, compre acudir ao mecanismo previsto no último parágrafo do artigo 50 da Lei 15/2007, de 3 de xullo, de defensa da Competencia, poñendo en coñecemento do Pleno da Comisión Galega da

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Competencia aquelas denuncias que actualmente obran na SUBDIC e sobre as que non se ten efectuado ningún acto de instrución, ao obxecto de que sinale singularmente a súa prioridade tendo en conta os recursos dispoñibles nesta unidade."

Acompaña a este escrito copia das denuncias en poder da SUBDIC.[20]

DÉCIMO CUARTO.- O Pleno da CGC de 20 de febreiro de 2026 analiza o escrito e aproba remitir a SUBDIC o seguinte texto (folios 967-973) que no que aquí interesa, é o seguinte:

"O art. 49.1 da Lei 15/2007, de 3 de xullo, de Defensa da Competencia (LDC) dispón que:

"1. O procedemento iníciase de oficio pola Dirección de Competencia, xa sexa a iniciativa propia ou do Consello da Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia ou ben por denuncia. Calquera persoa física ou xurídica, interesada ou non, poderá formular denuncia das condutas prohibidas por esta lei, co contido que se determinará regulamentariamente. A Dirección de Competencia incoará expediente cando se observen indicios racionais da existencia de condutas prohibidas e notificarán aos interesados o acordo de incoación, excepto no suposto previsto no apartado 4 deste artigo."

O mesmo art. 49 no número 4 dispón:

4. En caso de denuncia, a Dirección de Competencia poderá acordar non iniciar actuacións por considerar que a investigación dos feitos que se contemplan na mesma non constitúe unha prioridade. Con este fin, comunicará ao Consello a súa intención de non iniciar procedemento. Se no prazo de 15 días o Consello non motivou a súa oposición ao respecto, a Dirección de Competencia procederá a poñelo en coñecemento do denunciante.

20 Folio 965.

Poderanse considerar que non son prioritarias, entre outras, aquelas denuncias que:

a) Achegan escasos elementos de proba ou indicios débiles, sendo reducida a probabilidade de que a Dirección de Competencia, dedicando recursos a iso, poida probar a conduta ilícita.

b) Refírense a condutas ilícitas cuxo alcance potencial é limitado ou o dano potencial que poden implicar para o consumidor ou para a competitividade dos mercados de factores produtivos, bens ou servizos é escaso.

c) Refírense a condutas cuxa prevención ou erradicación é factible a través doutros instrumentos legais para preservar e promover a competencia, facendo un uso máis eficiente dos recursos da Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia.

Todo iso sen prexuízo das prioridades que para a Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia marque o seu Consello consonte ao previsto no artigo 20.16 da Lei 3/2013, do 4 de xuño, e das facultades de dirección da política xeral do Goberno previstas no artigo 3.2 desa mesma lei."

O art. 26 do Decreto 118/2016, do 4 de agosto, polo que se crea o Instituto Galego do Consumo e da Competencia e se aproban os seus estatutos, establece que:

"1. A Comisión Galega da Competencia, como órgano colexiado independente, adscrito ao Instituto Galego do Consumo e da Competencia, será a encargada, de acordo coa norma reguladora do Instituto Galego do Consumo e da Competencia, destes estatutos e demais normativa, da aplicación na Comunidade Autónoma de Galicia da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencia, segundo os criterios establecidos pola Lei 1/2002, de coordinación de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas en materia de defensa da competencia."

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

O art. 33.2 a) do mesmo sinala que:

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

a) Solicitar a instrución de expedientes sobre condutas restritivas da competencia pola Subdirección Xeral de Investigación."

O art. 21 do Regulamento de Réxime Interior da Comisión Galega da Competencia establece que:

"Na tramitación dos expedientes observarase escrupulosamente a súa orde de entrada, sen prexuízo de que o Pleno acorde, de forma excepcional e motivada, a alteración de dita orde por motivo de urxencia, ou cando a complexidade do asunto o esixa."

III. VALORACIÓN

Consonte aos artigos anteriores e vista a solicitude remitida pola SUBDIC sobre a priorización de expedientes é preciso distinguir entre dous posibles supostos que se poden formular en relación coa tramitación das denuncias que existen rexistradas na SUBDIC:

a) A alteración da orde de tramitación das denuncias que actualmente obran na SUBDIC e sobre as que non se ten efectuado ningún acto de instrución.

Consonte ao previsto no art. 21 do Regulamento de Réxime interior na tramitación dos expedientes observarase escrupulosamente a súa orde de entrada, sen prexuízo de que o Pleno poda acordar, de forma excepcional e motivada, a alteración de dita orde por razóns de urxencia ou cando a complexidade do asunto o esixa.

A alteración, excepcional, da orde de tramitación dos expedientes requiría ou razóns de urxencia ou de complexidade do asunto do expediente de tal maneira que a decisión que poida acordar o Pleno deberá de estar xustificada nalgunha delas.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Por elo será necesario que a solicitude da alteración da orde exprese as razóns da urxencia ou complexidade do asunto que se entende que concorre no mesmo para poder aprobar esa alteración na tramitación dos expedientes, anque é preciso lembrar que dita xustificación deberá adaptarse ás esixencias de confidencialidade propias dos expedientes sancionadores por ilícitos anticompetitivos da LDC.

b) A valoración como non prioritaria da investigación dos feitos pola SUBDIC.

A aplicación da disposición contida no art. 49.4 da LDC en relación coa consideración como non prioritaria da investigación dos feitos implicará que a SUBDIC poida acordar non iniciar actuacións por considerar que determinadas denuncias non constitúen unha prioridade e así comunicarllo ao Pleno.

No mesmo artigo indica que se poderán considerar que non son prioritarias aquelas denuncias que:

ou ben achegan escasos elementos de proba ou indicios débiles, sendo reducida a probabilidade de que a SUBDIC, dedicando recursos a iso, poida probar a conduta ilícita ou ben se refiren a condutas ilícitas cuxo alcance potencial é limitado ou o dano potencial que poden implicar para o consumidor ou para a competitividade dos mercados de factores produtivos, bens ou servizos é escaso

ou ben refírense a condutas cuxa prevención ou erradicación é factible a través doutros instrumentos legais para preservar e promover a competencia, facendo un uso máis eficiente dos recursos da CGC

Pero non establece o artigo un sistema de numerus clausus de razóns de non considerar prioritarias, xa que admite a posibilidade de existencia doutras. Neste suposto, recibido o escrito da SUBDIC explicando a xustificación de non iniciar o procedemento, o Pleno poderá motivar a súa oposición e de non facelo en 15 días a SUBDIC procederá a poñerllo en coñecemento do denunciante.

O que se pon en coñecemento da SUBDIC."

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

DÉCIMO QUINTO.- Con data 9 de marzo de 2026 INSTITUTO DENTAL y FACIAL S.L. achega un novo escrito[21]

Con data 27 de marzo de 2026 (folios 994-998) a SUBDIC acorda inadmitir as medidas cautelares solicitadas o 4 de febreiro de 2026. Entende a SUBDIC que non concorren nese momento as circunstancias previstas polo artigo 54 da LDC, pois sinala que este artigo establece de forma expresa que estas medidas só poden adoptarse "unha vez incoado o expediente", o que non ocorrera no presente caso, configurando esta incoación como un requisito habilitante esencial.

Ese mesmo día o escrito enviado pola SUBDIC foi aceptado por INSTITUTO DENTAL y FACIAL S.L.

DÉCIMO SEXTO.- En data 25 de marzo de 2026 a SUBDIC ten coñecemento da interposición por IDF dun recurso contencioso administrativo "contra resolución da CGC por silencio administrativo negativo (art. 24.1 LPAC) da denuncia e solicitude de medidas cautelares (art. 54 LDC) formulada o 22 de setembro de 2025 ante a Comisión Galega da Competencia (Expediente D 14/2025) por desestimación presunta". (folios 1028-1050).

Por AUTO de 25 de maio de 2026 da sección 3 do contencioso administrativo do TSXG a Sala acorda:

> *"Desestimar a solicitude de Medida Cautelar de que a Comisión Galega da Competencia resolva expresamente sobre a solicitude de medidas cautelares do 22 de setembro de 2025"* [22].

DÉCIMO SÉTIMO.- Con data 30 de abril de 2016 a SUBDIC remite un escrito ao Pleno da CGC no que manifesta:

> "A Subdirección de Investigación da Comisión Galega da Competencia (SUBDIC) é a unidade encargada de instruír e elevar a correspondente proposta de resolución dos expedientes sobre condutas restritivas da competencia, de

21 Folios 984 a 990.

22 Folios 1065-1073.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

conformidade co disposto no artigo 36.2 do Decreto 118/2016, de 4 de agosto, polo que se crea o Instituto Galego do Consumo e da Competencia e se aproban os seus estatutos.

Malia o previsto polo artigo 33.2 a) do Decreto 118/2016, a existencia de denuncias postas en coñecemento da SUBDIC a través de comunicacións non reguladas (CNR) remitidas pola CNM, de comunicacións de órganos de contratación previstas no artigo 132.3 da LCSP xunto coas achegadas directamente polos denunciantes, aconsellan efectuar unha valoración previa ao obxecto de considerar a prioridade na súa atención.

Consonte ao exposto e ao obxecto de garantir o cumprimento dos prazos de instrución establecidos pola LDC, compre acudir aos mecanismos previstos no último parágrafo do artigo 50 da Lei 15/2007, de 3 de xullo, de defensa da Competencia e no Regulamento de réxime interior da Comisión Galega da Competencia, do 26 de marzo de 2020, poñendo en coñecemento do Pleno da Comisión Galega da Competencia aquelas denuncias que obran na SUBDIC e sobre as que non se ten efectuado ningún acto de instrución ao obxecto de que, se procede, sinale singularmente a súa prioridade.

Esta solicitude actualiza a comunicada ao Pleno na data do 12.02.26 (referencia 1-2026)."

Acompaña a este escrito copia das denuncias en poder da SUBDIC (folio 1230)

DÉCIMO OITAVO.- O Pleno da CGC de 20 de maio de 2026 analiza o escrito e aproba remitir a SUBDIC o seguinte texto (folios 1231-1237), que no que aquí interesa, é o seguinte:

"II. FUNDAMENTOS XURÍDICOS

PRIMEIRO.- Consonte ao art. 49.1 da Lei 15/2007, de 3 de xullo, de Defensa da Competencia (LDC) o procedemento sancionador en materia de condutas prohibidas iníciase de oficio pola Dirección de Competencia (no caso da CGC pola

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

SUBDIC) xa sexa a iniciativa propia da SUBDIC ou do Consello da Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia (no caso da CGC polo Pleno da CGC) ou ben por denuncia.

Por esta razón correspóndelle a SUBDIC decidir a incoación dun expediente sancionador por condutas prohibidas pola LDC cando observe indicios racionais da existencia desas condutas.

SEGUNDO.- O mesmo art. 49 no número 4 outorga á Dirección de Competencia (no caso da CGC a SUBDIC) a posibilidade de acordar non iniciar actuacións por considerar que a investigación dos feitos que se contemplan na mesma non constitúe unha prioridade. Nese caso deberá comunicar ao Consello da CNMC (no caso da CGC ao Pleno de CGC) a súa intención para que este poida no prazo de 15 días motivar a súa oposición a decisión da SUBDIC de non iniciar actuacións. O artigo determina as razóns polas que a SUBDIC poida considerar non prioritarias as denuncias.

Asi dispón o precepto que:

> 4. En caso de denuncia, a Dirección de Competencia poderá acordar non iniciar actuacións por considerar que a investigación dos feitos que se contemplan na mesma non constitúe unha prioridade. Con este fin, comunicará ao Consello a súa intención de non iniciar procedemento. Se no prazo de 15 días o Consello non motivou a súa oposición ao respecto, a Dirección de Competencia procederá a poñelo en coñecemento do denunciante.
>
> Poderanse considerar que non son prioritarias, entre outras, aquelas denuncias que:
>
> > a) Achegan escasos elementos de proba ou indicios débiles, sendo reducida a probabilidade de que a Dirección de Competencia, dedicando recursos a iso, poida probar a conduta ilícita.

b) Refírense a condutas ilícitas cuxo alcance potencial é limitado ou o dano potencial que poden implicar para o consumidor ou para a competitividade dos mercados de factores produtivos, bens ou servizos é escaso.

c) Refírense a condutas cuxa prevención ou erradicación é factible a través doutros instrumentos legais para preservar e promover a competencia, facendo un uso máis eficiente dos recursos da Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia."

Conclúe este apartado indicando que todo iso sen prexuízo das prioridades que para a CNMC marque o seu Consello consonte ao previsto no artigo 20.16 da Lei 3/2013, do 4 de xuño de creación da Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia e das facultades de dirección da política xeral do Goberno previstas no artigo 3.2 desa mesma lei que dispón que:

"2. No desempeño das funcións que lle asigna a lexislación, e sen prexuízo da colaboración con outros órganos e das facultades de dirección da política xeral do Gobierno exercidas a través da súa capacidade normativa, nin o persoal nin os membros dos órganos da Comisión Nacional dos Mercados e a Competencia poderán solicitar ou aceptar instrucións de ningunha entidade pública ou privada."

TERCEIRO.- O último parágrafo do artigo 50 da Lei 15/2007, de 3 de xullo, de defensa da Competencia, referido no escrito pola SUBDIC, regula a Proposta de Resolución da SUBDIC e o contido da mesma.

CUARTO.- O art. 21 do Regulamento de Réxime Interior da Comisión Galega da Competencia de 26 de marzo de 2020 en relación coa tramitación dos expedientes dispón que:

"Na tramitación dos expedientes observarase escrupulosamente a súa orde de entrada, sen prexuízo de que o Pleno acorde, de forma excepcional

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

e motivada, a alteración de dita orde por motivo de urxencia, ou cando a complexidade do asunto o esixa."

III. VALORACIÓN

Consonte aos artigos anteriores e vista a solicitude remitida pola SUBDIC denominada "Solicitude de priorización de expedientes 2-2026" e como xa indicamos no escrito aprobado polo Pleno de 6 de marzo de 2026 é preciso distinguir entre:

1º) Que a SUBDIC considere acordar non iniciar actuacións por estimar que a investigación dos feitos que se contemplan nas denuncias non constitúen unha prioridade consonte ao previsto no art. 49.4 da LDC.

Conforme ao citado art. 49.4 da LDC a SUBDIC pode acordar non iniciar actuacións por considerar que determinadas denuncias non constitúen unha prioridade e así comunicarllo ao Pleno. No mesmo artigo indica qué denuncias se poden considerar pola SUBDIC como non prioritarias entra as que se atopan:

a) as que achegan escasos elementos de proba ou indicios débiles, sendo reducida a probabilidade de que a SUBDIC, dedicando recursos a iso, poida probar a conduta ilícita.

b) as que se refiren a condutas ilícitas cuxo alcance potencial é limitado ou o dano potencial que poden implicar para o consumidor ou para a competitividade dos mercados de factores produtivos, bens ou servizos é escaso.

c) as que se refiren a condutas cuxa prevención ou erradicación é factible a través doutros instrumentos legais para preservar e promover a competencia, facendo un uso máis eficiente dos recursos da CGC.

No escrito da SUBDIC de 30 de abril de 2026 denominado "Solicitude de priorización de expedientes 2-2026" non existe comunicación ao Pleno da

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

intención de non iniciar procedemento algún, polo que o Pleno entende non aplicable o art. 49.4 da LDC.

2º) Que a SUBDIC estime necesaria a aplicación do art. 21 do Regulamento de Réxime Interior da Comisión Galega da Competencia de 26 de marzo de 2020 coa finalidade de alterar a orde de tramitación das denuncias que actualmente obran na SUBDIC e sobre as que non se ten efectuado ningún acto de instrución.

Consonte ao previsto no referido art. 21 do Regulamento de Réxime interior, na tramitación dos expedientes observarase escrupulosamente a súa orde de entrada sen prexuízo de que o Pleno poida acordar, de forma excepcional e motivada, a alteración de dita orde por razóns de urxencia ou cando a complexidade do asunto o esixa. Como xa indicamos no Pleno de 6 de marzo de 2026 a alteración, excepcional, da orde de tramitación dos expedientes requiría

a) razóns de urxencia ou

b) razóns da complexidade do asunto

De tal maneira que a decisión que poida acordar o Pleno deberá de estar xustificada nalgunha delas.

Por elo será necesario que a solicitude que a SUBDIC presenta ao Pleno para alterar a orde de instrución dos expedientes conteña as razóns da urxencia ou da complexidade do asunto que entende a SUBDIC que concorre nalgunha das denuncias, para que, desta maneira, poida o Pleno analizar, tomar en consideración e aprobar, no seu caso, a alteración da orde de instrución dos expedientes sancionadores tramitados pola SUBDIC.

No escrito da SUBDIC de 30 de abril de 2026 denominado "Solicitude de priorización de expedientes 2-2026" non aparecen indicadas razóns de urxencia nin de complexidade de algunha das denuncias obrantes na SUBDIC para que, en base a elas, poida o Pleno motivar a alteración da orden de instrución dos procedementos sancionadores que lle corresponden, consonte á LDC, a SUBDIC.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Polo que o Pleno entende que deberá de motivarse se nalgunha das denuncias ou en varias concorren, a xuízo da SUBDIC, razóns de urxencia ou complexidade para analizar se procede alterar a orde de instrución na tramitación das denuncias.

O que se pon en coñecemento da SUBDIC."

O Pleno sinala que para alterar a orde de instrución dos expedientes é necesario que se indiquen pola SUBDIC as razóns da urxencia ou da complexidade do asunto que a mesma entende que concorre nalgunha das denuncias, para que, desta maneira, poida o Pleno analizar, tomar en consideración e aprobar, no seu caso, a alteración da orde de instrución dos expedientes sancionadores tramitados pola SUBDIC, o que non aparece no escrito de 30 de abril de 2026.

DÉCIMO NOVENO.- Con data 14 de xullo de 2026 a SUBDIC ao revisar a documentación da denuncia D14/2025 en particular a referida á solicitude de información da SUBDIC con data do 23 de outubro de 2025 conclúe que non resultaba posible acreditar a rastrexabilidade dos importes de actividade do mes de maio declarada pola empresa IDF ao non ser posible establecer un nexo cos importes facturados nese mes, en termos análogos aos establecidos para os servizos facturados nos meses anteriores. Por iso solicitou aclaración ou corrección da documentación achegada[23].

VIXÉSIMO.- Con data 15 de xullo de 2026 a empresa IDF presenta escrito de contestación á anterior solicitude da SUBDIC. (folios 1122-1135)

VIXÉSIMO PRIMEIRO.- A SUBDIC á vista dos documentos que acompañan á contestación da empresa IDF de 15 de xullo de 2026, en escrito de data 22 de xullo de 2026 (folios 1146 a 1151) manifestoulle que non podía coñecer o detalle dos servizos que orixinaban a discrepancia entre os rexistros de actividade elaborados no mes de maio por COSAGA e os da empresa IDF, o que lle impedía concluír sobre a rastrexabilidade completa dos feitos enunciados.

En consecuencia, con obxecto de coñecer os servizos cuxa facturación é obxecto de discrepancia de forma que permitise dispoñer á SUBDIC dos elementos de xuízo

23 Folios 1116 a 1121.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

necesarios para efectuar unha análise dos feitos denunciados, nese escrito do 22 de xullo de 2026 a SUBDIC solicitou aclaración da información achegada.

Dita información foi atendida por IDF en data 24 de xullo de 2026.

VIXÉSIMO SEGUNDO.- Con data 30 de xullo de 2026, con obxecto de coñecer no posible a realidade dos feitos, para determinar se poden existir indicios de infracción da normativa de defensa da competencia, a SUBDIC acordou a apertura dunha información reservada (IR 2-2026) de actuacións de investigación sobre a denuncia recibida, de conformidade co previsto no artigo 49.2 da LDC[24].

VIXÉSIMO SEGUNDO.- Con esa mesma data A SUBDIC requiriu da Área sanitaria de Ourense, Verín e O Barco de Valdeorras documentación completa da facturación presentada pola adxudicataria do lote 1 do expediente MA-SER4-24-002 para a cobranza da factura correspondente aos procesos de cirurxía maxilofacial, correspondentes ao mes de maio de 2025 así como documentación acreditativa do pago efectuado polo SERGAS dos conceptos facturados polo adxudicatario. (folios 1172-1174).

VIXÉSIMO SEGUNDO.- Con data 19 de agosto de 2026 a xerencia da área sanitaria de Ourense, Verín e O Barco de Valdeorras atende ao requirimento achegando a documentación solicitada. (folios 1179 e ss)

VIXÉSIMO TERCEIRO.- Con data 7 de setembro de 2026 a empresara INSTITUTO DENTAL y FACIAL S.L. remite escrito á SUBDIC no que solicita, entre outras medidas, "Que a SUBDIC emita valoración expresa, individualizada e documentada sobre as solicitudes de tramitación urxente e priorización formuladas por Instituto Dental y Facial,S.L. no expediente D 14/2025, á vista do indicado polo Pleno nos seus Acordos do 6 de marzo e 20 de maio de 2026."

VIXÉSIMO CUARTO.- Con data 14 de setembro de 2026 a SUBDIC remite ao Pleno da CGC copia do expediente e escrito no que comunica poñer fin ás actuacións previas desenvolvidas e a Proposta de Resolución (PR) na que propón ao Pleno da Comisión Galega da Competencia que acorde non incoar os procedementos derivados da

24 Folio 1172.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

presunta realización das condutas prohibidas pola LDC ou polos artigos 101 ou 102 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea e o arquivo das actuacións referidos no expediente: D 14/2025 (CNR GAL 48-30/25 (Instituto dental y facial), por non existir indicios fundados de infracción, nos termos previstos polo artigo 49.3.

VIXÉSIMO QUINTO.- Con data 1 de outubro de 2026 o Pleno da CGC acordou designar como relator neste asunto ao vogal D. Daniel Neira Barral.

VIXÉSIMO SEXTO.- Con data 15 de outubro de 2026 o Pleno solicitou a SUDBIC a remisión de documentación non incluída no expediente enviado a día 14 de setembro.

VIXÉSIMO SÉTIMO.- Con data 21 de outubro de 2026 a SUBDIC remitiu dita documentación.

VIXÉSIMO OITAVO.- Con data 21 de outubro de 2026 o Pleno reúnese para tomar este acordo.

2.- INTERESADOS

COMISIÓN NACIONAL DOS MERCADOS E A COMPETENCIA

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

INSTITUTO DENTAL Y FACIAL S.L. (denunciante)

Sociedade constituída o 23 de xullo de 2019 ante o notario F.M.-G.F., número ****, do seu protocolo. Constitúen a sociedade as mercantís UNALMEDICA S.L. e COOPERATIVA SANITARIA DE GALICIA, S. Coop. Galega. A mercantil UNALMEDICA S.L. aporta a cantidade de 40.500 euros e adxudícanselle 40.500 participacións na referida sociedade. A mercantil COOPERATIVA SANITARIA DE GALICIA, S. Coop. Galega aporta 9.500 euros e adxudícanselle 9.500 participacións sociais. O administrador designado da sociedade foi D. X.R.L..

De acordo cos datos ARDAN do Consorcio da Zona Franca de Vigo dita sociedade tivo 433.316 euros de ingresos por explotación durante o ano 2025.

O seu domicilio social actual é Rúa Samuel Eiján 9, 32003 Ourense.

3.- MERCADO AFECTADO

Como sinala a Comisión Europea na Comunicación C/2024/1645[25] a definición de mercado é unha ferramenta que utiliza a Comisión para determinar e definir os límites da competencia entre as empresas, sendo o seu principal obxectivo determinar de forma sistemática as presións competitivas efectivas e inmediatas ás que se enfrontan as empresas afectadas cando ofrecen certos produtos nunha zona determinada. A definición de mercado permite identificar aos principais competidores das empresas afectadas como oferentes dos devanditos produtos, así como aos correspondentes clientes. Unicamente os produtos que exercen unha presión competitiva efectiva e inmediata no período de tempo de referencia pertinente, forman parte do mesmo mercado de referencia que as empresas afectadas, mentres que outras presións menos efectivas ou meramente potenciais, considéranse parte da avaliación da competencia. O obxectivo principal da definición de mercado é proporcionar un marco que estruture e facilite a valoración da competencia ao identificar de forma sistemática as presións efectivas e inmediatas da competencia ás que se enfrontan as empresas afectadas ao ofrecer determinados produtos a clientes nunha zona concreta.

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

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

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Por unha banda, o mercado de produto de referencia comprende a totalidade dos produtos (bens e servizos) que os consumidores consideren intercambiables ou substituíbles debido ás súas características, ou ao seu prezo, ou ao uso que se queira facer deles. Que a empresa teña a capacidade para impoñer as súas condicións no mercado, distorcendo a competencia prexudicando aos consumidores, vai depender das alternativas reais ou potenciais que existen nese mercado aos seus produtos, é dicir, dependerá da substituibilidade do produto ou servizo. E polo outro, o mercado xeográfico analiza se a zona na que as empresas afectadas desenvolven actividades de subministración dos produtos ou de prestación dos servizos de referencia son suficientemente homoxéneas e diferenciadas das zonas xeográficas máis próximas.

É certo que cando a Comunicación C/2024/1645 fala das empresas afectadas na delimitación do mercado relevante ou de referencia, cínguese aos casos de concentración de empresas, á investigación de prácticas colusorias ou aos supostos de abuso de posición de dominio[26]. É evidente que non se pode referir aos supostos de falseamento da libre competencia por actos desleais porque estes non aparecen contemplados pola normativa europea[27]. Por iso, como xa sinalou este Pleno noutras resolucións, hai que diferenciar cal foi a norma da LDC infrinxida para determinar a maior ou menor relevancia da determinación do mercado

Así, nos expedientes de abuso de posición dominante por infracción do artigo 2 da LDC, a delimitación do mercado relevante ten carácter esencial, nos supostos de aplicación de condutas colusorias do artigo 1 LDC, esa delimitación é importante pero non

26 Así no seu punto 1.1 a Comunicación C/2024/1645 afirma: "Obxectivo da Comunicación. A Comisión utiliza o concepto de definición de mercado na súa aplicación da normativa da Unión en materia de competencia, a saber: a) na súa aplicación das normas de defensa da competencia contempladas nos artigos 101 e 102 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea (TFUE), segundo o Regulamento (CE) nº 1/2003 do Consello (1); b) no seu control das operacións de concentración entre empresas de conformidade co Regulamento (CE) n.o 139/2004 (2) (no sucesivo «o Regulamento de concentracións»); c) na súa aplicación de disposicións equivalentes establecidas no Acordo sobre o Espacio Económico Europeo (3) (no sucesivo «o Acordo EEE»)."

27 Pero debemos recordar que o Dereito Comunitario (Regulamento CE 1/2003 do Consello, de 16 de decembro de 2002) non se opón a que os Dereitos nacionais contemplen prohibicións máis estritas.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

esencial, xa que como sinala o Tribunal Supremo[28] non resulta imprescindible a fin de acreditar unha conduta prohibida polo artigo 1 LDC.

En cambio, nos expedientes nos que o que se examina é a infracción do artigo 3 LDC, é dicir, o falseamento da libre competencia por actos desleais, non adoita ser obxecto de análise esta delimitación do mercado relevante e, cando se fai, non é exhaustiva na medida en que esa delimitación afecta moito menos a ese expediente que aos incoados en aplicación dos artigos 1 e 2 da LDC. Neste sentido pronunciouse este Pleno na Resolución 9/2024 – LICITACIÓN SERVIZOS LIMPEZA, DESINFECCIÓN E XESTIÓN RESIDUOS, na Resolución 3/2021 – LICITACIÓN UNIVERSIDADE DE VIGO e na Resolución 3/2020 – ARRIVA NOROESTE S.L. (NA ACTUALIDADE, ARRIVA GALICIA, SL).

3.1.- Mercado de Produto

O concepto de mercado de produto relevante implica que existe unha competencia efectiva entre os bens ou servizos que forman parte do mesmo, debido a que existe un grao suficiente de sustituibilidade entre eles a teor do uso específico dos devanditos bens ou servizos.

Unha análise deste tipo non se pode limitar a examinar as características obxectivas dos bens e servizos en cuestión, senón que tamén debe ter en conta as condicións competitivas e a estrutura da oferta e a demanda.

Neste sentido, as empresas vense sometidas a tres fontes principais de presións competitivas: a sustituibilidade polo lado da demanda, a sustituibilidade polo lado da oferta e a competencia potencial.

Desde unha perspectiva económica, para a definición do mercado relevante, a sustituibilidade polo lado da demanda é o principal enfoque que ha de aplicarse para

28 Sentenza do Tribunal Supremo de 29 de febreiro de 2024, rec. Casación 6141/2022, ECLI:ES:TS:2024:1411, FDº Terceiro. Como sinala a CNMC "(...) é doutrina xurisprudencial asentada que a definición exacta do mercado ou a caracterización de todos os seus elementos non resulta imprescindible a fin de acreditar unha conduta prohibida polo artigo 1 LDC, ao non constituír ou determinar tal definición un elemento do tipo desta clase de infracción" Resolución da CNMC de 23 de xullo de 2024 ditada no Expte. Licitación plan Pedanías Murcia Samur 01/24.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

definir o mercado de produto de referencia, consistente en avaliar a sustituibilidade dos produtos desde o punto de vista do cliente. Por tanto, desde a perspectiva da demanda do cliente, o mercado afectado é o da prestación de servizos sanitarios.

Mercados de prestación de servizos sanitarios

Os precedentes nacionais[29] consideraron a existencia de dous mercados diferentes xa que, especialmente desde o punto de vista da demanda, presentan especiais características como para constituír mercados de produto diferentes:

(i) o mercado de asistencia sanitaria pública e

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

Conforme ao indicado pola SUBDIC na súa Proposta de arquivo (PR), de acordo á información que obra no expediente, o sector económico afectado pola denuncia D 14/2025 é o da asistencia sanitaria prestada por operadores privados.

Desde o punto de vista da demanda, os precedentes nacionais viñeron identificando os mercados de asistencia sanitaria privada a pacientes privados e a asistencia sanitaria prestada por operadores privados a pacientes públicos.

29 Entre outros expedientes hai que citar, entre outros, os seguintes da CNMC: C/1197/21 SCS 2000/HOSPITAL JUAN CARDONA; C/0966/18 QUIRÓN/CLÍNICA SANTA CRISTINA; C/0601/14 IDC SALUD/QUIRÓN. Todos estes expedientes reproducen a definición de mercado establecido polo extinto TDC nos expedientes C-101/06 ADESLAS/GLOBAL CONSULTING/LINCE (N-06069 do extinto SDC) ou C-89/05 IGUALATORIOS MÉDICOS (N-05053 do extinto SDC)

30 Asi o extinto TDC sinalou no expediente C-101/06 ADESLAS/GLOBAL CONSULTING/LINCE que "polo xeral, a asistencia sanitaria privada permite que o asegurado teña menores restricións para elixir o facultativo que lle atende, que reciba tratamento con maior celeridade que na sanidade pública e, en caso de hospitalización, adoita ofrecer máis opcións de confort e un trato máis personalizado. En España, do mesmo xeito que en numerosos países europeos e a diferenza, por exemplo, dos Estados Unidos, a universalidade da asistencia sanitaria pública confire á asistencia privada un dobre carácter voluntario e complementario...".

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Neste último mercado é no que se sitúan os feitos denunciados, dada a decisión da administración pública de derivar a prestación dos devanditos servizos sanitarios a pacientes públicos.

• Estrutura da Oferta.

Desde o punto de vista da oferta, pódese diferenciar á súa vez entre centros hospitalarios (centros con internamento) e provedores de asistencia sen internamento[31], correspondendo este último ao mercado afectado pola denuncia.

Neste mercado de produto, o instrumento regulador empregado na actualidade para a provisión de servizos de asistencia sanitaria privada prestada a pacientes públicos constitúeo o acordo marco suxeito a regulación harmonizada (Expediente número MA-SER4-24-002), mediante o cal o SERGAS contrata coa UTE COSAGA - EL CARMEN a prestación dos servizos sanitarios contidos no devandito acordo marco e mediante o cal, a entidade pública instrumental deriva aos seus pacientes públicos.

Particularmente, os servizos afectados pola denuncia atópanse comprendidos no lote 1 do acordo marco. Este lote inclúe os procedementos de Asistencia sanitaria de Hospitalización e procesos médicos e cirúrxicos de media e baixa complexidade de cirurxía xeral, ortopédica e traumatoloxía, uroloxía, anxioloxía e cirurxía vascular, oftalmoloxía e maxilofacial. O acordo marco inclúe a realización de procesos médicos e cirúrxicos e as súas tarifas correspondentes.

31 Esta distinción aparece no Real Decreto 1277/2003, do 10 de outubro, polo que se establecen as bases xerais sobre autorización de centros, servizos e establecementos sanitarios, distinguindo entre centros con internamento (hospitais), os cales se definen como "centros sanitarios destinados á asistencia especializada e continuada de pacientes en réxime de internamento (como mínimo unha noite), cuxa finalidade principal é o diagnóstico ou tratamento dos enfermos ingresados nestes, sen prexuízo de que tamén presten atención de forma ambulatoria" e centros sen internamento, que serían "centros sanitarios nos que se prestan servizos de promoción da saúde, prevención, diagnóstico, tratamento e rehabilitación por profesionais sanitarios a pacientes que non precisan ingreso." (ANEXO II Definicións de centros, unidades asistenciais e establecementos sanitarios). No expediente da CNMC C/0966/18 QUIRÓN/CLÍNICA SANTA CRISTINA, confirmouse esta distinción concluíndo que non existía sustituibilidade recíproca perfecta entre centros hospitalarios e centros ambulatorios.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Debe sinalarse que se identificou por parte do Hospital Universitario de Ourense[32], a especialidade de cirurxía maxilofacial, como a única que non se atopa na carteira de servizos doutros prestadores privados nin do hospital público polo que estes procesos se viñeron derivando, fóra de casos puntuais, a centros privados da provincia de Ourense (COSAGA e EL CARMEN) actualmente integrados no mesmo grupo hospitalario, (GRUPO RECOLECTAS) tras a adquisición polo primeiro do 100% das participacións do segundo.

• Estrutura da Demanda.

A demanda neste mercado sería maioritariamente o sector público a través dos hospitais públicos de Ourense que poden derivar a realización de probas ou intervencións aos prestadores privados.

A existencia dun único grupo hospitalario privado ao que o SERGAS poida realizar derivacións, outorga a este unha posición privilexiada no mercado de prestación de servizo sanitarios privados a pacientes públicos.

Con todo, como sinala a SUBDIC na súa proposta de arquivo (PR), como o SERGAS configura o acordo marco en función da súa vontade de derivación, que o operador pode aceptar ou rexeitar, é o SERGAS o único con poder de decisión respecto da modalidade de contratación, os actos sanitarios cubertos e as condicións económicas para a realización dos devanditos actos.

3.2.- Mercado xeográfico.

O mercado xeográfico relevante comprende a zona na que:

(i) as empresas afectadas desenvolven actividades de subministración dos bens e de prestación dos servizos en cuestión.

(ii) as condicións de competencia son o suficientemente homoxéneas, de modo que pode distinguirse doutras zonas xeográficas próximas debido, en particular, a

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

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

que as condicións de competencia nela prevalentes son sensiblemente distintas daquelas.

De acordo aos precedentes existentes, o ámbito xeográfico de referencia é o provincial.

En consecuencia, as condutas denunciadas corresponden á prestación de servizos sanitarios privados a paciente públicos sen internamento, dentro do ámbito xeográfico da provincia de Ourense, concretamente na dos operadores na área sanitaria de Ourense, Verín e o Barco de Valdeorras.

4. FUNDAMENTOS DE DEREITO

4.1. Competencia para Resolver

Con carácter preliminar é preciso destacar que conforme ao artigo 26.1 dos Estatutos do Instituto Galego do Consumo e da Competencia, aprobados polo Decreto 118/2016, do 4 de agosto, a Comisión Galega da Competencia, como órgano colexiado independente, adscrito ao Instituto Galego do Consumo e da Competencia, é a encargada, da aplicación na Comunidade Autónoma de Galicia da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencia, segundo os criterios establecidos pola Lei 1/2002, do 21 de febreiro, de coordinación de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas en materia de defensa da competencia.

Así mesmo o art. 26.2 a) dos mesmos sinala que

> "Correspóndenlle á Comisión Galega da Competencia as seguintes funcións: a) Instruír e resolver expedientes sobre condutas prohibidas pola Lei de defensa da competencia e de control de axudas públicas."

O art. 33 dos referidos Estatutos dispón que:

> "1. O Pleno da Comisión Galega da Competencia é o órgano colexiado de decisión en relación coas funcións da comisión en materia de competencia previstas no presente decreto.
>
> 2. En particular, o Pleno da Comisión Galega da Competencia é o órgano competente para:
>
> (...)
>
> b) Resolver, a proposta da Subdirección Xeral de Investigación, os procedementos sobre condutas prohibidas polos artigos 1, 2 e 3 da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de defensa da competencia, de acordo coas previsións contidas no presente

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

decreto:, incluída a aplicación do sistema de clemencia dos artigos 65 e 66 da mesma lei e a súa normativa de desenvolvemento."

4.2.- Obxecto da resolución e proposta do órgano instrutor (PR)

O Pleno da CGC debe resolver se concorren os requisitos sinalados na PR para acordar a non incoación e o arquivo das actuacións de conformidade co previsto no artigo 49.3 da LDC.

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

O artigo 25.1 do RDC, en canto á iniciación do procedemento sancionador, dispón que se fará sempre de oficio pola SUBDIC, en virtude de propia iniciativa, por denuncia ou a iniciativa do Consello da CNMC (no noso caso o Pleno da CGC). O número 5 deste precepto regulamentario engade que

> "5. A formulación en forma dunha denuncia non vincula á Dirección de Competencia para iniciar o procedemento sancionador."

de tal xeito que a formulación dunha denuncia non vincula á SUBDIC para iniciar un procedemento sancionador, e que a resolución do Pleno de arquivo das actuacións debe indicar os motivos polos que non procede a incoación do procedemento conforme ao artigo 49 da LDC, que se comunicará ao denunciante.

O 14 de setembro de 2026, a SUBDIC remitiu proposta (PR) ao Pleno da CGC. No devandito documento propoñíase o arquivo das actuacións sen incoación pola inexistencia de indicios de infracción da LDC, todo iso co seguinte tenor literal:

> "De acordo ao exposto, a entidade dos indicios achegados pola denunciante dificulta concluír sobre o seu carácter fundado de forma que permita anticipar a existencia da conduta anticompetitiva.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

No que incumbe á defensa da competencia, o denunciante unicamente indica a existencia de tarifas predatorias ou venda a perda, o cal foi rebatido na presente proposta, e sen que por IDF se acheguen maiores elementos que permitan axuizar a existencia dunha conduta anticompetitiva, polo que resulta reducida a probabilidade de que a SUBDIC, dedicando recursos a iso, puidese probar a conduta ilícita.

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

PRIMEIRO: Poñer fin ás actuacións previas desenvolvidas en virtude do procedemento de información reservada (IR 2-2026 Servizos de cirurxía oral e maxilofacial en Ourense) de actuacións de investigación sobre a denuncia D 14/2025 que tiveron orixe na CNR GAL 48-30/25 (Instituto dental y facial), sen prexuízo de que a aparición de nova información respecto diso podería dar lugar a novas actuacións e, no seu caso, a unha valoración diferente dos feitos.

SEGUNDO: Propoñer ao Pleno da Comisión Galega da Competencia que Acorde non incoar o procedemento derivado da presunta realización das condutas prohibidas por esta lei ou polo artigo 102 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea e o arquivo das actuacións referidas no expediente, por non existir indicios fundados de infracción, nos termos previstos polo artigo 49.3 LDC."

4.3.- Valoración do Pleno

Este Pleno debe valorar se as denuncias presentadas por D. X.R.L., na súa condición de Administrador da empresa INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L. en relación cunha serie de prácticas realizadas pola UTE COSAGA-El Carmen que supoñerían a exclusión de INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L. no mercado de servizos de cirurxía maxilofacial financiados polo SERGAS en réxime de concerto, incluíndo consultas, probas, cirurxías e seguimento, en Ourense, constituíndo un abuso de posición de dominio do art. 2 da LDC.

Tamén deberá examinar o Pleno a denuncia da mercantil INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. por unha presunta infracción do art. 3 LDC ao considerar que a actuación da UTE

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

COSAGA-El Carmen vulnera os artigos 16.2 (situación de dependencia económica) e 17.2c) (venda a perda) da Lei 3/1991, do 10 de xaneiro, de Competencia Desleal.

Non será obxecto desta Resolución a denuncia de Instituto Dental y Facial, S.L. sobre un posible incumprimento da operación de concentración aprobada pola CNMC na súa Resolución C/1438/24, do 3 de abril de 2024, que corresponderá analizar á propia CNMC.

A controversia prodúcese entre a empresa INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L. (IDF) e a UTE Cosaga-El Cármen.

Hai que destacar que a empresa INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L., como aparece coa documentación achegada polo denunciante, foi constituída o 23 de xullo de 2019 ante o notario de Ourense F.M.-G.F.. Constituíron dita empresa a mercantil UNALMEDICA S.L., da cal era administrador único D. X.R.L. e a mercantil COOPERATIVA SANITARIA DE GALICIA, S. Coop. Galega (COSAGA). A empresa UNALMEDICA S.L. aporta a cantidade de 40.500 euros e adxudícanselle 40.500 participacións na referida sociedade e COSAGA aporta 9.500 EUROS e adxudícanselle 9.500 participacións sociais. A sociedade ten por obxecto, entre outros, a explotación e/ou asesoramento na xestión de centros hospitalarios, consultorios, clínicas con ou sen internamento e centros de tratamento ou diagnóstico relacionados coa medicina, a odontoloxía, a cirurxía maxilofacial, a enfermería, podoloxía, psicoloxía, fisioterapia e demais profesións sanitarias ou socio-sanitarias.

Por tanto, unha das empresas denunciadas COSAGA é un dos socios da empresa denunciante INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L. (IDF) e mesmo na páxina web da empresa denunciante esta aparece baixo a denominación "Instituto Dental facial COSAGA"[33]

4.3.1.- Abuso de posición de dominio (Art. 2 da LDC)

O artigo 2 da LDC indica que:

33https://www.institutodentalfacial.com/

"1. Queda prohibida a explotación abusiva por unha ou varias empresas da súa posición de dominio en todo ou en parte do mercado nacional.

2. O abuso poderá consistir, en particular, en:

a) A imposición, de forma directa ou indirecta, de prezos ou outras condicións comerciais ou de servizos non equitativos.

b) A limitación da produción, a distribución ou o desenvolvemento técnico en prexuízo inxustificado das empresas ou dos consumidores.

c) A negativa inxustificada a satisfacer as demandas de compra de produtos ou de prestación de servizos.

d) A aplicación, nas relacións comerciais ou de servizos, de condicións desiguais para prestacións equivalentes, que coloque a uns competidores en situación desvantaxosa fronte a outros.

e) A subordinación da celebración de contratos á aceptación de prestacións suplementarias que, pola súa natureza ou conforme aos usos de comercio non garden relación co obxecto dos devanditos contratos.

3. A prohibición prevista no presente artigo aplicarase nos casos nos que a posición de dominio no mercado dunha ou varias empresas fose establecida por disposición legal."

Aínda que o art. 2 da LDC non define o que é posición de dominio, esta foise definindo en numerosas resolucións das autoridades de competencia[34] seguindo a xurisprudencia comunitaria[35].

A CNMC na súa Resolución do 29 de xullo de 2024[36] defínea como:

34 Resolución do Tribunal de Defensa da Competencias (TDC) do 2 de marzo de 1992, Expediente 393/91 Rand Xerox; Resolución TDC do 30 de setembro de 1999, Expediente Barcadi e Resolución TDC do 27 de xullo de 2020, Expediente Propiedade Intelectual Audiovisuaul, entre outras.

35 Sentenzas do Tribunal de Xustiza da UE United Brands C-27/76, Hoffman – A Roche C-85/76, Michelin, c-322/81 e Télémarketing, c-311/84

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

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

> "(...) a situación de poder económico na que se atopa unha empresa e que lle permite impedir que exista unha competencia efectiva no mercado de referencia, conferíndolle a posibilidade de comportarse cun grao apreciable de independencia fronte aos seus competidores, aos seus clientes e, en último termo, aos consumidores"

O Tribunal de Xustiza na súa sentenza do 9 de novembro de 1983 definiu o que se debe de entender como a posición dominante prevista no actual art. 102 do TFUE ao considerar como tal:

> "(...) unha situación de poder económico por parte dunha empresa que lle permita impedir o mantemento dunha competencia efectiva no mercado relevante, outorgándolle a posibilidade de obrar en boa medida de forma independente con respecto aos seus competidores, aos seus clientes e, en última instancia, aos consumidores en xeral"[37]

A CNMC na súa Resolución do 30 de xullo de 2025 S/0011/23 EÓLICA DE ALFOZ, declara que:

> "A posición dominante dun operador virá, por tanto, determinada pola facultade deste de manter, de forma significativa, un comportamento independente respecto das súas fontes de presión competitiva".

A xurisprudencia da Unión esixe, para apreciar un abuso, a concorrencia de posición dominante e de condutas obxectivamente aptas para restrinxir a competencia mediante medios distintos aos da competencia normal, o que impón ás empresas dominantes unha responsabilidade especial (sentenzas United Brands, 27/76; Hoffmann-La Roche, 85/76; Michelin I, 322/81). Esa avaliación esixe, ademais, apreciar a capacidade da conduta para producir efectos de exclusión, mediante unha análise das circunstancias do caso, incluída a análise do competidor igualmente eficiente cando a conduta se basea nos prezos (STXUE de 12 de maio de 2022, Servizio Elettrico Nazionale, C-377/20;

37 Sentenza do TJUE do 9 de novembro de 1983 NV Nederlandsche Banden- Industrie-Michelin, asunto 322/81, apartado 30.

de 6 de setembro de 2017, Intel, C-413/14 P; de 25 de marzo de 2021, Slovak Telekom, C-165/19 P; de 12 de xaneiro de 2023, Lietuvos geležinkeliai, C-42/21 P; e de 24 de outubro de 2024, Comisión/Intel, C-240/22 P).

En materia de negativa de acceso e de tratamento diferenciado a un operador, a xurisprudencia fixa esixencias 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, en materia de prezos predatorios, o canon é o dos prezos inferiores aos custos variables medios, ou inferiores aos custos totais medios cando se inscriben nun plan de eliminación de competidores (neste senso AKZO, C-62/86; Tetra Pak II, C-333/94 P; France Télécom, C-202/07 P; Post Danmark I, C-209/10, do 27 de marzo de 2012).

No presente caso, como sinala a SUBDIC, a empresa INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L. articula a súa denuncia en base a unha presunta conduta de abuso da posición do dominio que a UTE COSAGA-El Carmen ostenta no mercado ao ser adxudicataria do acordo marco MA-SER4-24-002, o que a xuízo de IDF vulneraría o artigo 2 da LDC.

Como desataca a SUBDIC, debe facerse notar que, conforme ao establecido no artigo 44 da Ley 9/2017, do 8 de novembro, de Contratos do Sector Público, pola que se traspoñen ao ordenamento xurídico español as Directivas do Parlamento Europeo e do Consello 2014/23/UE e 2014/24/UE, do 26 de febreiro de 2014 (LCSP), os actos e decisións relacionados cos PCAP referidos a acordos marcos, son susceptibles de recurso especial en materia de contratación e/ou, no seu caso na xurisdición contencioso administrativa (LCSP). Sinalar que como consta no Antecedente de Feito Terceiro aínda que a mercantil INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L. interpuxo con data 23 de xullo de 2025 acción de nulidade contra o acordo Marco MA-SER4-24-002[38] con data 1 de agosto de 2025 o xerente do Servizo Galego de Saúde inadmitiu dito recurso por consideralo extemporáneo[39]. A razón da inadmisión é que o obxecto de impugnación son os pregos que rexeron a licitación do Acordo Marco mediante procedemento aberto con varios adxudicatarios da prestación de servizos sanitarios na Área Sanitaria de Ourense,

38 Folios 38 a 61.

39 Folios 634 a 636.

Verín e O Barco de Valdeorras **(**MA-SER424-002), e que o prazo no que debería presentarse dita impugnación é nos 15 días hábiles dende o día seguinte a súa publicación, de acordo co art. 50 da LCSP e, tal e como está recollido no apartado 1.3 Recursos e recurso especial, do prego de cláusulas administrativas que rexeron a licitación.

En consecuencia, nesta Resolución examinaranse os feitos denunciados unicamente dende a perspectiva da LDC, particularmente no presunto abuso da posición de dominio que INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L. denuncia. A PR da SUBDIC recoñece que a existencia dun único grupo hospitalario privado ao que o SERGAS pode derivar procesos de cirurxía maxilofacial outorga a este unha posición privilexiada, pero salienta que o SERGAS é o único con poder de decisión respecto da modalidade de contratación, dos actos sanitarios cubertos e das condicións económicas.

Examinando o contido da denuncia debemos de distinguir o seguinte:

A) Imposición de tarifas predatorias e anomalías de baremo, con recortes do 55% respecto ao nivel previo e efecto retroactivo.

O feito nuclear da denuncia é a discrepancia entre os honorarios que a UTE aboa a IDF polos servizos de cirurxía maxilofacial, a partir da comunicación do 7 de maio de 2025, e os que IDF viña facturando.

De acordo á información facilitada pola denunciante, a empresa INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L. xestiona desde o ano 2020 a unidade de cirurxía maxilofacial e de odontoloxía de Hospitales COSAGA (folio 953).

Na sua PR a SUBDIC determina claramente, e tras o correspondente período de investigación e Información Reservada (IR), cal foi a evolución dos procedementos de contratación polo SERGAS dos servizos obxecto de denuncia, e ao contendido desa PR remitímonos para determinar as circunstancias concorrentes neste expediente. Neste sentido afirma a SUBDIC na súa PR que:

"1. Procedemento negociado e tramitación ordinaria, a realizar pola empresa Cooperativa Sanitaria de Galicia (COSAGA, SCG). Expediente número NB-SER4-11-003[40].

De acordo ao PCAP, a vixencia do contrato establecía unha duración inicial de 4 anos, podendo ser obxecto de prórroga por períodos anuais ata alcanzar o máximo establecido no artigo 254 c) da LCSP.

O contrato formalizouse o 11 de xuño de 2011 e, de acordo á documentación que obra no expediente, a última prórroga subscribiuse o 20 de maio de 2020.

Con todo, de acordo ao PCAP do procedemento, unha vez vencido o período de vixencia do concerto ou de calquera das prórrogas, o órgano de contratación mediante resolución motivada poderá acordar que o adxudicatario siga prestando o servizo por razóns de interese público.[41]

O PCAP ofertaba para os procesos de maxilofacial as seguintes tarifas[42]:

Cordal incluído 154,54 €

Tumores benignos maxilares 154,54€

En data do 10 de xullo de 2020 resolveuse a apertura do procedemento de contratación do acordo marco mediante procedemento aberto con varios adxudicatarios da prestación de servizos sanitarios na área sanitaria de Ourense, Verín e o Barco de Valdeorras, Expediente número **MA-SER4-20-003**.

40 ANEXO III.

41 Pódese localizar co seguinte roteiro na documentación *Anexo III Exp.contratación NB-SER4-11-003→ 2.Pliegos → 1 PCAP NB-SER4-11-003.pdf → cláusula 2.2.2 (páxina 3).*

42 Pódese localizar co seguinte roteiro na documentación Anexo III→ *2.Pliegos → 1 PCAP NB-SER4-11-003.pdf → cláusula 3.3.1 (páxina 8).*

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

O PCAP deste novo procedemento dividiu a licitación en tres lotes. O lote número 2, cirurxía maxilofacial, incorporou unha desagregación[43] en 11 servizos cun réxime de tarifas máximas específicas para cada servizo.

En particular estableceu un réxime singular de tarifas para as extraccións de cordal, diferenciando os procesos en función de se se administra sedación, neste caso a tarifa máxima ascendería a 191 €, daqueles nos que non se administre sedación cuxa tarifa se reduciría a un máximo de 76 €.

Debe sinalarse que o establecemento dun réxime diferenciado de tarifas nos procesos de cirurxía maxilofacial, con anterioridade á autorización da operación de concentración C/1438/24[44] dificulta acoller o argumento de IDF acerca da incidencia da devandita concentración nas tarifas de cirurxía maxilofacial establecidas no acordo marco MA-SER4-24-002, todo iso sen prexuízo de que de acordo á información existente no perfil do órgano de contratación[45], non consta que se presentasen ofertas ao procedemento.

2. **Contratación do acordo marco mediante procedemento aberto con varios adxudicatarios da prestación de servizos sanitarios na área sanitaria de Ourense, Verín e o Barco de Valdeorras. Expediente número MA-SER4-24-002.**

O PCAP deste acordo marco incorporou unha desagregación en 13 servizos para os procesos de cirurxía maxilofacial diferenciado os procesos, de forma similar ao anterior procedemento (Expediente número MA-SER4-20-003), en función de se

43 Pódese localizar co seguinte roteiro na documentación Anexo II *Exp.contratación MA-SER4-20-003→ 01.* PCAP *MA-SER4-20-003* → páxina 38.

44 Informe e proposta de resolución C/1438/24 (páxina 37) indica a ausencia de operadores alternativos no mercado de prestación de servizos sanitarios privados a pacientes públicos sen internamento. Por resolución do 3 de abril de 2024 a CNMC autorizou a operación de concentración consistente na adquisición por parte de COSAGA (Grupo hospitalario RECOLECTAS) do control exclusivo do seu principal competidor Centro Médico El Carmen S.A. (Informe dispoñible no sitio web www.cnmc.es/expedientes/c143824)

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

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

se administra sedación, con tarifa máxima 191 €, ou non se administre sedación con tarifa máxima 76€[46].

No que resulta de interese para a presente proposta, a adxudicación[47] do lote 1 deste acordo marco á UTE El Carmen-Cosaga, incluíu os seguintes importes:

- Extracción 1 cordal sen sedación en cadeira de brazos 75,5€
- Cirurxía de 2 cordales 105,70 €
- Proceso descartado 83 €
- Consulta 49,5 €"

Como sinala a SUBDIC a controversia trae causa dun desacordo entre os socios da mercantil IDF que ten a súa orixe na comunicación[48] do novo sistema tarifario establecido no acordo marco (MA-SER4-24-002) de cuxo lote 1 resultou adxudicataria a UTE Cosaga-El Cármen.

O Pleno, á vista do expediente, da documentación aportada tanto polo denunciante como polo Sergas, conclúe que o relato non acada o limiar dos indicios dun abuso de posición de dominio (Art. 2 da LDC) por catro razóns:

1º-. A cifra do 55 % que o denunciante sinala como recortes respecto do prezo, descansa nunha comparación non homoxénea.

A tarifa de 154,54 €, vixente no 2011 (expediente **NB-SER4-11-003**), correspondía a procesos de maxilofacial "cordal incluído", sen distinguir se se administraba ou non sedación.

Os pregos de 2020 (expediente **MA-SER4-20-003**) desagregaron esa tarifa en 11 servizos cun réxime de tarifas máximas específicas para cada servizo. Desagregaron a extracción cordal en función de se se administraba sedación on non: máximo de 191 €

46 Pódese localizar co seguinte roteiro na documentación *ANEXO I Exp.contratación MA-SER4-24-002 → 01.-Pliegos → 3. ANEXOPCAP.pdf (páxina3)*.

47 ANEXO I apartado 5 (páxina 2).

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

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

con sedación e de 76 € sen ela. O réxime diferenciado é, polo tanto, anterior á concentración C/1438/24, o que dificulta, como sinala a SUBDIC; imputalo a ela.

Os pregos de 2024 (expediente **MA-SER4-24-002**) continuaron a distinción en función de se é con sedación (tarifa máxima 191 €) ou non se administre sedación (tarifa máxima 76 €)[49]. A diferenza das tarifas do contrato precedente (NB-SER4-11-003), o acordo marco MA-SER4-24-002 incorporou unha maior desagregación nos procesos de cirurxía maxilofacial asociados á extracción do dente cordal, o que orixinou o rexeitamento da factura B/250006 por importe 9.261,51€ emitida por IDF para COSAGA[50] polos servizos sanitarios do mes de maio de 2025.

Recibida esta factura COSAGA advirte[51] que a mesma non coincide co importe da relación de actividade do mes de maio que, na súa opinión, ascende a 8.132,62 €[52]. Dita factura conten liña de texto cos seguintes procesos e as súas tarifas:

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

2º.- Procesos descartados 83€

3º.- Consulta 49,5€

4º.- Cordal Incluído extracción 154,54€

Os tres primeiros procesos (1º, 2º y 3º) resultan compatibles co importe de adxudicación do lote 1 do expediente MA-SER4-24-002[53] e o cuarto (4º) co importe licitado noutro expediente o NB-SER4-11-003[54].

49 Pódese localizar co seguinte roteiro na documentación *ANEXO I Exp.contratación MA-SER4-24-002 → 01.-Pliegos → 3. ANEXOPCAP.pdf (páxina3).*

50 Folio 849.

51 Pódese localizar co seguinte roteiro na documentación *ANEXO V CORREOS → 23_C-13 Correos MJesus Junio1.pdf.*

52 Pódese localizar co seguinte roteiro na documentación ANEXO EXCEL → *04.Excel anexo al doc. 07* → 25_C-15 ANON_RUBAL.MAYO.25_SERGAS.ANTIGUO.xlsx.

53 Como xa indicamos pódese localizar estas tarifas co seguinte roteiro na documentación*ANEXO I Exp.contratación MA-SER4-24-002 → 01.-Pliegos → 3. ANEXOPCAP.pdf (páxina3).*

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Así en data 8 de maio de 2025 entre os socios chégase a un acordo parcial[55] (referido nas facturas reelaboradas como acordo operativo[56]) abonando Hospitales Cosaga S.L. o importe de 9.073,09 €[57]

Non obstante a empresa INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. manifesta o seu desacordo co resto as novas tarifas comunicadas e expono na denuncia presentada á CNMC con data 28 de xullo de 2025[58]:

> "imposición unilateral de tarifas inviables, comunicadas dous meses despois do inicio do contrato marco co SERGAS, con efecto retroactivo, e sen base obxectiva. Concretamente a tarifa do procedemento, que por si soa xustifica un 80% do volume do total de procedementos: "exodoncia de cordal sen sedación", sofre unha redución do 55% respecto da tarifa previa, vixente desde o ano 2011. Esta tarifa igualmente atópase entre un 48% e un 67% por baixo da pinza de prezos de referencia recoñecidos polo propio SERGAS noutros contratos recentes, así como por outras administracións públicas (Anexo POVISA, Anexo lei 7/2023 páx. 16583, Anexo BOJA páxs. 45904/19 e 45904/63). Pode verse a comparativa do cambio nos mesmos procesos (Anexo SERGAS MAYO PREZOS NOVOS e Anexo SERGAS MAIOR PREZOS VELLOS)"

Como sinala acertadamente a SUBDIC, os desacordos que poidan xurdir entre os socios dunha empresa sobre os acordos da contía do pago pola prestación de servizos que esa empresa realiza a algún dos seus socios debe de dirimirse ante os xulgados correspondentes de acordo cos seus Estatutos e as súas normas de funcionamento internas.

54 Como xa indicamos pódese localizar esta tarifa co seguinte roteiro na documentación Anexo III→ *2.Pliegos → 1 PCAP NB-SER4-11-003.pdf → cláusula 3.3.1 (páxina 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 data 4 de setembro de 2025.

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

Non obstante en relación coa denuncia de INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. debe de facerse a seguinte precisión: a manifestación de que a *"exodoncia de cordal sen sedación", sofre unha redución do 55% respecto da tarifa previa, vixente desde o ano 2011"* non resulta precisa, pois a tarifa que o PCAP establecía no ano 2011 (expediente o NB-SER4-11-003) por importe de 154,54 € correspondía a "PROCESOS DE MAXILOFACIAL (cordal incluído)" sen facer distinción a se nestes procesos se administrase ou non sedación[59] cuestión que resolven os PCAP de 2020 (expediente MA-SER4-20-003)[60] e o PCAP de 2024 (expediente MA-SER4-24-002)[61] discriminado as tarifas en función de se se administra sedación nese caso a tarifa ascende a 191 € de se non se administra, nese caso a tarifa redúcese a 76 €.

Por último, hai que ter en conta que os prezos aceptados pola UTE para a "extracción de cordal sen sedación" coinciden cos establecidos no PCAP e que o alegado recorte de tarifas sinalado polo denunciante compara, como vimos, procesos diferentes correspondentes a marcos contractuais distintos.

2. A tarifa non é, de forma sustentada, "inviable" ou "predatoria".

O denunciante, INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L., non achega unha análise de custos que permita sostelo, e aínda que o denunciante afirma que:

> "Esta tarifa igualmente atópase entre un 48% e un 67% por baixo da pinza de prezos de referencia recoñecidos polo propio SERGAS noutros contratos recentes, así como por outras administracións públicas (Anexo POVISA, Anexo lei 7/2023 páx 16583, Anexo BOJA páxs. 45904/19 e 45904/63)."[62]

59 Pódese localizar esta tarifa co seguinte roteiro na documentación Anexo III→ *2.Pliegos → 1 PCAP NB-SER4-11-003.pdf → cláusula 3.3.1 (páxina 8).*

60 Pódese localizar co seguinte roteiro na documentación: Anexo II *Exp.contratación MA-SER4-20-003→ 01.* PCAP *MA-SER4-20-003.pdf* → páxina 38.

61 Pódese localizar estas tarifas co seguinte roteiro na documentación: *ANEXO I Exp.contratación MA-SER4-24-002 → 01.-Pliegos → 3. ANEXOPCAP.pdf (páxina3).*

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

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

as referencias que invoca (anexos POVISA, Lei 7/2023 e BOJA) non corresponden a servizos equivalentes á "extracción dun cordal sen sedación en sillón". Neste senso sinala a SUBDIC na súa PR que:

> "En efecto, non é posible concluír a identidade entre os procesos obxecto de controversia (extracción de 1 cordal sen sedación en sillón) cos referidos no Anexo POVISA (Proceso GNA cirurxía Maxilofacial), tampouco con ningún dos incluídos na páxina 16583 da Anexo Lei 7/2023 nin cos incluído no BOJA (Cirurxía Oral e Maxilofacial_Consulta Domiciliaria)."

En cambio, si resultan idénticas ás tarifas licitadas polo SERGAS no contrato da Área Sanitaria de Ferrol (AB-SER4-21-001)[63] e equivalentes ás do contrato con La Rosaleda (NB-SER4-16-001)[64], e consonantes co informe do servizo promotor, que fundamenta as tarifas nos prezos de mercado da Comunidade Autónoma[65].

É necesario indicar que non corresponde a este Pleno, no exercicio das súas funcións, substituír o criterio do órgano de contratación sobre a suficiencia do prezo (artigo 102.3 da Lei 9/2017, de contratos do sector público, LCSP), cuestión que ten o seu cauce natural no recurso especial en materia de contratación (artigo 44 LCSP) e, no seu caso, na xurisdición contencioso-administrativa. Consta que o prego non foi impugnado por esta causa e que o escrito de interposición da acción de nulidade presentado por IDF foi inadmitido por extemporáneo.

---

63 Pódese localizar co seguinte roteiro na documentación: Anexo IV PRUEBAS → *Prueba nº1 PCAP* ab-ser4-21-001.pdf (páxina 37) https://www.contratosdegalicia.gal/licitacion?OP=50&N=802466&lang=gl

64 Pódese localizar co seguinte roteiro na 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 nun proceso de migración.

65 "O establecemento das tarifas determinouse en base aos prezos de mercado nesta Comunidade Autónoma, tendo en conta todos os contratos vixentes subscritos polo Servizo Galego de Saúde cos diferentes centros sanitarios, xunto coas Resolucións de Autorización de uso para a todas as prestacións de servizos asistenciais (...)" Pódese localizar co seguinte roteiro na documentación: *ANEXO I Exp.contratación MA-SER4-24-002 → 01.-Pliegos → 4.-Informe órgano Promotor.pdf (páxina21).*

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

3. Os procesos en discusión (27 de 68 rexistros de maio de 2025 que a SUBDIC identificou como "extracción de cordal sen sedación") **foron licitados por un importe máximo de 76 € e adxudicados á UTE (Q3200085C) por 75,50 €, e o SERGAS aboounos á UTE[66] nese mesmo importe para Extracción Cordal sen sedación e 105,70 € en caso de extracción de dous cordais sen sedación**.

A SUBIC analizou a rastrexabilidade completa da facturación emitida por INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. correspondente ao mes de Maio de 2025, data na que o acordo marco MA-SER4-24-002 xa se atopa en execución, e que é o momento no que se manifesta a discrepancia[67], para iso a SUBDIC solicitou de INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. a listaxe completa da súa actividade correspondente ao mes de maio de 2025[68], e procedendo a SUBDIC a reconstruír a mesma a partir do rexistro facilitado pola empresa INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. e da conciliación posterior do mesmo coa listaxe de COSAGA.

Despois deste traballo de cotexo e comprobación a SUBDIC concluíu o seguinte:

"Un: Que a **listaxe completa de actividade de maio de 2025** contén un total de 68 rexistros, nos cales se aprecia que en 27 existe unha discrepancia entre os importes facturados[69] por IDF (B32502221) a COSAGA (B32020067) e os validados por esta última.

Dous: Que, en esencia, **a discrepancia prodúcese nos procesos** dispensados aos pacientes con ordinais 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 e 66 que COSAGA define como **Extracción Cordal**

66 Folios 1201 a 1208 e Peza separada de confidencialidade (9).

67 Folio 838. O denunciante INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. sinala o mes de maio como punto de inflexión ao afirmar "2.2. Mayo 2025 (punto de inflexión)".

68 Folios 1155 e ss e peza separada de confidencialidade (8).

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

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

sen sedación[70] e que IDF unicamente identifica como Exodoncia cordal SERGAS[71]."

A SUBDIC, polo tanto, verificou a trazabilidade da facturación mensual (547.566,80 € abonados polo SERGAS fronte a 547.566,80 € facturados pola UTE). A UTE non retén, polo tanto, marxe algunha respecto das tarifas efectivamente percibidas do órgano de contratación, o que exclúe un esquema de aperta de marxes ou de prezo de transferencia exclusorio e fai que a tarifa non poida ser apreciada como unilateralmente fixada pola UTE. Como sinala a SUBDIC:

> "(...) á vista dos documentos achegados pola denunciante, dos solicitados pola SUBDIC no desenvolvemento da IR, así como dos obtidos a través de rexistros públicos, non se apreciaron inconsistencias entre os importes que o SERGAS contratou á UTE e os que COSAGA pretendeu abonar a IDF polo que, ao carecer de xustificación a existencia de abuso de posición de dominio por imposición de tarifas predatorias, a negativa para percibir o importe pendente de facturación[72]

70 Folio 846; Pódese localizar co seguinte roteiro na documentación: Peza separada de confidencialidade → *1.Resp.Instituto Dental a Req (1) información (DOC. 7) _27.10.25* → 19_C-11a SERGAS MAYO PRECIOS NUEVOS.pdf; Pódese localizar co seguinte roteiro na documentación: *ANEXO EXCEL (Confidencial)* → *Anexo al doc. 7* → 26_C-15 RUBAL.MAYO.25_SERGAS.ANTIGUO.xlsx

71 Pódese localizar co seguinte roteiro na documentación: Peza separada de confidencialidade→ 8 Archivos adjuntos a contestación IDF 27.07.26 (Doc.34) → Anexo 1. listado mayo 2025 con plantilla FIRMADO; e pódese localizar co seguinte roteiro na documentación: *ANEXO EXCEL (Confidencial)* → *Anexo al doc. 34* → 6_Anexo 1. listado mayo 2025 con plantilla.xlsx

72 Folio 637. Manifestación responsable., nela declara "MANIFESTA, BAIXO A SÚA RESPONSABILIDADE:

1. Que durante os meses de xullo e agosto de 2025 decidiu non emitir/facturar os seus honorarios profesionais por traballos efectivamente realizados para a sociedade por importe de 6.818,56 € (seis mil oitocentos dezaoito euros con cincuenta e seis céntimos) e 4.902,50 € (catro mil novecentos dous euros con cincuenta céntimos) respectivamente.

2. Que esta decisión se adoptou exclusivamente por razóns de tesourería, co fin de evitar o cesamento da actividade asistencial mentres se resolve a situación denunciada ante a CNMC.

3. Que o citado importe permanece pendente de facturación e cobranza, sen que exista compensación ou condonación, e que se facturará cando a situación financeira o permita ou sexa requirido pola autoridade competente."

adopta o carácter de decisión autónoma de carácter empresarial e decae a invocada urxencia por risco de peche de actividade por causa de conduta anticompetitiva con vulneración da LDC."

Sobre o risco de peche da actividade hai que sinalar que consultados os datos e ARDAN Información empresarial do Consorcio da Zona Franca de Vigo os ingresos de explotación da empresa INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. durante o ano 2023 foron de 471.114 euros, durante o ano de 2024 foron 477.294 euros e durante o ano 2025, 433.316 euros, o que confirma as declaracións da SUBDIC. Este último ano 2025, de acordo con esta mesma fonte, a rendibilidade económica da empresa INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. foi do 20,29% superior á dos anos anteriores (6,51% no ano 2023 e 15,34% no ano 2024) e o resultado do exercicio 2025 (41.377 euros) superior ao dos anos 2023 (3.642 euros) e 2024 (27.704 euros), o que corrobora a tese da SUBDIC.

4. A discrepancia de importes de maio de 2025 refírese á aplicación dun novo cadro tarifario no marco dun desacordo entre sociedades, unha delas (COSAGA) copartícipe de IDF, que se resolveu parcialmente mediante o acordo operativo do 8 de maio de 2025 e o pagamento de 9.073,09 €.

Como xa sinalamos no antecedente terceiro desta Resolución no Borrador sen asinar de "Acordo de socios entre os socios e Instituto Dental y Facial S.L." (folio 18 a 36) entre os compromisos dos socios atópase

"6.1. CO.SA.GA. COOPERATIVA SANITARIA DE GALICIA, a efectos de contribuír á boa marcha do negocio, **comprométese a ceder á Sociedade**, **de ser posible**, **calquera convenio que teña á data acordado, ou que acorde no futuro, co SERGAS ou con calquera outra administración pública ou institución privada,** en relación aos servizos de cirurxía maxilofacial e odontoloxía na provincia de Ourense.

De non ser posible a cesión dos convenios pola súa natureza ou por cuestións de índole legal, **COSAGA ten a obrigación de subcontratar á Sociedade de forma preferente e en exclusividade para prestar os servizos de cirurxía**

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

maxilofacial e odontoloxía derivados dos convenios e de **facelo por un prezo equivalente á contraprestación que vaia recibir das administracións públicas** ou das institucións privadas." (énfase engadido)

Este acordo que o denunciante manifesta que está en execución obriga a COSAGA a subcontratar a IDF (da que é socio como vimos) os servizos de cirurxía maxilofacial e odontoloxía derivados dos convenios que teña acordados, ou que acorde no futuro, co SERGAS e a facelo por un prezo equivalente á contraprestación que vaia recibir das administracións públicas. Neste senso indica a SUBDIC na súa PR que "non se apreciaron inconsistencias entre os importes que o SERGAS contratou á UTE e os que COSAGA pretendeu abonar a IDF"

Trátase dun acordo entre socios que determina que a forma de retribución dos traballos a IDF estará condicionado á prestación que por ese servizo recibirá COSAGA do SERGAS, polo que dita retribución estará condicionada polas tarifas que fixen os pregos desa licitación. Neste caso, como vimos, os desacordos entre os socios producíronse por cambios no sistema tarifario fixado na licitación polo SERGAS como consecuencia dunha desagregación dos procesos de cirurxía maxilofacial, de tal xeito que os cambios nos abonos dos servizos a INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L. non son consecuencia dunha decisión da UTE denunciada pola súa posición no mercado senón da nova determinación de tarifas no PCAP.

Como sinala a SUBDIC na súa PR "(...) á vista dos documentos achegados pola denunciante, dos solicitados pola SUBDIC no desenvolvemento da IR, así como dos obtidos a través de rexistros públicos, non se apreciaron inconsistencias entre os importes que o SERGAS contratou á UTE e os que COSAGA pretendeu abonar a IDF polo que, ao carecer de xustificación a existencia de abuso de posición de dominio por imposición de tarifas predatorias, a negativa para percibir o importe pendente de facturación adopta o carácter de decisión autónoma de carácter empresarial e decae a invocada urxencia por risco de peche de actividade por causa de conduta anticompetitiva con vulneración da LDC"

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

B) Sobre as restantes condutas imputadas (extensión telefónica, desvío de pacientes, modelo de comisións e aproveitamento da infraestrutura).

A PR non analiza de forma singularizada estas imputacións, polo que o Pleno debe dar resposta motivada a cada unha delas:

1.- Ausencia dunha teoría do dano concurrencial. O artigo 2 LDC protexe o proceso competitivo, non a posición de cada competidor: a competencia polos méritos pode conducir á saída do mercado de operadores menos eficientes, e só é abusiva a conduta apta para producir efectos de exclusión mediante medios distintos dos da competencia normal (STXUE do 27 de marzo de 2012, Post Danmark I, C-209/10; do 6 de setembro de 2017, Intel, C-413/14 P; e do 12 de maio de 2022, Servizio Elettrico Nazionale, C-377/20). Os feitos descritos (supresión da extensión na centralita, criterios de reasignación de pacientes, reparto de comisións) refírense á organización interna da unidade que a empresa INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L. xestiona en virtude do seu acordo cos socios, e non a unha restrición do acceso de IDF a un insumo ou a un mercado no que compita coa UTE.

2.- INSTITUTO DENTAL Y FACIAL, S.L. non actúa no mercado afectado como operador alternativo. Segundo consta no expediente, IDF non concorreu autonomamente ao acordo marco MA-SER4-24-002 ante o SERGAS; a súa actividade desenvólvese como subcontratista da UTE e como entidade participada por un dos seus integrantes. Un eventual peche do mercado esixiría identificar un rival, real ou potencial, excluído da oferta ao SERGAS, e a descrición da denuncia revela, antes ben, un conflito entre os socios da propia IDF, que se debe dirimir conforme aos seus estatutos e, no seu caso, ante a xurisdición mercantil.

3.- Aproveitamento da infraestrutura. A pretensión de que a UTE se beneficia sen contraprestación dos investimentos realizados por INSTITUTO DENTAL y FACIAL, S.L. entre 2019 e 2020 formúlase expresamente como explotación da

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

dependencia económica (artigo 16.2 LCD) e asenta no pacto de socios que, segundo recoñece o propio denunciante, non se formalizou en escritura. É unha cuestión contractual e societaria que non adquire relevancia xurídico-concorrencial sen que exista unha afectación ao interese público, que non se acredita (apartado 4.3.2 desta Resolución).

4.- Desvío de pacientes. A denuncia limítase a afirmar que a UTE reasigna os pacientes "seguindo criterios descoñecidos"[73], sen achegar datos sobre volume de derivacións por centro, a súa evolución ou os volantes afectados, e sen que a ampliación de datos solicitada e as sucesivas reiteracións de IDF (escritos de xaneiro[74] e febreiro de 2026[75]) incorporasen feitos novos. Ademais, a derivación responde ao deseño do acordo marco, no que o SERGAS é o único con poder de decisión sobre a modalidade de contratación e as condicións (apartado 3.1 desta Resolución) polo que non cabe imputala sen máis a unha estratexia unilateral da UTE.

Por todas estas razóns o Pleno non aprecia que esa controversia, de natureza contractual e societaria entre socios, teña aptitude para excluír competidores do mercado e poder cualificala como un suposto de abuso de posición de dominio do art. 2 da LDC.

4.3.2.- Falseamento da libre competencia por actos desleais que afecten ao interese público (Art. 3 da LDC).

O art. 3 da LDC (Falseamento da libre competencia por actos desleais) declara que:

> "A Comisión Nacional da Competencia ou os órganos competentes das Comunidades Autónomas coñecerán nos termos que a presente Lei establece para as condutas prohibidas, dos actos de competencia desleal que por falsear a libre competencia afecten ao interese público."

73 Folio 8.

74 Folios 959 a 960.

75 Folios 961 a 964.

O artigo 3 da LDC establece a prohibición de actos de competencia desleal que por falsear a libre competencia afecten ao interese público, polo que tutela o interese público de existencia de competencia efectiva nos mercados.

Do tenor literal do precepto dedúcese que incorren na devandita prohibición as condutas que cumpren, acumulativamente, os tres requisitos seguintes:

a) que constitúan un acto de competencia desleal;

b) que falseen a libre competencia; e

c) que afecten ao interese público.

A doutrina maioritaria considera que, desde un punto de vista substantivo, son necesarias para a aplicación do ilícito previsto no art. 3 da LDC a presenza de dúas condicións: un acto de competencia desleal que afecte ao interese público por falsear significativamente a competencia no mercado.

Como sinalou a CGC nas Resolucións do 15 de novembro de 2024[76], do 8 de xullo de 2020[77] e do 11 de novembro de 2021[78]:

> "En moitas ocasións considerábase que para apreciar a concorrencia do ilícito do artigo 3 da LDC deberíase cualificar en primeiro lugar se se trataba dun acto de competencia desleal, para a continuación pasar a ver se afectaba ao interese público, de tal maneira que non concorrendo o primeiro xa non se analizaba o segundo. Con todo, desde hai anos tanto as resolucións da Autoridade Nacional da competencia (Resolución do TDC do 4 de decembro de 1998 Expte. R 332/98 Porvasal; Resolución da CNC do 13 de marzo de 2008 Expte. R 718/07 Portos de Andalucía; Resolución da CNC do 11 de marzo de 2008 Expte. S/0041/08 Tu billete; Resolución da CNC do 15 de decembro de 2011 Expte. S/0350/11 Asistencia na estrada, entre outras) como sectores da doutrina científica consideran que debe analizarse en primeiro lugar se a conduta investigada é apta para afectar ao

76 Expte. 9/2024 – Licitación servizos limpeza,desinfección e xestión residuos.

77 Expte. 3/2020 – Arriva Noroeste S.L., na actualidade Arriva Galicia.

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

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

interese público por falsear significativamente a competencia para despois analizar se é un acto de competencia desleal"

Así o ten sostido o Tribunal Supremo, que esixe analizar de forma autónoma, primeiro, a existencia dun acto desleal con arranxo á LCD e, despois, se este perturba o interese público tutelado pola LDC (STS do 15 de marzo de 2016, asunto Gas Natural; STS do 25 de outubro de 2016, asunto Endesa, expediente S/0304/10).

Neste caso é evidente que non existe nin proba nin indicio algún de que concorran os tres elementos necesarios para a concorrencia do tipo da infracción do art. 3 da LDC (acto de competencia desleal, que falsee a libre competencia e que afecte ao interese público).

Como sinala a SUBDIC na súa proposta, xa que se trata, como xa indicamos, de discrepancias ou desacordos entre socios no ámbito da súa actividade profesional no marco da execución dun acordo marco dun contrato público do Sergas, o que non alcanzaría para cumprir os requisitos do art. 3 da LDC. Como indicou a CGC na Resolución 10/2029 Venda de prensa e revistas á marxe do distribuidor exclusivo, de 26 de decembro de 2019 que "(...) o que parece evidente é que nos atopamos, aínda que presuntamente, nunha conduta potencialmente lesiva para os intereses privados de operadores económicos que traerían causa nun ilícito desleal, pero dificilmente reconducible á esixencia de afectación do interese público que é o requisito sine qua non da intervención das Autoridades de competencia respecto destas prácticas privadas, cuxa licitude debería acreditarse axeitadamente".

A denuncia tampouco achega argumentos con claridade suficiente para concluír que os desacordos de prezos entre socios na execución da subcontratación produzan unha afectación do interese público nin a PR identifica efectos deses desacordos sobre a estrutura competitiva do mercado. A isto súmase que, como indica a PR, o denunciante pode establecer cos denunciados os pactos, cláusulas e condicións que teña por convenientes conforme ao principio de liberdade de pacto (artigo 1255 do Código Civil), e que os desacordos entre os partícipes dunha sociedade resolveranse conforme aos

Instituto Galego do Consumo e da Competencia
Avda. Gonzalo Torrente Ballester, 1-5
15781 Santiago de Compostela
https://competencia.gal

seus estatutos e, de ser o caso, ante a xurisdición mercantil. Non se aprecian, polo tanto, indicios de infracción do artigo 3 LDC.

A SUBDIC sinala na súa PR que as discrepancias ou desacordos existentes advertidos non teñen encaixe dentro do ámbito do Dereito da Competencia, ao non identificalas en ningún dos supostos establecidos polos artigos 1, 2 ou 3 LDC, pola contra poderían estar referidos a conflitos societarios que se deberían dirimir no ámbito da xurisdición mercantil.

Á vista do todo o anterior exposto, non procede a incoación dun expediente sancionador polos feitos investigados ao non apreciarse indicio algún de infracción dos artigos 2 e/ou 3 LDC que supoñan infracción algunha da Lei 15/2007, do 3 de xullo, de Defensa da Competencia, polo que o Pleno da Comisión Galega da Competencia:

RESOLVE

Primeiro.- Arquivar sen incoación o procedemento derivado do expediente CNR GAL 48-30/25 (Instituto dental y facial) por non existir indicios fundados de infracción, nos termos previstos polo artigo 49.3 LDC, sen prexuízo de que a aparición de nova información respecto diso podería dar lugar a novas actuacións e, no seu caso, a unha valoración diferente dos feitos.

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