

RESOLUCIÓN

GENERALI

R/AJ/039/25

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D^a. María Vidales Picazo

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 18 de junio 2025

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el marco del expediente R/AJ/039/25 GENERALI, a raíz de un recurso administrativo interpuesto por GENERALI ESPAÑA, S.A., con amparo en el artículo 47 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, contra el acuerdo de 24 de marzo de 2025 dictado por la Dirección de Competencia en el marco del expediente S/0008/25 ACUERDO SANITAS - GENERALI.

ÍNDICE DE CONTENIDO

1. ANTECEDENTES.....	3
2. FUNDAMENTOS DE DERECHO	4
2.1. Actuación administrativa recurrida.....	4
2.2. Pretensiones del recurrente	4
2.3. Sobre la desestimación del recurso por la ausencia de los requisitos del artículo 47 de la LDC	4
2.3.1. Ausencia de Indefensión.....	5
2.3.2. Ausencia de perjuicio irreparable.....	5
3. RESUELVE.....	7

1. ANTECEDENTES

- (1) El 4 de julio de 2023 tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) una denuncia contra SANITAS, S.A. DE SEGUROS (**SANITAS**) y GENERALI ESPAÑA, S.A. DE SEGUROS Y REASEGUROS (**GENERALI**), por posibles infracciones de los artículos 1 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**), derivadas del acuerdo celebrado entre ambas entidades aseguradoras en octubre de 2022.
- (2) En el marco de la información reservada tramitada bajo la referencia DP/031/23, la Dirección de Competencia remitió un requerimiento de información a GENERALI el 1 de septiembre de 2023, cuya respuesta fue remitida por esta última el 29 de septiembre de 2023.
- (3) En el propio escrito de contestación al requerimiento y mediante subsanación posterior de 2 de julio de 2024, GENERALI solicitó la confidencialidad de parte de la información aportada, incluyendo una versión censurada y la correspondiente justificación, conforme al artículo 42 de la LDC.
- (4) El 19 de marzo de 2025, la Dirección de Competencia acordó la incoación del expediente sancionador con número de expte. S/0008/25 ACUERDO SANITAS - GENERALI, por considerar que concurrían indicios de la comisión de una infracción del artículo 1 de la LDC.
- (5) El 24 de marzo de 2025, la Dirección de Competencia notificó a GENERALI resolución por la que se aceptaba parcialmente su solicitud de confidencialidad, denegando ésta para aquella información que consideró conocida por las partes interesadas o necesaria para determinar los hechos objeto del procedimiento.
- (6) El 7 de abril de 2025 tuvo entrada en la CNMC recurso administrativo interpuesto por GENERALI, al amparo del artículo 47 de la LDC, contra la resolución de 24 de marzo de 2025.
- (7) El 7 de mayo de 2025, la Secretaría del Consejo solicitó a la Dirección de Competencia la remisión de informe y antecedentes del recurso interpuesto, de conformidad con el artículo 24 del Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero (**RDC**).
- (8) El 12 de mayo de 2025 la Dirección de Competencia remitió el informe preceptivo, en el que propuso la desestimación del recurso.
- (9) El 13 de mayo de 2025, el Secretario del Consejo acordó conceder a GENERALI un plazo de 15 días para formular alegaciones, teniendo acceso al expediente a partir del 14 de mayo de 2025.
- (10) El 4 de junio de 2025 GENERALI presentó su escrito de alegaciones al informe de la Dirección de Competencia.

- (11) Esta Sala ha deliberado y resuelto el recurso en su reunión de 18 de junio de 2025.

2. FUNDAMENTOS DE DERECHO

2.1. Actuación administrativa recurrida

- (12) El recurso se interpone contra el acuerdo de la Dirección de Competencia de 24 de marzo de 2025, por el que se resuelve sobre la solicitud de confidencialidad planteada por GENERALI respecto de determinada información facilitada el 29 de septiembre de 2023 en su escrito de respuesta al requerimiento de información cursado por la Dirección de Competencia el día 1 de septiembre de 2023, en el marco de la información reservada con número de expediente DP/031/23.

2.2. Pretensiones del recurrente

- (13) El recurrente solicita la declaración de confidencialidad respecto de determinada información contenida en su respuesta al requerimiento de información de 1 de septiembre de 2023, en particular en relación con el contenido del acuerdo suscrito con SANITAS, detalles sobre sus relaciones con proveedores y clientes, y aspectos estratégicos del negocio como la viabilidad, cobertura, evolución y posición competitiva de GENERALI.

2.3. Sobre la desestimación del recurso por la ausencia de los requisitos del artículo 47 de la LDC

- (14) El artículo 47 de la LDC regula el recurso administrativo previsto contra las resoluciones y actos dictados por la Dirección de Competencia disponiendo que: *“Las resoluciones y actos dictados por la Dirección de Investigación [hoy Dirección de Competencia] que produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos serán recurribles ante el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia [hoy Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia] en el plazo de diez días”*.
- (15) De acuerdo con lo dispuesto en el citado artículo, procede analizar si el acuerdo recurrido es susceptible de ocasionar indefensión o perjuicio irreparable al recurrente, únicos motivos contemplados por el legislador y la jurisprudencia¹ para poder sustentar la impugnación del acuerdo en el marco del recurso administrativo previsto por la mencionada disposición.

¹ Por todas, véase la sentencia del Tribunal Supremo 4722/2013, de 30 de septiembre de 2013.

2.3.1. Ausencia de Indefensión

- (16) De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la indefensión a la que se refiere el artículo 24.1 de la Constitución Española (CE) implica *“una limitación de los medios de defensa producida por la indebida actuación de los órganos correspondientes”*², de tal modo que *“no se da indefensión cuando ha existido la posibilidad de defenderse en términos reales y efectivos, o cuando no se ha llegado a producir efectivo y real menoscabo del derecho de defensa ”* (STC 71/1984, 64/1986).
- (17) En el presente caso, tal y como ha señalado la Dirección de Competencia en su informe, el recurrente no ha alegado que el acuerdo impugnado le haya generado indefensión, por lo que se debe proceder a analizar a continuación si le ha podido generar un perjuicio irreparable a sus derechos o intereses legítimos.

2.3.2. Ausencia de perjuicio irreparable

- (18) En cuanto al segundo de los requisitos exigidos por el artículo 47 de la LDC para que pueda prosperar el recurso, el Tribunal Constitucional viene entendiendo por perjuicio irreparable *“aquel que provoque que el restablecimiento del recurrente en el derecho constitucional vulnerado sea tardío e impida su efectiva restauración”*³ (entre otros, ATC 79/2009, de 9 de marzo de 2009 y 124/2012, de 18 de junio de 2012).
- (19) En el presente caso, GENERALI sostiene que la denegación de la confidencialidad de determinada información contenida en su respuesta al requerimiento de información le ocasionaría un perjuicio irreparable, al permitir el acceso a dicha información a potenciales terceros interesados en el expediente. Sin embargo, tal y como señala la Dirección de Competencia en su informe, esta alegación no puede prosperar.
- (20) Sobre este asunto, tal y como indica la Dirección de Competencia en su informe, con carácter general, el artículo 42 de la LDC posibilita que las partes puedan instar la confidencialidad de los documentos obrantes en el expediente, sin que ello constituya un principio absoluto, matizándose por las circunstancias de cada

² De conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional reiteradamente expuesta por el Consejo de la CNMC, entre otras muchas, en su Resoluciones de 22 de noviembre de 2013 (expte. R/0152/13, ANTONIO BELZUNCES) y de 7 de febrero de 2014 (expte. R/DC/0013/14 Auditorías de Gestión Integral).

³ Véase, por ejemplo, el auto del Tribunal Constitucional 79/2009, de 9 de marzo de 2009 y 124/2012, de 18 de junio de 2012.

caso. Así lo ha señalado la CNMC en muchas ocasiones⁴, siendo corroborado por la Audiencia Nacional (**AN**)⁵:

“[...] la declaración de confidencialidad no es un derecho del recurrente, sino una decisión resultado de valorar los distintos principios en juego, atendiendo a las circunstancias de cada concreto caso y formulada siempre motivadamente”.

- (21) A juicio de este Consejo, la Dirección de Competencia ha valorado adecuadamente en los párrafos 20 a 28 de su informe la naturaleza de la información cuya confidencialidad se ha denegado mediante el acuerdo impugnado, concluyendo y motivando sobradamente que se trata de información conocida por las partes interesadas, que no tiene la naturaleza de secreto comercial y/o que es necesaria para fijar el alcance, contenido o efectos de las prácticas objeto del expediente. En este sentido, la jurisprudencia y la doctrina administrativa han establecido que la confidencialidad no puede prevalecer sobre el derecho de defensa ni sobre la necesidad de garantizar una instrucción eficaz del procedimiento⁶.
- (22) Al respecto, el acceso al expediente y la publicidad de determinados elementos del mismo no son fines en sí mismos, sino instrumentos necesarios para garantizar la transparencia, la contradicción y la eficacia del procedimiento.
- (23) La solicitud de GENERALI pretende extender la confidencialidad a información que resulta esencial para que la Dirección de Competencia pueda valorar adecuadamente el alcance, contenido y efectos de las prácticas investigadas. Como ha señalado reiteradamente la jurisprudencia⁷, la confidencialidad no puede operar como un blindaje absoluto frente a la función instructora, ni puede

⁴ Resoluciones de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC de 24 de enero de 2014, Expte. R/0158/13 TRANSPORTES CARLOS; de 7 de febrero de 2014, Expte R/0161/13 SBS; de 2 de abril de 2014, Expte R/DC/0009/14 EUROPAC; de 23 de octubre de 2014, Expte R/AJ/0307/14 BODEGAS JOSÉ ESTÉVEZ.; de 21 de mayo de 2015, Expte R/AJ/054/15 MOLINS; de 5 de marzo de 2016, Expte. R/AJ/0409/14, LABORATORIOS INDAS; de 28 de enero de 2016, Expte. R/AJ/117/15 RENALETTO; de 2 de junio de 2016, Expte. R/AJ/026/16, PRAXAIR ESPAÑA; de 21 de julio de 2016, Expte. R/AJ/065/16 CABLES RCT; de 29 de noviembre de 2016, Expte. R/AJ/632/16 TOP CABLE; de 5 de octubre de 2017, Expte. R/AJ/049/17 ELECNOR; de 13 de diciembre de 2018, Expte. R/AJ/068/18 CAF SIGNALLING ;de 19 de enero de 2021, R/AJ/081/20 YARA IBERIAN; de 30 de noviembre de 2022, Expte R/AJ/110/22 TRABLISA, de 5 de junio de 2024, Expte R/AJ/045/24 TALLERES VILLALVILLA, S.L. y de 18 de septiembre de 2024, Expte R/AJ/101/24 ÁVORIS CORPORACIÓN EMPRESARIAL, S.L.U. y otros.

⁵ Sentencia de la AN de 10 de mayo de 2017, en el ámbito del Expte. S/DC/ 0584/16 Agencias de Medios.

⁶ Por todas, véase la a sentencia de la Audiencia Nacional de 13 de mayo de 2016 (SAN 1654/2016).

⁷ Por todas, véase la sentencia del Tribunal Supremo de 30 de mayo (STS 236/2018).

impedir que la autoridad fundamente sus decisiones en hechos relevantes que deben ser conocidos por las partes interesadas.

- (24) En este contexto, aceptar la tesis de GENERALI supondría introducir una distorsión en el equilibrio entre el derecho a la confidencialidad y el interés público en la correcta aplicación de las normas de competencia. La CNMC debe poder referirse, en sus resoluciones y procedimientos, a los elementos fácticos y económicos que sustentan sus conclusiones, sin que ello implique necesariamente una vulneración de derechos, siempre que se respeten los principios de proporcionalidad y necesidad, como ocurre en el presente caso.
- (25) En definitiva, la solicitud de GENERALI no solo no acredita un perjuicio irreparable en los términos exigidos por el artículo 47 de la LDC, sino que, de ser estimada, comprometería la capacidad de la CNMC para ejercer eficazmente sus funciones de investigación y resolución, en perjuicio del interés general.
- (26) Por ello, no puede considerarse que la resolución impugnada cause un perjuicio irreparable a GENERALI. La información permanece protegida frente a terceros no personados, y su utilización en el procedimiento está justificada por su relevancia para la determinación de los hechos investigados. En consecuencia, no se cumple el requisito del artículo 47 de la LDC, lo que justifica la desestimación del recurso.
- (27) Así, no concurriendo los requisitos exigidos para la estimación del recurso previsto por el artículo 47 de la LDC, esta Sala de Competencia:

3. RESUELVE

Único.- Desestimar el recurso interpuesto contra el acuerdo de la Dirección de Competencia de 24 de marzo de 2025, por el que se resuelve sobre la solicitud de confidencialidad planteada por GENERALI respecto de determinada información facilitada el 29 de septiembre de 2023 en su escrito de respuesta al requerimiento de información cursado en el marco de la información reservada con número de expediente DP/031/23, conforme a lo dispuesto en el artículo 47 de Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Competencia y notifíquese al interesado, haciéndole saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que puede interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.